

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS –
DOUTORADO

HELOISA MARQUES GIMENEZ

DEFESA NACIONAL, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
UMA ANÁLISE SOBRE A FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL (2005-2014)

v.1

BRASÍLIA

2015

HELOISA MARQUES GIMENEZ

**DEFESA NACIONAL, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
UMA ANÁLISE SOBRE A FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL (2005-2014)**

v.1

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Área de Concentração “História das Relações Internacionais”, Instituto de Relações Internacionais, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

BRASÍLIA

2015

Tese de autoria de Heloisa Marques Gimenez, intitulada **DEFESA NACIONAL, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL (2005-2014)**, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, em 27 julho de 2015, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha - Irel/UnB (orientador/presidente)
Curso: Relações Internacionais - UnB

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva - Irel/UnB (titular interno)
Curso: Relações Internacionais - UnB

Prof. Dr. Eiiti Sato - Irel/UnB (titular interno)
Curso: Relações Internacionais – UnB

Prof. Dr. Márcio Augusto Scherma - UFGD (titular externo)
Curso: Relações Internacionais - UFGD

Prof. Dr. Igor Fuser - UFABC (titular externo)
Curso: Relações Internacionais - UFABC

Prof. Dr. Thiago Gehri - IREL/UnB (1º suplente - interno)
Curso: Relações Internacionais - UnB

Prof. Dr. Pedro Silva Barros - IPEA (2º suplente - externo)

Aos meus pais, Antonio e Rosely, e à minha irmã, Marina, pela presença incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aqui a todos que de alguma maneira se envolveram e participaram destes últimos meses de dedicação exclusiva à tese. É um agradecimento também por terem sido parte e companhia nos valiosos anos de estadia em Brasília.

Agradeço ao Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha, meu orientador, com admiração, pela confiança no meu trabalho e amabilidade na orientação.

Ao Prof. Estêvão Chaves de Rezende Martins, pelo exemplo, e aos demais professores do Irel que foram, direta ou indiretamente, interlocutores desta pesquisa.

Aos funcionários da secretaria do Instituto, Anderson, Odalva e Vanessa, pela boa-vontade e prontidão.

Aos colegas e amigos de Irel: Alejandro Barrios, Ana Paula Lage, Átila Ribeiro, Felipe Baptista, Gabriel Dizner, Jean Lima, Jesus Ferreira, Larissa Basso, Luciana Campos, Márcio Barbato, Matías Franchi, Rodolfo Silva, Rodrigo Mota, Sebastian Gandra, e em especial ao Rafael Rocha.

A Débora Orsi e Edna Gubitoso, respectivamente, pela revisão e normalização do texto e das referências bibliográficas desta tese.

Ao Daniel Lima, pelo auxílio na elaboração dos mapas.

A todos os entrevistados, aos servidores do Arquivo Histórico do Itamaraty, da Biblioteca e Arquivo Histórico da Assembleia Plurinacional da Bolívia e do Arquivo de Tratados do Ministério de Relações Exteriores da Bolívia.

Ao colega de trabalho, de pesquisa e amigo, Alex Jorge das Neves, pela interlocução e apoio permanentes.

Às minhas chefias imediatas no Gabinete do Ministro da Justiça durante o curso de doutorado, Alessandro Soares e Rafael Almeida, que incentivaram a minha investida acadêmica e se tornaram meus amigos.

Ao meu pai e irmã, e em especial à minha mãe, sem cujo apoio nada teria sido possível.

À Caroline Freitas, pelo exemplo, amizade e carinho com que incentiva meus projetos acadêmicos.

Ao Andrei Cornetta, por toda ajuda e leitura cuidadosa, fundamentais à conclusão desse trabalho.

Pelo apoio em várias etapas da pesquisa, com leituras, debates, material e incentivo, agradeço a: Bruno Fernandes, Fernando Horta, Giordano Almeida, Lincoln Telhado, Pedro Henrique Moraes Cícero, Raphael Seabra, Thiago Battaglini e Vanessa Zanella.

À Sandra Silva – sempre, e Antonio Escrivão, pelo compartilhamento de caminhos, e por, junto com Rodrigo Camargo e Felipe Sinício, terem sido a família Unesp-Franca em Brasília.

À Ana Carolina Mauad e Thaís Menezes, pela cumplicidade, amizade e apoio.

Ao Felipe Canova, pela amizade e prontidão.

Ao Acácio Leite e à Mariana Raphael, por terem sido meus braços direito e esquerdo nos últimos meses.

Agradeço a presença imprescindível das amigas Renata Antão, Roberta Amanajás e Sabrina Durigon durante todo o tempo.

Aos companheiros de idas e vindas de trabalhos de campo na Bolívia: Sue Iamamoto, Rafaela Pannain, Gladstone Leonel e Salvador Schavelson.

Aos amigos bolivianos que sempre me recebem com carinho: Álvaro Manzano, Claudia Canedo, Daniel Viveros, Diego Mondaca, Eduardo Paz Gonzáles, Eduardo Paz, Elena Apilánez, Gabriel Zeballos, Graciela Terán, Oscar Olmedo, Tania Paz, Tanya Kerssen e Victoria Gonzáles. Ao mestre e amigo na Bolívia, Oscar Vega Camacho.

A Walter Sotomayor e família, por terem sido um pouco da Bolívia em Brasília.

Aos jovens pesquisadores em Relações Internacionais, Ítalo Sposito, Karen Honório dos Santos, Lara Selis, Tatiana Berringer e Tchella Maso, que contribuíram na construção da graduação na Unesp quando estudantes, e seguem agora como professores – agradeço pelo incentivo e exemplo.

E, por fim, a todos os amigos em Brasília que estiveram por perto, na hora certa: Camila Gomes, Cláudia Bastos, Edmilson Pereira, Gabriel Leão, Gabriel Sampaio, Igor Lima, Isadora Souza, Ísis Táboas, Maria Mello, Marleide Rocha, Maurício Guetta, Mercedes Mourão, Nathália Vince, Paloma Gomes, Patrick Mariano, Ricardo Lobo, Rodrigo Mesquita, Sílvia Álvarez, Sílvia Magalhães e Vladimir Sampaio.

Muito obrigada.

RESUMO

GIMENEZ, Heloisa Marques. **Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 493 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

Com esta pesquisa buscou-se compreender como a articulação entre as políticas de defesa nacional e de segurança pública da Bolívia e do Brasil se dá na zona de fronteira comum, além de como ela incide na relação bilateral formal entre os dois países, no período compreendido entre 2005 e 2014. Para tanto, traçou-se uma trajetória de marco legal e formulação de políticas públicas acerca das fronteiras, da defesa nacional e da segurança pública no referido período, e investigaram-se as concepções vigentes dos Estados boliviano e brasileiro sobre tais temas – analisando os documentos das políticas, extraíndo seus conceitos e procedendo a uma análise comparativa entre eles. Realizaram-se entrevistas e pesquisa *in loco* com os formuladores das políticas, em Brasília e em La Paz, e na fronteira correspondida pelas cidades gêmeas de Corumbá, no Estado do Mato Grosso do Sul, e Puerto Quijarro, no departamento de Santa Cruz. Como documentação da relação bilateral formal entre Bolívia e Brasil, utilizaram-se os tratados bilaterais, os acordos de cooperação técnica e a correspondência entre o Ministério das Relações Exteriores brasileiro e sua missão em La Paz no referido período. Assim, analisou-se a interação entre as políticas, em nível nacional e transnacional – transfronteiriço – atentando para as dimensões cooperação internacional formal e informal realizadas na fronteira.

Palavras-chave: Fronteira. Defesa nacional. Segurança pública. Relação bilateral Bolívia-Brasil.

ABSTRACT

GIMENEZ, Heloisa Marques. **National defense, public security and international relations: an analysis of the Bolivia-Brazil border (2005-2014)**. 2015. 493 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

This research seeks to understand how the relationship between the national defense and public security of Bolivia and Brazil occurs in the common border area, and how it focuses on formal bilateral relations between the two countries, in the period between 2005 and 2014. Therefore, it sketches a trajectory of legal framework and public policy formulation on the borders, national defense and public security in that period, and investigates the prevailing conceptions of the Bolivian and Brazilian States on these issues – analyzing the policy documents, extracting its concepts and making a comparative analysis between them. Interviews with the policy-makers and field research were held in Brasilia and La Paz, and by the twin border cities of Corumbá, State of Mato Grosso do Sul, and Puerto Quijarro, in the department of Santa Cruz. As documentation of formal bilateral relations between Bolivia and Brazil, the international agreements are used, besides technical cooperation agreements and correspondence between the Brazilian Ministry of Foreign Affairs and its mission in La Paz in the period. Thus, it analyzes the interaction between policies at national and transnational level – cross-border – paying attention to the dimensions of formal and informal international cooperation carried out at the border.

Keywords: Border. National defense. Public security. Bolivia-Brazil bilateral relationship.

RESUMEN

GIMENEZ, Heloisa Marques. **Defensa nacional, seguridad pública y relaciones internacionales:** un análisis de la frontera Bolivia-Brasil (2005-2014) 2015. 493 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

Esta investigación busca entender cómo se produce la relación entre la defensa nacional y la seguridad pública de Bolivia y Brasil en el área de la frontera común, además de su incidencia en la relación bilateral formal entre los dos países en el período entre 2005 y 2014. Para ello, traza la trayectoria de formulación de políticas públicas acerca de las fronteras, la defensa nacional y la seguridad pública en ese período, e investiga las concepciones vigentes de los Estados de Bolivia y de Brasil en estos temas – analizando los documentos de las políticas, extrayendo sus conceptos y haciendo un análisis comparativo entre ellos. Fueron realizadas entrevistas e investigación *in loco* con los responsables de las políticas, en Brasilia y en La Paz, y en la frontera, en las ciudades gemelas de Corumbá, Estado de Mato Grosso do Sul, y Puerto Quijarro, en el departamento de Santa Cruz. Como documentación de la relación bilateral formal entre Bolivia y Brasil, se utilizan los acuerdos, convenios de cooperación técnica y la correspondencia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y su misión en La Paz en el período. Así, se analiza la interacción entre las políticas a nivel nacional y transnacional – transfronterizo – fijándose a las dimensiones de la cooperación internacional formal e informal llevadas a cabo en la frontera.

Palabras clave: Frontera. Defensa nacional. Seguridad pública. Relación bilateral Bolivia-Brasil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Mapa político de Bolívia e Brasil na América do Sul

Figura 2 – Mapa da fronteira brasileira: arcos norte, central e sul

Figura 3 – Mapa da zona de fronteira Bolívia-Brasil

Figura 4 – Localização da aglomeração internacional Corumbá-Ladário-Puerto Quijarro-Puerto Suárez

Figura 5 – Fluxos econômicos da fronteira Corumbá-Puerto Quijarro

Quadros

Quadro 1 – Fronteira Bolívia-Brasil: Estados, departamentos e população

Quadro 2 – Políticas de defesa da Bolívia e do Brasil (2005-2014)

Quadro 3 – Defesa nacional: conceitos brasileiros atuais

Quadro 4 – Defesa nacional: conceitos bolivianos atuais

Quadro 5 – Defesa nacional na Bolívia e no Brasil: destaques de semelhanças e diferenças conceituais

Quadro 6 – Políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil atuais: características principais

Quadro 7 – Segurança pública: conceitos bolivianos e brasileiros atuais

LISTA DE SIGLAS

ABSP - Anuário Brasileiro de Segurança Pública
ABM - Associação Brasileira de Municípios
Ademaf – Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças
Alba - Aliança Bolivariana para as Américas
ALC - Áreas de Livre Comércio
Alcsa - Área de Livre Comércio Sul-americana
ANH - Agência Nacional de Hidrocarbonetos
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brics - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BPR - Batalhão de Pronto Resposta
CAF/SRI - Comitê de Articulação Federativa/Secretaria de Relações Institucionais
CDIF - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CDN - Conselho de Defesa Nacional
Celac - Comunidade de Estados Latino-americanos e do Caribe
Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF - Comitê de Fronteira
CF - Constituição da República Federativa do Brasil
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público
CNP - Conselho Nacional do Petróleo
CPE - Constituição Política do Estado
COC - Centro de Operações Conjuntas
Conasp - Conselho Nacional de Segurança Pública
Conseg - Conferência Nacional de Segurança Pública
Cosdep - Conselho Supremo de Defesa do Estado Plurinacional
DPF - Departamento de Polícia Federal
DPRF - Departamento de Polícia Rodoviária Federal
DSDEP - Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia

EMCFA - Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
Enafron - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
Enasp - Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
EUA - Estados Unidos da América
FED - Federal Reserve System (Banco Central do EUA)
FHC - Fernando Henrique Cardoso
Fifa - Federação Internacional de Futebol
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNP - Frente Nacional de Prefeitos
Gasbol - Gasoduto Bolívia Brasil
GGIF - Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira
GLO - Garantia da Lei e da Ordem
GTI - Grupo de Trabalho Interdisciplinar
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Imposto Direto sobre os Hidrocarbonetos
IIDH - Instituto Interamericano de Direitos Humanos
IIRSA - Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-americana
INE - Instituto Nacional de Estadística
IREL - Instituto de Relações Internacionais
LBDN - Livro Branco da Defesa Nacional
MD - Ministério da Defesa
Mercosul - Mercado Comum do Sul
MF - Ministério da Fazenda
MI - Ministério da Integração Nacional
MJ - Ministério da Justiça
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONSC - Observatório Nacional de Segurança Cidadã
ONU - Organização das Nações Unidas
Otca - Organização para o Tratado de Cooperação Amazônica
PDFF - Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
Pefron - Plano Estratégico de Fronteiras

Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A.

PND - Política Nacional de Defesa

Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

RFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil

Senasp - Secretaria Nacional de Segurança Pública

Seplanseg - Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública

SIN - Serviço de Impostos Nacionais

Sinesp - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública

Sisfron - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

SPR/MI- Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração

TGN - Tesouro Geral da Nação

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Unasul - União das Nações Sul-americanas

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZIF - Zona de Integração Fronteiriça

YPFB - Yacimientos Petroliferos Fiscales de Bolivia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 FRONTEIRA, SEGURANÇA E DEFESA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ABORDAGEM CONCEITUAL	32
1.1 FRONTEIRA E ESTADO NAÇÃO: ENTRE O CONCRETO E O CONCEITUAL	34
1.1.1 Fronteira: aspectos históricos	34
1.1.2 Considerações sobre o território e suas dinâmicas	38
1.2 ESTADO E SOCIEDADE: DA SEGURANÇA INTERNACIONAL E DEFESA NACIONAL À SEGURANÇA PÚBLICA.....	48
1.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: TEORIA E AÇÃO.....	54
1.3.1 Regimes e instituições no debate tradicional de relações internacionais	55
1.3.2 A dimensão social dos regimes sob o construtivismo	61
1.3.3 Regimes, cooperação e segurança: possibilidades e limites na América do Sul	65
2 FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL: A RELAÇÃO BILATERAL NO TERRITÓRIO	71
2.1 DEFINIÇÃO DE LIMITES E INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA: ASPECTOS ESTRUTURAIS DA RELAÇÃO BILATERAL BOLÍVIA-BRASIL NOS SÉCULOS XX E XXI.....	73
2.1.1 Definição de limites: a diplomacia na fronteira	74
2.1.2 Cooperação energética de hidrocarbonetos: o petróleo e o gás como vetores da integração territorial	81
2.1.2.1 Apontamentos sobre política externa e relações internacionais.....	89
2.1.2.1.1 <i>O "acumulado histórico da diplomacia brasileira" e os princípios fundamentais das relações internacionais da Constituição Federal de 1988</i>	94
2.2 A FRONTEIRA PARA O ESTADO BRASILEIRO (2005-2014): MARCO LEGAL, COMPETÊNCIAS E CONCEITOS.....	98
2.2.1 Marco legal e competências	100
2.2.2 Políticas e conceitos	103
2.3 A FRONTEIRA PARA O ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA (2005-2014): MARCO LEGAL, COMPETÊNCIAS E CONCEITOS.....	114

2.3.1 A fronteira na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009.....	115
2.3.2 A Lei de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras	116
2.3.3 A Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças	121
2.4 A ZONA DE FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL.....	123
3 DEFESA NACIONAL E FRONTEIRA: AS POLÍTICAS BOLIVIANAS E BRASILEIRAS (2005-2014)	126
3.1 DEFESA NACIONAL E FRONTEIRA NO BRASIL (2005-2014)	126
3.1.1 Marco legal e competências	129
3.1.2 As implicações do pacto federativo brasileiro	132
3.1.3 Políticas e conceitos	135
3.1.3.1 A Política Nacional de Defesa	137
3.1.3.2 A Estratégia Nacional de Defesa	140
3.1.3.3 O Livro Branco da Defesa Nacional	144
3.1.3.4 A defesa na fronteira	149
3.2 DEFESA NACIONAL E FRONTEIRA NA BOLÍVIA (2005-2014)	151
3.2.1 Marco legal e competências	152
3.2.2 Políticas e conceitos: Livro Branco e Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia	153
4 SEGURANÇA PÚBLICA E FRONTEIRA: AS POLÍTICAS BOLIVIANAS E BRASILEIRAS (2005-2014)	169
4.1. SEGURANÇA PÚBLICA E FRONTEIRA NO BRASIL.....	169
4.1.1 Marco legal e competências	172
4.1.2 Políticas e conceitos	175
4.2 SEGURANÇA CIDADÃ E FRONTEIRA NA BOLÍVIA (2005-2014)	178
4.2.1 Marco legal e competências.....	178
4.2.2 Políticas e conceitos	181
5 DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA NA ZONA DE FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL (2005-2014): EVOLUÇÃO ARTICULADA?.....	186
5.1 AS POLÍTICAS DE DEFESA BOLIVIANAS E BRASILEIRAS EM PERSPECTIVA COMPARADA (2005-2014): CONCEITOS CENTRAIS	188
5.1.1 Defesa nacional: conceitos brasileiros atuais	190
5.1.2 Defesa nacional: conceitos bolivianos atuais	192

5.1.3 Defesa, Bolívia e Brasil: convergências e divergências.....	196
5.2 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA BOLIVIANAS E BRASILEIRAS EM PERSPECTIVA COMPARADA (2005-2014): CONCEITOS CENTRAIS.....	199
5.2.1 Segurança pública: conceitos brasileiros atuais.....	200
5.2.2 Segurança cidadã: conceitos bolivianos atuais.....	201
5.2.3 Segurança pública, Bolívia e Brasil: convergências e divergências	201
5.3 FRONTEIRA, SEGURANÇA E DEFESA NA RELAÇÃO BILATERAL BOLÍVIA-BRASIL (2005-2014)	204
5.3.1 Modelo de execução das políticas e desenvolvimento observado.....	204
5.3.1.1 Zona de fronteira e cidades gêmeas: considerações histórico-geográficas sobre Corumbá e Puerto Quijarro	206
5.3.1.2 Defesa nacional e segurança pública nas cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro	211
5.3.1.3 Demais aspectos levantados sobre defesa nacional e segurança pública em toda a zona de fronteira Bolívia-Brasil	222
5.3.2 A incidência na relação bilateral formal	235
CONCLUSÕES.....	245
REFERÊNCIAS.....	262

APÊNDICES

Apêndice A – Lista de instrumentos bilaterais formalizados.....	278
Apêndice B – Classificação das correspondências entre o MRE e a embaixada em La Paz analisadas (2005-2014)	284
Apêndice C – Projetos de Cooperação Técnica da Agência Brasileira de Cooperação com a Bolívia, concluídos entre 2005 e 2014.....	318
Apêndice D – Projetos de Cooperação Técnica da Agência Brasileira de Cooperação com a Bolívia vigentes.....	330
Apêndice E – Tratados internacionais em segurança subscritos pela Bolívia e pelo Brasil	334
Apêndice F – Quadro de entrevistas realizadas	336
Apêndice G – Roteiro semiestruturado de entrevista.....	340
Apêndice H – Entrevista com Embaixador Celso Amorim.....	342
Apêndice I – Entrevista com Coordenador da CDIF.....	356

Apêndice J – Entrevista com Gerente de Projetos da Coordenação-geral de América do Sul, Central e Caribe da ABC	371
Apêndice K – Entrevista com Chefe de Gabinete do EMCFA	380
Apêndice L – Entrevista com Supervisor do Sisfron	386
Apêndice M – Entrevista com Diretor da Divisão de Investigação e Combate ao Crime Organizado Transnacional da Polícia Federal	406
Apêndice N – Entrevista com vice-prefeita de Corumbá	425
Apêndice O – Entrevista com Delegado-chefe da Polícia Federal em Corumbá.....	430
Apêndice P - Entrevista com delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá.....	438
Apêndice Q – Entrevista com Tenente Coronel Velásques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.....	444
Apêndice R – Entrevista com Embaixador e Primeiro Secretário bolivianos em Brasília.....	455
Apêndice S – Entrevista com Diretor-geral de Segurança Cidadã e Prevenção de Delitos do Ministério de Governo da Bolívia	468
Apêndice T – Entrevista com Diretor-geral de Zonas de Segurança Fronteiriça do Ministério da Defesa da Bolívia	483

INTRODUÇÃO

A relação bilateral Bolívia-Brasil tem como principal marco a definição de limites fronteiriços, com os Tratados de Madrid, Santo Ildefonso e de Petrópolis, em 1750, 1777 e 1903, respectivamente – a extensa fronteira que compartilham, de 4.423 quilômetros, fruto destas negociações territoriais. Para os dois países, é a maior fronteira compartilhada com um único país vizinho. Neste estudo examinam-se as relações entre os dois Estados no campo da defesa nacional e da segurança pública relativamente à sua fronteira compartilhada, considerando a relação bilateral formal e aquelas estabelecidas em âmbito transfronteiriço – pelos órgãos do Estado responsáveis pela segurança, pela defesa e pela sociedade. A partir dessas relações concretas ocorridas no território fronteiriço, aborda-se a relação bilateral entre Bolívia e Brasil.

A localização geográfica da Bolívia no continente sul-americano sempre interessou ao Brasil. A Bolívia tem acesso às duas principais bacias hidrográficas do continente – Amazônica e Platina, possui território nos Andes, Chaco, Amazônia e Pantanal, e posiciona-se de forma central para a conexão entre os Oceanos Atlântico e Pacífico – ao que se denominou o *heartland* da América do Sul. Essas características, ao longo do século XX, chamaram a atenção de teóricos geopolíticos brasileiros como Mário Travassos, Meira Matos e Golbery do Couto e Silva. Soma-se a isso a potencialidade do território boliviano em recursos minerais, explorados desde os tempos da colônia. Assim, desde 1938, o Brasil trava com a Bolívia acordos para a exploração de petróleo em território boliviano, o que assentou as bases para o estabelecimento de conexões viárias, ferroviárias e para a construção do gasoduto, ao longo do século XX.

No mesmo sentido, atualmente, dos dez eixos multinacionais de integração e desenvolvimento traçados no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), quatro incluem o território boliviano. São eles os eixos Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia, Andino e Hidrovia Paraná-Paraguai. Apenas Brasil, Argentina e Chile englobam mais eixos, com oito, seis e sete, respectivamente, enquanto todos os demais países estão envolvidos em um ou dois eixos.

É necessário ressaltar a importância do Brasil como destino de comércio boliviano, com destaque para o gás natural, e a presença brasileira nos setores produtivos de hidrocarbonetos, do agronegócio e, mais recentemente, na construção civil de obras de infraestrutura. Em âmbito estatal, há a presença do Estado brasileiro com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de

cooperação técnica de órgãos estatais na área de tecnologia de agricultura, alimentação e saúde. Há, ainda, as questões envolvendo o tema migratório, a associação da Bolívia ao Mercosul e o fato de ela estar dentre os países considerados prioritários para a política externa brasileira.

Atualmente, na América do Sul, os temas de defesa são tratados de forma mais profunda pela sociedade e academia em geral. Observa-se a produção de Livros Brancos em diversos países e a consolidação da democracia no continente favorece abordar aspectos de defesa nas fronteiras, inclusive no que diz respeito a sua interface com a dimensão da segurança pública. Quando examinada em seus desdobramentos nas fronteiras, a segurança pública incorpora dimensão internacional. Por isso, optou-se, neste estudo, por abordar fronteira, segurança e defesa em perspectiva integrada e sob perspectiva interdisciplinar, mediante o emprego de conceitos consagrados na disciplina de Relações Internacionais e em outras disciplinas das Ciências Sociais, sobretudo da Geografia Política, de modo a relacionar temas de cooperação internacional no marco das relações bilaterais. O tema fronteiriço, além de muito incipiente no debate em Relações Internacionais, não foi ainda objeto de análise acadêmica quanto à articulação das políticas de defesa nacional e segurança pública no âmbito das relações bilaterais do Brasil como nenhum outro país limítrofe¹.

O objetivo principal da pesquisa foi o de compreender como a articulação entre as políticas de defesa e de segurança pública da Bolívia e do Brasil para a zona de fronteira comum se insere na agenda bilateral entre os dois países, no período de 2005 a 2014. O recorte temporal entre os anos de 2005 e 2014 deu-se pela característica contemporânea das políticas desenvolvidas com especificidades fronteiriças no tema da defesa e da segurança, do desenvolvimento das próprias fronteiras, nos dois países, além de corresponderem predominantemente aos governos Evo Morales, na Bolívia, e Luiz Inácio Lula da Silva – Dilma Rousseff, no Brasil. Nesse período, nos dois países, tem havido mudanças da abordagem exclusivamente de segurança das fronteiras para uma abordagem de desenvolvimento das fronteiras.

¹ Os diagnósticos desenvolvidos em âmbito estatal, no Brasil, e que subsidiam as políticas vigentes contemplam a cooperação internacional geral e os demais temas de políticas públicas, conforme apresentado no Capítulo 2. Na academia, aos estudos das dinâmicas transfronteiriças falta agregar a dimensão da política externa enquanto política pública, e, por sua vez, as relações bilaterais Bolívia-Brasil também são pouco analisadas. Das 695 teses aprovadas pelos Cursos de Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores brasileiro entre 1979 e 2013, apenas dez envolvem temas relacionados à Bolívia e seis relacionados às fronteiras brasileiras.

Como objetivos específicos, buscou-se construir a trajetória e caracterizar as políticas vigentes da Bolívia e do Brasil para as fronteiras, a defesa nacional e a segurança pública, além de entender sua evolução articulada a partir de um caso ilustrativo de um ponto selecionado da zona de fronteira.

Como hipóteses, foram feitas as seguintes formulações, em total de quatro: 1) os diferentes conceitos de segurança pública e defesa nacional da Bolívia e do Brasil para as suas ações na fronteira comum provocam desigualdades no alcance do interesse nacional de cada um deles por meio da relação bilateral; 2) Bolívia e Brasil têm concepções de políticas de segurança e defesa convergentes em âmbito regional, mas aquelas relativas à sua fronteira comum apresentam assimetria em favor do Brasil; 3) as políticas públicas brasileiras de segurança e defesa executadas na fronteira com a Bolívia e a atuação do Brasil na relação bilateral não refletem o princípio constitucional fundamental de integração dos povos da América Latina; e 4) a cooperação e integração entre Bolívia e Brasil a partir de políticas de segurança e defesa na zona de fronteira comum acontece por meio de atores subnacionais e não-estatais, com baixo nível de institucionalização, ou seja, com pouco arcabouço legal e estrutural fornecido pelo Estado.

A seguir, apresentam-se considerações acerca dos métodos de pesquisa empregados e, na sequência, a organização do conteúdo da tese.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A presente pesquisa é de característica qualitativa, hipotético-dedutiva² e utiliza ferramentas de análise histórica³, tanto para a justificativa de delimitação do objeto, quanto para a sua descrição e caracterização. Para a análise conceitual das políticas públicas de defesa nacional e segurança pública da Bolívia e do Brasil, utiliza-se da

² O método hipotético-dedutivo “[...] se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 110).

³ Para Duroselle (2000), o “acontecimento” é um fenômeno ou dado singular, objeto de estudo científico do historiador. Uma coletânea de acontecimentos, ou a sequência deles, é o objeto do estudo histórico. O fenômeno ou a sequência de fenômenos pode deixar traços físicos ou produzir processos, sendo o estudo empírico dos acontecimentos de passado distante ou recente fundamental para a compreensão da política e das relações internacionais, para além dos modelos teóricos de jogos ou de cenários. Os acontecimentos subjacentes àquele que corresponde ao objeto de estudo (por exemplo, as características sociais ou históricas de um país, para além de uma ação internacional específica) são também fundamentais e constituem a característica do estudo histórico. Outra característica desse tipo de estudo é ser qualitativo, na medida em que o fenômeno, ou acontecimento, é singular (DUROSELLE, 2000).

comparação⁴ e para a verificação de seu modelo de execução no caso ilustrativo⁵ apresentado no Capítulo 5, identifica-se e delinea-se um tipo ideal⁶ de interação e implementação das políticas – nos âmbitos nacional e transnacional, em que se destacam das políticas dos dois países nos temas de segurança e defesa, a integração entre os órgãos de um mesmo Estado na área de segurança e defesa, a dimensão de integração com seus homólogos do país vizinho e a especificidade fronteiriça, concebendo-a não apenas como território destinado à segurança, mas como território importante para o desenvolvimento do País. As aproximações – observadas principalmente nas políticas brasileiras – e distanciamentos – observados principalmente quanto à relação bilateral formal no território – dessas características são apontadas ao longo da análise.

Para tanto, tem-se como base analítica oficial dados de ambos os países que registram a formulação das políticas públicas em questão, além do marco legal (constitucional e legislação específica), e de documentos que registram a relação bilateral da Bolívia e do Brasil a respeito da temática estudada. Para a análise da trajetória de formulação das políticas, de execução delas nas fronteiras e das questões que incidem na relação bilateral entre os países, foram realizadas duas incursões em campo na Bolívia,

⁴ Aqui, a comparação é utilizada sobretudo para a análise dos princípios, objetivos e extração dos conceitos das políticas bolivianas e brasileiras estudadas, identificando suas semelhanças e diferenças. Não se trata, portanto, de um estudo de política comparada tradicional, como se fez tradicionalmente nas Ciências Sociais nos Estados Unidos e Europa no início do século XX, tampouco das análises que se desenvolveram posteriormente – e em contraposição às primeiras – englobando países da América Latina, África e Ásia. Bebendo nesta fonte, no entanto, permitiu-se utilizar a comparação como feito por “[...] diversos autores, como um método ao lado de outros, diferindo, neste ponto, de clássicos como John Stuart Mill e Émile Durkheim” (GONZALEZ, 2008, p. 3).

⁵ Utiliza-se a denominação “caso ilustrativo” para a exposição e análise do modelo de execução das políticas apresentados no Capítulo 5 por se tratar de um estudo que compõe a tese ao lado de outras análises. Contudo, vale-se das características atribuídas ao estudo de caso como a compreensão de fenômeno social complexo, investigação de fenômeno contemporâneo em contexto de vida real e consideração de fontes e evidências variadas, conforme definido por Yin (2005).

⁶ A análise histórico-social a partir do recurso metodológico do “tipo ideal” consiste em enfatizar certos traços da realidade até concebê-los em uma forma pura, porém dificilmente observável. É, portanto, um constructo do pensamento do pesquisador sobre certo fenômeno – não propriamente o fenômeno – que orientará a formulação de questões e a busca por respostas para a compreensão da realidade a ser observada (COHN, 2008). Assim, a forma do tipo ideal “[...] trata-se de um quadro de pensamento, e não da realidade histórica, e muito menos da realidade ‘autêntica’, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade à maneira de *exemplar*. Tem antes o significado de um conceito limite puramente ideal, em relação ao qual se *mede* a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com o qual esta é *comparada*. Tais conceitos são configurações nas quais construímos relações, pela utilização da categoria da possibilidade objetiva, que a nossa *imaginação*, formada e orientada segundo a realidade, *julga* adequadas” (WEBER, 2008, p. 109). Neste estudo, entendem-se tanto as próprias políticas analisadas – em seu enunciado – como constructo do pensamento do gestor acerca da realidade, quanto o entendimento de interação ideal entre elas – nos níveis nacional e internacional – formulados para esta pesquisa a partir dos traços destacados da realidade da fronteira, da segurança e da defesa, e da relação bilateral Bolívia-Brasil.

na sede de governo La Paz e nas cidades fronteiriças de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, além de Corumbá, no Brasil, e da pesquisa realizada na capital Brasília.

A principal técnica utilizada nessas ocasiões foi a realização de entrevistas presenciais a partir de roteiros semiestruturados com gestores públicos envolvidos na formulação e na implementação das políticas públicas de defesa nacional e segurança pública nas fronteiras de ambos os países, como será exposto a seguir.

O processo de construção da pesquisa, desde a formulação do projeto, deveu-se muito à experiência de pesquisa *in loco* da autora no país estrangeiro abordado e na fronteira bilateral em exame, prévia e durante a tese de doutorado. Essa experiência de pesquisa esteve permeada pela observação e pela apreensão da fala de atores locais (por meio principalmente de entrevistas) envolvidos nos processos políticos estudados – na monografia de conclusão do curso de graduação, na dissertação de mestrado e, agora, na tese de doutorado⁷. Portanto, considera-se inevitável refletir acerca do lugar do pesquisador na observação e relato do fenômeno estudado, assim como refletir sobre o próprio fenômeno como representação social.

Assim, entende-se que a pesquisa realizada *in loco*, em um espaço formado por conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2006), oferece dados e informações passíveis de cobrir a lacuna explicativa fornecida por registros da relação entre dois Estados, ou da formulação de ação de política pública de um Estado para seu próprio território e população.

A atualidade do tema escolhido e o baixo nível de institucionalização dos dois países envolvidos (em diferente proporção, contudo), que refletem no escasso material de avaliação da implementação e resultados das políticas e na ausência de indicadores a

⁷ Os temas abordados nesta tese, envolvendo sobretudo território e relações Bolívia-Brasil, têm sido objeto de estudos desenvolvidos pela autora desde 2004. O contato com a realidade e o debate acadêmico e político no país vizinho, assim como a realização de pesquisas de campo sempre foram relevantes, com trabalhos realizados *in loco* em 2004, 2009-2010, 2013 e 2015. Da permanência em Santa Cruz de la Sierra e La Paz durante nove meses entre 2009 e 2010, desenvolveu-se a dissertação de mestrado sobre a presença brasileira no agronegócio boliviano (GIMENEZ, 2010), no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP). Adicionalmente, a formulação do objeto de pesquisa da tese, assim como a análise desenvolvida acerca dele, relaciona-se com a atuação profissional da autora no Ministério da Justiça, de 2012 a 2014, na assessoria do Gabinete do Ministro. Durante o período, além do acompanhamento de políticas públicas afins a esta pesquisa, a autora atuou como Assessora Federativa do Ministério, compondo o Sistema de Assessoramento Federativo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, participando como membro do Comitê de Articulação Federativa da mesma secretaria, pelo Ministério da Justiça. Também contribuíram para este processo a participação na organização do Encontro da Presidenta com Prefeitos, em 2013, e do Encontro dos Municípios de Fronteira, em 2014. As viagens de pesquisa para observar processos específicos e realizar entrevistas para a tese, em 2015, somaram cinco semanas.

respeito, demandam uma construção de pesquisa de enfoque qualitativo e a partir de observação sistemática (FRASER; GONDIM, 2004)⁸.

Estudos desta natureza são capazes de apontar questões a serem resolvidas em âmbito estatal, com potencial para embasar a construção e possíveis ajustes posteriores de políticas públicas, além de dados objetivos acerca dos fenômenos particulares, como as fronteiras. Sobre este aspecto, importa ressaltar a escassez de estudos envolvendo as fronteiras na área de Relações Internacionais; entendendo-as como lugar em essência das relações internacionais, onde se dão de forma corriqueira (SCHERMA, 2015), e de grande potencial para a elaboração teórica na área e para a análise de política externa.

Importante destacar, também, o importante papel que outras disciplinas como a Geografia, tratando de aspectos referentes às dinâmicas socioespaciais, ou a Antropologia e a Sociologia, tratando das características etnográficas e sociológicas, podem oferecer ao debate sobre fronteiras, além das inúmeras possibilidades de diálogo com a disciplina de Relações Internacionais. Ao cabo, a pesquisa a seguir se desenvolve aproveitando métodos, técnicas e achados de outras disciplinas, como convém a investigações complexas no campo das Relações Internacionais.

Em relação aos aspectos metodológicos, nas Ciências Sociais, o método qualitativo deriva da convicção de que a ação social é fundamental na configuração da sociedade; elas partem do princípio de que a ação humana é dotada de um significado subjetivo que não é passível de compreensão apenas sob uma ótica quantitativa e objetiva (FRASER; GONDIM, 2004). A especificação da metodologia qualitativa de pesquisa é composta por técnicas, que prestam à análise da ação social, tais como: a observação participante, a história de vida, a história oral e as diversas modalidades (ou técnicas) de entrevistas (HAGUETTE, 2013).

As metodologias qualitativas são definidas, por Marconi e Lakatos (2009), como “[...] conjuntos de preceitos ou processos de que se serve uma ciência; são, também, a habilidade para usar esses preceitos ou normas, na obtenção de seus propósitos”. Nesse sentido, entende-se que as técnicas correspondem à parte prática de coleta de dados, traduzidas nesta pesquisa na realização de entrevistas, especificamente com os gestores públicos envolvidos com as questões de segurança e defesa nas fronteiras da Bolívia e do

⁸ O termo observação sistemática é utilizado aqui para expressar o conhecimento adquirido acerca do objeto de estudo (país Bolívia) a partir de uma experiência de proximidade (visitas, pesquisas de campo, estadia prolongada), não no sentido da observação participante como ferramenta de estudo do comportamento humano, em que o pesquisador busca integrar-se ao contexto social do sujeito estudado (FRASER; GONDIM, 2004).

Brasil. Já os propósitos a ser obtidos referem-se à apreensão da atuação estatal, e não propriamente do sujeito entrevistado, como o objetivo de inferir a respeito de diretrizes e atuação de cada um daqueles Estados.

Procede-se a uma espécie de análise sobre o “comportamento” estatal na implementação de política pública, internamente, perante a sua própria sociedade, ao mesmo tempo em que se considera sua relação com o Outro, isto é, com o país vizinho e seus desdobramentos fronteiriços.

A atribuição de características humanas à atuação estatal não é nova em Relações Internacionais, tendo influenciado as primeiras formulações teóricas na área e colocado em oposição as teorias realista e idealista, a partir, respectivamente – e de forma resumida -, da concepção do estado de natureza de Thomas Hobbes e da tendência à paz perpétua de Immanuel Kant (MESSARI; NOGUEIRA, 2005).

Posteriormente, a Sociologia das Relações Internacionais levou esses atributos para a interpretação da atuação dos Estados entre todos eles, no Sistema Internacional⁹, assumindo que o estudo dos fenômenos políticos internacionais deve ser multidisciplinar e multifacetado (MERLE, 1981). A compreensão do comportamento do Estado no desenvolvimento de suas próprias políticas públicas de âmbito interno, mas executadas na fronteira com outro país, fornece elementos importantes acerca de sua abordagem sobre os países vizinhos, para além do que é estabelecido em nível diplomático e nas concertações dos regimes internacionais e regionais. Além de *locus* das relações sociais internacionais em essência, a presença do Estado na fronteira é considerada um dado do posicionamento estatal a respeito do Estado vizinho.

Nesse sentido, a análise de políticas públicas implementadas nas fronteiras torna-se ferramenta útil para a reflexão em Relações Internacionais¹⁰. Como já exposto de forma reiterada, o elemento presente em todas as fases dessa pesquisa foi a utilização de entrevista, na medida em que os dados disponibilizados pela Bolívia e pelo Brasil a

⁹ Entendendo Sistema Internacional tradicionalmente na disciplina de Relações Internacionais, ele seria “[...] o conjunto constituído pelas unidades políticas [Estados e Organizações Internacionais] que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de força” (ARON, 1979, p. 122).

¹⁰ Não se pretende neste estudo dar conta de uma análise completa do ciclo de políticas públicas, mas considerá-lo parcialmente quanto às fases de formulação (mais especificamente, quando da formulação concluída, ou enunciação da política) e implementação. Esses seriam elementos importantes, na medida em que executados na fronteira, da reflexão sobre as relações internacionais. Na exposição e análise do caso ilustrativo, assim como no conjunto da tese, no entanto, é possível inferir a respeito de elementos das fases de formação de agenda, tomada de decisão e avaliação das políticas públicas em questão (FERRAREZI; SARAVIA, 2006).

respeito de cada aspecto abordado foram desproporcionais em quantidade e abrangência. A entrevista, “[...] conversação efetuada face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistador, verbalmente, a informação necessária” (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 111). Como instrumento de coleta de dados na pesquisa científica, a entrevista,

Uma delas é a de favorecer a relação intersubjetiva do entrevistador com o entrevistado, e, por meio das trocas verbais e não verbais que se estabelecem neste contexto de interação, permitir uma melhor compreensão dos significados, dos valores e das opiniões dos atores sociais a respeito de situações e vivências pessoais. Outra vantagem é a flexibilização na condução do processo de pesquisa e na avaliação de seus resultados, visto que o entrevistado tem um papel ativo na construção da interpretação do pesquisador. Esta seria uma modalidade de triangulação (confiabilidade), pois, ao invés de o pesquisador sustentar suas conclusões apenas na interpretação que faz do que o entrevistado diz, ele concede a este último a oportunidade de legitimá-la. Este é um dos aspectos que caracteriza o produto da entrevista qualitativa como um texto negociado (FRASER; GONDIM, 2004, p. 140).

Assim, na pesquisa qualitativa, a entrevista propicia a compreensão da realidade humana por meio do discurso, pois privilegia a fala dos atores sociais envolvidos diretamente com o tema estudado. Ela abre espaço ao interlocutor e ao entrevistador “[...] em um processo de influência mútua [que] produz um discurso compartilhado pelos dois atores: pesquisador e participante” (FRASER; GONDIM, 2004, p. 140).

Neste estudo, por meio da fala do ator entrevistado (agente público), chegou-se à compreensão dos princípios e desempenho do Estado em determinada área de política pública. A possibilidade de debate, no momento da entrevista, a respeito de uma política já formulada e conhecida possibilitou ao processo de pesquisa em questão a colocação das suas hipóteses pela pesquisadora ao entrevistado, e a conformação do que vem a ser o texto que dá corpo à pesquisa.

A opção qualitativa da pesquisa, que considera elementos subjetivos e dá voz a percepções da experiência do entrevistado não implica relativizar a possibilidade explicativa dos resultados que serão colhidos. Para não incorrer neste erro, definem-se previamente a estrutura e os objetivos do conjunto de entrevistas a ser realizadas, buscando:

[...] garantir a representatividade dos significados, passível de ser obtida ao entrevistar aqueles que conhecem e compreendem profundamente a realidade a ser estudada, [...] permitir que o entrevistado sinta-se mais livre para construir seu discurso e apresentar seu ponto de vista, o que faz com que o roteiro seja o mais flexível possível, e, por último, [...] submeter as interpretações do pesquisador à avaliação crítica dos

próprios participantes da pesquisa (legitimidade) (FRASER; GONDIM, 2004, p. 143).

Para tanto, o presente estudo buscou garantir representatividade nos formuladores e executores das políticas públicas estudadas nas áreas de defesa nacional, segurança pública e fronteiras, em nível nacional e subnacional, abarcando a diversidade de corporações envolvidas no desempenho de uma mesma função estatal, como é o caso da atividade policial na faixa de fronteira. Em todas as ocasiões, teve-se presente o marco legal em que se inscrevem as políticas públicas discutidas entre a autora do estudo e seus entrevistados. Em outras palavras, a referência dos debates era sempre a realidade, manifesta nas estruturas institucionais e normativas no desenrolar da relação bilateral.

Optou-se pelo contato com atores da União – enquanto formuladora e indutora das políticas – e de atuação no município, ainda que pertençam a instâncias estaduais – como no caso das polícias militar e civil brasileiras. No caso da Bolívia, como a polícia é única e ligada ao poder central do Estado, abordaram-se aqueles agentes que atuam no município.

A realização de entrevistas num processo de pesquisa pode sofrer esgotamento do tema, e indica-se um espectro de 15 a 25¹¹ depoimentos quando se trata de entrevistas individuais. Sobre este aspecto, considera-se a ideia de Bourdieu (2007)¹² de que as pessoas de um mesmo grupo social tendem a desenvolver semelhanças e significados individuais que correspondem a significados grupais, “[...] a fala de alguns indivíduos de um grupo é representativa de grande parte dos membros deste mesmo grupo inserido em um contexto específico” (FRASER; GONDIM, 2004, p. 148), o que justifica a escolha de um representante por função ou corporação nessa pesquisa.

Foram realizadas entrevistas face a face e mediadas (por telefone ou computador), a partir de roteiros semiestruturados; desse modo, é possível que “[...] à medida que o entrevistado vai expressando suas opiniões e significados, novos aspectos sobre o tema vão emergindo e o entrevistador pode redefinir seu roteiro para obter informações que permitam ampliar sua compreensão do tema” (FRASER; GONDIM, 2004, p. 144).

¹¹ Para a presente pesquisa, foram utilizadas 26 entrevistas com atores da Bolívia e do Brasil.

¹² “O princípio unificador e gerador de todas as práticas e, em particular, destas orientações comumente descritas como ‘escolhas’ da ‘vocação’, e muitas vezes consideradas efeitos da ‘tomada de consciência’, não   outra coisa senão o *habitus*, sistema de disposi es inconscientes que constitui o produto da interioriza o das estruturas objetivas e que, enquanto lugar geométrico dos determinismos objetivos e de uma determina o, do futuro objetivo e das esperanças subjetivas, tende a produzir práticas e, por esta via, carreiras objetivamente ajustadas às estruturas objetivas” (BOURDIEU, 2007, p. 201-202).

O pesquisador que utiliza a entrevista como técnica metodológica busca, assim, coletar dados e extrair informação para a pesquisa qualitativa, sendo o ponto chave no controle de qualidade dos dados o uso sistemático de dados de outras fontes relacionadas com o fato observado a fim de que se possa analisar a consistência das informações e sua validade (HAGUETTE, 2013), procedimento empregado no presente trabalho.

Os atores aqui entrevistados foram os agentes da burocracia estatal, aqueles que operam na fronteira a política elaborada em âmbito nacional. A partir de seus princípios, objetivos e conceitos para o seu funcionamento prático, e ao imaginá-lo e estudá-lo a partir da implementação na fronteira, traça-se o tipo ideal de funcionamento dessa política, quanto à interação entre os órgãos de um Estado e seus homólogos do outro lado da fronteira, conformando a relação bilateral no território. Portanto, no presente estudo, o modelo de execução observado no caso ilustrativo corresponde à interação das políticas de defesa e segurança pública, permeadas pelas concepções estatais sobre as fronteiras, realizada nas fronteiras, e, portanto, com uma dimensão de interação transfronteiriça e internacional que remete tanto ao Outro (país e sociedade) no território como na relação bilateral formal entre os dois Estados.

ORGANIZAÇÃO DA TESE

A tese está organizada em cinco Capítulos, além desta Introdução e das Conclusões. No Capítulo 1, intitulado “Fronteira, segurança e defesa e cooperação internacional: abordagem conceitual”, são introduzidos os conceitos utilizados na tese, para delimitação e análise do objeto de estudo. Define-se fronteira a partir da percepção da conformação do conceito em consonância com a conformação do Estado-Nação, expondo outros conceitos a ela relacionados e de interesse para este estudo, com destaque para o conceito de território. O debate sobre segurança e defesa do qual se parte na tese é apresentado considerando-se as perspectivas do Estado e da sociedade; assim, desagregam-se as noções utilizadas posteriormente de segurança internacional e defesa nacional e segurança pública, correspondentes em prevalência, respectivamente, ao Estado e à sociedade. Por fim, são apresentados os conceitos de cooperação internacional e regimes internacionais, com enfoque para a segurança na América do Sul, considerando-se tratar de um estudo sobre a dimensão fronteira da relação bilateral Bolívia-Brasil, a qual enseja a cooperação entre os Estados e as suas sociedades.

No Capítulo 2 – “Fronteira Bolívia-Brasil: a relação bilateral no território” – são apresentadas informações históricas e dados que corroboram o argumento condutor da tese de que a relação bilateral Bolívia-Brasil está permeada por sua conexão e integração territoriais. Por sua extensa fronteira terrestre compartilhada, a relação bilateral se inicia com a negociação e definição de limites, padrão consolidado logo no início do século XX, com o Tratado de Petrópolis. A cooperação e integração energética de hidrocarbonetos (exploração e comercialização de petróleo e gás) desempenham o papel de pilar desta integração territorial, na medida em que ela envolveu, desde o início, a criação de infraestrutura viária e investimento industrial em outros setores, propiciando as trocas comerciais que só se intensificam com o passar do tempo. Nesse sentido, considerou-se importante destacar alguns aspectos de atuação internacional do Brasil no período (séculos XX e XXI) e neste caso, um dado importante para a análise da relação bilateral específica que é feita ao longo da tese.

Ainda no Capítulo 2, apresenta-se a perspectiva atual do Estado boliviano e do Estado brasileiro a respeito de suas fronteiras, no marco temporal delimitado entre 2005 e 2014. São apresentadas as bases constitucionais e legais a respeito das fronteiras em ambos os países, assim como as concepções de desenvolvimento das fronteiras constantes em suas políticas nacionais, ao passo em que são caracterizadas as fronteiras sob uma perspectiva de políticas públicas, para efeitos desta tese. Ao final do Capítulo, identifica-se a zona de fronteira Bolívia-Brasil como o *locus* no qual se concentra a análise da tese.

Ao Capítulo 3 denominou-se “Defesa nacional e fronteira: as políticas bolivianas e brasileiras (2005-2014)”. Dele constam, por sua vez, as políticas de defesa nacional da Bolívia e do Brasil, com atenção para as fronteiras, em sua evolução no período de 2005 a 2014, e consolidação nos documentos em vigência. Assim, são apresentados os principais documentos atuais de ambos os países, que consistem em livros brancos de defesa e outras políticas, classificadas como doutrina, estratégia ou política. Previamente, é feita a exposição do marco constitucional e legal, além das competências pela área internamente nos dois Estados. A partir daí, verificou-se a importância das decisões tomadas na década em questão: lançamento dos livros brancos – no Brasil por meio de legislação específica, e promulgação de nova constituição na Bolívia.

No quarto Capítulo, cujo título é “Segurança pública e fronteira: as políticas bolivianas e brasileiras”, apresenta-se a trajetória das políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil entre 2005 e 2014, além de sua especificidade fronteiriça consolidada no período. A partir do embasamento constitucional e do marco legal em vigência, são

localizadas as políticas e programas destinados à segurança pública dos dois países, no contexto da questão da violência em cada um deles e em consonância com os aspectos da integração entre órgãos e setores estatais entre si e com a sociedade, que marcam o conceito de cidadania presente na formulação de cada país, com diferenças e especificidades.

Por fim, o Capítulo 5 é destinado à análise da evolução articulada das políticas de defesa nacional e de segurança pública na zona de fronteira Bolívia-Brasil no período 2005-2014 (sob o título “Defesa nacional e segurança pública na zona de fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014): evolução articulada?”). Para tanto, inicialmente, recuperam-se as políticas de defesa nacional de cada país para, a partir da extração dos conceitos principais de cada uma delas, proceder-se a uma análise comparativa de convergências e divergências. O mesmo é feito com as políticas bolivianas e brasileiras de segurança pública. Em seguida, elegem-se as cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro como caso ilustrativo para a análise da execução articulada das políticas enquanto modelo, ou tipo ideal a partir das formulações estatais, e das suas conexões com a relação bilateral formal e informal entre os dois países, exposição construída a partir de pesquisa *in loco* realizada na fronteira e de caracterização histórico-geográfica. Das entrevistas com formuladores das políticas em nível nacional, da Bolívia e do Brasil, extraíram-se aspectos gerais do tema da defesa nacional e da segurança pública na zona de fronteira em questão, os quais constam também do Capítulo 5. Ao final, são apresentados documentos de registro da relação bilateral formal entre Bolívia e Brasil no período 2005-2014, para se procederem a identificação e a análise da incidência dos temas abordados ao logo da tese em âmbito estatal¹³.

Na sequência, nas Conclusões apresentam-se as inferências parciais acerca dos temas expostos em cada Capítulo da tese, comentando, a partir do correspondente ao quinto Capítulo, as hipóteses formuladas no início da pesquisa, as questões e perspectivas apontadas pelo conjunto da pesquisa apresentada ao longo da tese, referentes às políticas públicas de defesa nacional, de segurança pública, de fronteiras e relação bilateral, nos níveis de Estado e de sociedade.

Apresentam-se também, nos Apêndices, parte do material produzido ao longo do processo da pesquisa, como o roteiro semiestruturado de entrevista, a transcrição delas e

¹³ Para uma descrição mais detalhada do desenvolvimento da pesquisa empírica e da análise associada aos conceitos, conferir a parte introdutória do Capítulo 5.

a apresentação sistematizada de fontes primárias utilizadas para as análises presentes na tese.

1 FRONTEIRA, SEGURANÇA E DEFESA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ABORDAGEM CONCEITUAL

Debater segurança e defesa nas fronteiras brasileiras implica considerar inúmeras variáveis. Examinadas do ângulo da racionalidade ocidental moderna, o Estado Nação é o primeiro elemento a vir à mente quando se pensa em fronteiras e, a partir dele, suas competências e responsabilidades. Não apenas as de um Estado Nação, mas ao menos dois, que, a partir da intersecção fronteiriça produzem uma dinâmica de relacionamento. Não é novidade, porém, para as diversas áreas do conhecimento que se ocupam da reflexão sobre as dinâmicas fronteiriças, que as interações humanas observadas nesses espaços sociais podem se dar ao largo das definições estatais e de suas políticas públicas ou em diálogo com elas.

Este estudo parte da premissa de que os atores estatais e não estatais são sujeitos da relação bilateral estabelecida por uma fronteira compartilhada por dois países, verificando que o segundo caso funciona como indutor do primeiro, ainda que sua formalização e registro sejam escassos.

A segurança e a defesa talvez sejam os primeiros temas com os quais os Estados Nação tiveram de lidar ao se conformarem, ao buscarem a demarcação de limites territoriais. E a existência do Outro (Estado Nação) emerge, objetivamente – possivelmente – como ameaça, mas, subjetivamente, atua como referência e diferenciação no processo em que o Estado político e a nação, como elemento vivo, são forjados.

O debate sobre o Outro tem conquistado renovado espaço na disciplina de Relações Internacionais desde a década de 1990, e trazido contribuições importantes para a reflexão sobre o papel e a natureza Estado Nação. Assim como a reflexão acerca do objeto de estudo a partir da conceitualização do Estado Nação, as visões de fronteira desenvolvidas pela geografia política e pela geopolítica também são importantes. Portanto, trabalha-se aqui o conceito de fronteira, que traz elementos de reflexão a partir de sua construção teórica ao longo da história.

Sobre a segurança e a defesa, sejam elas referentes ao Estado Nação ou às pessoas que o habitam, existem diferentes concepções e maneiras de ser aplicadas em políticas públicas - o que também importa a este estudo. Por fim, seguindo o curso da história política recente e da evolução da disciplina de Relações Internacionais, interessam as concepções de cooperação internacional, que fornecerão ferramentas para análise do

objeto de pesquisa, permitindo inferir a respeito da relação bilateral dos países em questão.

Neste capítulo, discorre-se sobre os conceitos a ser utilizados ao longo da tese para a compreensão e problematização do seu objeto de estudo. A presente pesquisa utiliza-se de debates nos âmbitos das disciplinas de Relações Internacionais, das Ciências Sociais e da Geografia Humana, sobretudo da Geografia Política e da Geopolítica; todas elas apresentando aportes em algum nível para os temas de fronteira, segurança e defesa – e cooperação internacional, em um segundo momento.

O argumento a seguir apresenta, primeiramente, o conceito de fronteira, tanto em sua dimensão descritiva e concreta, quanto em seus elementos intangíveis, como as redes de diferentes níveis – social, econômico e político. Para tanto, partiu-se da reflexão teórica de fronteira gestada no seio da geografia política, sempre em diálogo com o processo histórico de conformação do Estado Nação que abriga a noção de fronteira aqui utilizada.

Na sequência, apresenta-se o debate de segurança e defesa, decomposto nas dimensões da segurança internacional, da defesa nacional e da segurança pública. Considera-se que as duas primeiras dimensões, centrais na disciplina de Relações Internacionais, quando refletidas no território, não podem se furtar ao diálogo com os atores subnacionais e não-estatais, sobretudo com o elemento humano.

Por sua vez, da interface entre o elemento humano e a segurança, se ocupa a segurança pública, esta, objeto de elaboração concreta no campo das políticas públicas e teórica nas Ciências Sociais. Mediadas pela fronteira entre dois Estados, a segurança pública, em contato com a dimensão internacional, e a segurança internacional, são impelidas a dialogar e a equilibrar o elemento Estado e o elemento humano para sua formulação e execução.

A cooperação internacional, apresentada em seguida, emerge do debate teórico em relações internacionais sobre as razões e as possibilidades da cooperação entre os Estados, a partir das compreensões existentes do sistema internacional. Expõe-se o debate acerca do tema da segurança internacional e da cooperação em segurança em nível regional, que interessa para compreender, ao longo da pesquisa, que tipo de ferramentas os Estados em questão disponibilizam para equacionar as questões relevantes na fronteira, assim como para observar se, e em que medida, se estabelece a cooperação não formal entre os atores na fronteira.

1.1 FRONTEIRA E ESTADO NAÇÃO: ENTRE O CONCRETO E O CONCEITUAL

A conformação histórica das fronteiras, atrelada à conformação do Estado Nação, gerou embates políticos e debates teóricos. Mesmo havendo divergências de interpretações sobre cada um deles, a fronteira e o Estado são uma realidade que exige reflexão constante. A prevalência deste modelo de organização social e política por quase todo o mundo, a interligação da comunicação entre os países e o debate sobre formas de governar e de organizar o Sistema Internacional desencadearam reflexões a respeito da dinâmica entre eles e da sua interação com a sociedade.

O território, pilar da soberania estatal, se conforma a partir de elementos naturais, sociais, políticos e econômicos, e sua dinâmica muitas vezes transcende o planejamento do poder central do Estado. Ao presente estudo interessa este aspecto a partir das fronteiras, que conferem às dinâmicas territoriais um caráter binacional – neste caso – ou tríplice.

A institucionalização dessas dinâmicas – do poder estatal ou do poder econômico – assim como da própria existência da sociedade habitante do território, produz condições que influenciam a execução da política estatal naquele lugar, assim como realizam demandas próprias à ação do Estado sobre si.

A seguir, expõem-se alguns conceitos que servirão de ferramenta para a interpretação e problematização do objeto de estudo desta tese.

1.1.1 Fronteira: aspectos históricos

O termo fronteira é oriundo do meio militar: seu original francês *frontière* significava, no século XIII, a vanguarda das tropas militares. O termo *front*, que se utiliza até hoje para especificar a porção avançada das tropas de um exército no território, tem a mesma origem (COUTO, 2007).

A definição de fronteira está relacionada, pois, à expansão territorial e ao início da associação desta, de forma delimitada e demarcada, a uma unidade em diferenciação à outra. As fronteiras da guerra no território na Antiguidade conformarão, portanto, as fronteiras de limite territorial, cultural e político ou nacional (fronteiras de diferenciação entre os Estados) posteriormente, na Era moderna.

A teorização sobre o conceito de fronteira também é coincidente com a formação

do Estado Nação¹⁴ – sobretudo com as unificações europeias, com a consolidação das universidades e com a história das relações internacionais. No entanto, é na Idade Média que a civilização ocidental começa a lidar com o tema fronteiriço e o elabora em consonância com a construção da modernidade, que, por sua vez, produzirá o Estado Nação, ao qual se atrelará a noção de fronteira utilizada nesta pesquisa.

A transição da Era Medieval à Era Moderna e o impacto do colapso das instituições de então trouxeram a compreensão de que o princípio norteador da “civilização europeia” seria a busca pela identidade e pela unidade, e, por meio da expansão, da consolidação e da fixação da unidade territorial do Estado (MARTINS, 2002).

A fronteira tem também um papel na construção da identidade dos Estados, na medida em que cada um consolida sua autopercepção no embate, material ou ideal, com outros Estados que, por sua vez, conformam e representam outras comunidades sócio-políticas. Desde a Idade Média, após 990 D. C., são gestadas essas comunidades sócio-políticas sobre um território, as quais originarão os Estados nos séculos subsequentes. O que se iniciou no continente europeu como predomínio de reinos maiores sobre reinos menores com o tempo estendeu-se a outros continentes e tornou-se a forma de organização social predominante (TILLY, 1996).

É importante resgatar a trajetória da fronteira a partir desse ponto da história europeia – moderna e ocidental –, porque é nesse marco que se enquadram os Estados Nação aqui trabalhados, a Bolívia e o Brasil, e o marco pelo qual operam sua política internacional atualmente.

Afirmar esse ponto de vista abre a possibilidade de considerar outras trajetórias histórico-culturais, seja em tempos anteriores, posteriores ou contemporâneos, reconhecendo também o processo político pelo qual passa a Bolívia atualmente, por exemplo, em que a maioria de sua população, indígena, habitante daquele território antes do período colonial, ou descendente de civilizações pré-hispânicas, como se diz tradicionalmente, integra o cenário político reivindicando modos organizativos originários, hibridizando o Estado Nação moderno¹⁵, mas sem romper o seu marco.

¹⁴“Em geral, o território do Estado nação é contínuo. Existem, contudo, exceções como o Alasca, nos Estados Unidos, sem falar dos territórios coloniais” (BRITTO, 1986, p. 21).

¹⁵ O tema da transformação do caráter do Estado na Bolívia, em sua forma plurinacional, tem sido objeto de muitas pesquisas nas áreas de ciência política e antropologia política. Freitas (2013) discorre sobre a diferença de perspectiva entre movimentos sociais e Estado, e Schavelzon (2012) faz uma etnografia da Assembleia Constituinte que originou o Estado Plurinacional e a CPE/2009. Para uma visão aproximada à

Afirmar uma concepção de fronteira atrelada à construção do Estado Nação moderno também é se localizar na racionalidade moderna, que origina a produção acadêmica na qual se insere (como exposto adiante), assumindo a existência de outras racionalidades e não pretendendo esgotar as possibilidades explicativas e de compreensão dos temas aos quais se dedica aqui. Quando se assume que a definição concreta e conceitual de fronteira se dá com base na identificação e diferenciação do Outro (ser humano ou Estado), parece fundamental ressaltar a crença na existência de outras possibilidades explicativas para ela e para as demais dinâmicas concretas das sociedades¹⁶.

Na França do século XVI predominou, entre os pensadores, o que pode ser chamado de uma “doutrina das leis naturais” para a definição de fronteiras. Mais tarde, na Alemanha ameaçada pelas tropas napoleônicas, o filósofo Johann Fichte, em seus “Discursos à Nação Alemã” de 1807, reivindicava as fronteiras do novo Estado com base em uma nacionalidade pautada na unidade cultural e linguística (COSTA, 2008; STEIMAN, 2002).

Ao longo do tempo, portanto, os atributos das fronteiras são deslocados do campo estritamente político para o campo econômico (COSTA, 2008; STEIMAN, 2002); agregam-se a ele, ainda, elementos culturais e antropológicos, além dos fluxos de bens, capitais, pessoas e serviços. Segundo Steiman (2002), é ao Estado Nação moderno que se vincula a relação entre fronteira e soberania territorial, e é por causa desta interseção que se visualizou a importância do debate correlacionado entre fronteiras internacionais e cooperação internacional no âmbito da teoria e da disciplina de Relações Internacionais.

Na história europeia, observam-se três momentos de conformação das fronteiras: 1) o declínio do feudalismo e a transição para a modernidade; 2) as unificações e consolidações do Estado Nação – dois marcos que acontecem em um fluxo contínuo, mas extenso; e 3) o mundo pós-Segunda Guerra Mundial, com o legado da conformação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a reconstrução territorial europeia e a proposição liberal e integrada às Américas, e ao oriente de conformação de um sistema internacional pautado na Organização das Nações Unidas (ONU). Neste terceiro momento, a diferenciação com relação ao Outro atravessava o oceano, era mais jovem (a

versão oficial do Estado Plurinacional da Bolívia, conferir a produção de García Linera (2009), sociólogo e vice-presidente da do país desde 2006, que tem sido um dos principais teóricos do *proceso de cambio*.

¹⁶ Segundo Novion, Costilla e Ayala (2014), por exemplo, a área dos Estudos Latino-americanos apresenta questionamentos ao que seria uma epistemologia colonizadora do pensamento social e acadêmico, desenvolvido fora do continente a seu respeito, e apresenta outras possibilidades.

ex-colônia) e despontava como potência política e econômica: os Estados Unidos da América (EUA).

A fronteira foi um elemento importante na dinâmica da história europeia, sobretudo a fronteira leste. O lado oriental da Europa, dadas as circunstâncias da divisão ideológica, política e econômica do mundo após 1945, frequentemente ficou de lado nas análises e estudos até os anos 90. A referência à teoria da fronteira deve-se, por certo, à obra clássica de Frederick Turner, *The Frontier in American History*. Turner afirma que a fronteira oeste foi mais importante para forjar o caráter norte-americano do que a norte e a sul e teve por efeito reforçar os valores democráticos e republicanos nos Estados Unidos. Na sua perspectiva, a ‘fronteira ilimitada do oeste’ foi o único fator a permitir a emergência das instituições norte-americanas e sob cuja influência os valores europeus clássicos regrediram: ‘No pensamento e no discurso americano, ‘fronteira’ passou a significar o limite da colonização e não, como na Europa, o limite geopolítico’. [...] A tese de Turner oferece um instrumento útil para compreender **o processo dinâmico de construção de identidades por contraste, por oposição, por exclusão**, na Europa em geral e na Europa ocidental, em particular. A Europa veio a se auto-definir, ao longo dos séculos subsequentes à divisão do Império Romano e à crescente cristianização, por um recurso negativo, contrastando-se com os não-europeus: o Oriente, o Islã, a Ásia, e, por fim, a América (MARTINS, 2002, p. 98-99, grifo nosso).

Vale lembrar que, simultaneamente aos dois primeiros momentos, ocorriam em outras partes do mundo as independências da América espanhola e da América portuguesa, e que, a partir do terceiro momento, se daria a descolonização da África – para não citar a realidade do Hemisfério Oriental, mais complexo e desconhecido (ou mais complexo porque mais desconhecido) na academia ocidental.

No entanto, é a Europa na passagem do século XIX para o XX que começa, em suas escolas de guerra e nos institutos acadêmicos de estudo das guerras, a formular teorias a respeito das fronteiras da maneira como são abordadas aqui. Essas mesmas escolas – que se tornaram institutos de Geografia, de Ciência Política e de Relações Internacionais – fundamentam a reflexão teórica a respeito do objeto deste estudo.

A experiência da unidade, contudo, não foi o forte dos europeus. Nesse ponto, chineses sempre estiveram à frente, como os judeus, cuja sobrevivência deu-se com mais frequência pelo total desaparego da soberania territorial em que concretamente viviam e pela forte identificação com o fator unificador da nação – cultura e religião. A cultura dos europeus (sem distinguir, agora, entre os do leste e os das demais regiões) sempre tendeu à divisão. A diversidade prevaleceu como eixo de afirmação restrita (linguística, política, territorial e economicamente) fomentadora de rivalidades e de conflitos. A construção unitária valendo-se de um pressuposto de igualdade compensada (equação própria à Comunidade Europeia após o Tratado de Roma, pela qual população e produto interno bruto são calculados para fundamentar a representatividade de cada Estado-membro) parece só ter sido

possível após a experiência acumulada na primeira metade do século XX, com a Segunda Guerra Mundial e com a Guerra Fria (MARTINS, 2002, p. 114).

Durante a primeira metade do século XX, os teóricos da Geografia Política lançaram o olhar para a trajetória moderna e travaram o debate entre o que seriam fronteiras naturais e o que seriam fronteiras artificiais. Esse debate é norteado pelo intuito de determinar a superioridade de um tipo de fronteira sobre outro, e, assim, justificar o favorecimento de um grupo social ou Estado em possuir determinado território. Na definição conceitual e na formulação de justificativas para a consolidação de fronteiras territoriais, a utilização de elementos intangíveis também foi importante.

As fronteiras constituem um tema por excelência da geopolítica. Talvez sejam elas desde há muitos séculos as que mais atenção têm merecido dos geopolíticos e *policy-makers*. Não é sem fundamento esta preocupação. Falar em fronteiras significa referir-se ao campo das relações internacionais, portanto envolver a política de um Estado em relação a outros e a segurança de seu próprio território (MYIAMOTO, 1995, p. 169).

Essa reflexão é bastante desenvolvida no campo da Geografia Política, que busca, desde sua instituição como disciplina acadêmica, no final do século XIX, “[...] compreender a produção, a organização e a diferenciação do espaço” (CASTRO, 2005, p. 15). Assim como a disciplina de Relações Internacionais, a Geografia Política maneja diversos temas, materiais e imateriais, mas é na relação entre política e território que se verifica a concentração de sua produção. Para Castro (2005), a política seria a expressão dos conflitos sociais, e o território, a base material e simbólica da sociedade¹⁷.

1.1.2 Considerações sobre o território e suas dinâmicas

Até aqui foi visto que não existem fronteiras naturais; tais limites são construídos a partir de relações políticas e sociais. A geopolítica, por sua vez, ao tratar das relações políticas entre as sociedades e o território, busca para suas análises não apenas

¹⁷ A geografia política pode então ser compreendida como um conjunto de ideias políticas e acadêmicas sobre as relações da geografia com a política e vice-versa. O conhecimento por ela produzido resulta da interpretação dos fatos políticos, em diferentes momentos e em diferentes escalas, com suporte numa reflexão teórico-conceitual desenvolvida na própria geografia ou em outros campos como a ciência política, sociologia, antropologia, relações internacionais etc. A dupla necessidade de dar uma resposta acadêmica sobre os fundamentos geográficos para eventos políticos e a preocupação de legitimar a sua análise a partir de um enquadramento intelectual em modelos teóricos reconhecidos resultaram numa forte contextualização da disciplina, tanto em termos dos temas centrais como das opções metodológicas, além das práticas, de muitos dos seus formuladores. (CASTRO, 2005, p. 17).

compreensão lógica, mas consistência histórica para esta relação que abrange aspectos econômicos e de produção, ecológicos e culturais. A delimitação de um território se dá a partir de sua ocupação e apropriação (e dos desdobramentos formais daí decorrentes), e a sua defesa, a partir do domínio, controle e gestão sobre ele exercidos. A competição, disputas, conflitos e guerras são decorrentes do conflito de interesses acerca de um mesmo território (COSTA, 2008), e são equacionados, desde o advento da modernidade, pelo Estado Nação.

Nessa perspectiva, diz-se que as políticas são territoriais no sentido de promoverem a coesão, autoritária ou democraticamente. As políticas territoriais podem ser internas a um Estado ou mesmo internacionais. Para promover a coesão nacional, um Estado cria e recria, ou radicaliza, a identidade nacional (ainda que uma nação possa ser o mote originador de um Estado Nação). Por essas e outras razões, a geografia política e a geopolítica estão sempre no fio da navalha entre a produção científica e a ideologia, sendo a geopolítica uma disciplina que nasce como a geografia política da guerra (COSTA, 2008), com enfoque nas relações entre Estado e território.

É sem sombra de dúvida que o surgimento da geografia política e sobretudo da geopolítica são um produto do contexto europeu na virada do século XIX para o XX [...]. Num plano mais geral, entretanto, não se pode esquecer que o interesse pelos fatos referente à relação entre espaço e poder também manifestava um momento histórico que envolvia o mundo em escala global, caracterizado pela emergência das potências mundiais e, com elas, o Imperialismo como forma histórica de relacionamento internacional. Em outros termos, as estratégias dessas potências tornaram-se antes de tudo globais, isto é, 'projetos nacionais' tenderam a assumir cada vez mais um conteúdo necessariamente internacional (COSTA, 2008, p. 58).

O dilema teórico representado pelo encontro de diversos elementos (naturais, políticos, econômicos e culturais) na busca de uma definição para as fronteiras, sobre o qual se debruçaram os teóricos da geografia política na primeira metade do século XX, teria sido equacionado com o conceito de autodeterminação dos povos (STEIMAN, 2002)¹⁸.

Com um Sistema Internacional consolidado quanto à inevitabilidade do relacionamento internacional, estão colocadas no tabuleiro todas essas variáveis, que servirão para compreender os interesses do Estado Nação, assim como o da população

¹⁸ O Artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão apresenta a noção de autodeterminação e, posteriormente, de nacionalidade. O Artigo 13 da Constituição Soviética declara que a URSS é um Estado de nacionalidades (BRITTO, 1986, p. 20).

que habita o território. É um momento no qual, tanto a oficialidade estatal quanto a teorização acadêmica, assumem que a cooperação entre países vizinhos na fronteira carece de instituições para instrumentá-la, já que ela “[...] tem sido feita informalmente e por meio de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços” (STEIMAN, 2002, p. 12).

Até aqui, demonstrou-se a importância da construção da noção de fronteira por sua relação com a formação do Estado Nação, mas também se ressaltaram seus elementos vivos, humano e natural como fundamentais para a sua constituição. Expôs-se, ainda, a premissa de que a interação transfronteiriça se dá também por atores não-estatais, e que o Estado, muitas vezes, age em resposta às demandas desses atores. Nesse sentido, o poder sobre o território é o elemento que sobressai quando se observam as dinâmicas fronteiriças (RAFFESTIN, 1993), um poder que pode ser estatal ou econômico, mas que produz, a partir da disputa pelo domínio do território, diferentes realidades para as fronteiras. Dessa forma, o poder presente nas relações estabelecidas no território de fronteira seria inerente às próprias relações, mas não sem intencionalidade (RAFFESTIN, 1993).

Será visto, mais adiante, que essa disputa gera processos simultâneos de *territorialização e desterritorialização* (do Estado, do capital e, de grupos populacionais originários, etc.) dinâmicos e mutáveis ao longo do tempo. São esses processos que tornam os territórios e seu uso social, ou os territórios de fronteira, no caso desta pesquisa, um objeto de análise. Nesse sentido, importa considerar o território para além de sua concepção convencional, isto é, uma extensão de terra delimitada por fronteiras que depende de um poder centralizado, como uma jurisdição, uma província ou uma cidade.

[...] vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. [...] é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele um objeto da análise social (SANTOS, 2002, p. 15).

Nas seções seguintes desta tese, constata-se que as políticas desenvolvidas para as fronteiras têm em vista a afirmação da presença do poder do Estado sobre o território, confirmando sua soberania com relação a um Estado vizinho e seu domínio e responsabilidade sobre os elementos humanos e naturais ali presentes. A conformação das fronteiras na América do Sul apresenta esses dois elementos de poder em disputa pelo território: a conformação dos Estados e a potencialidade de expansão econômica de acordo com seus recursos naturais.

A fluidez de pessoas e mercadorias, bem como a ocorrência de delitos nas fronteiras, as cidades gêmeas e as assimilações culturais, tampouco são produto da contemporaneidade ou da globalização como fenômeno atual. Para Chanda (2011), por exemplo, a história da humanidade é de conformação e transposição de fronteiras naturais, materiais e imateriais construídas pelos fluxos e intercâmbios humanos por meio do território do planeta ao longo de milhares de anos. O autor assume e reconhece o recente temor gerado pela globalização econômica ao final da década de 1990 e as desigualdades sociais dela advindas, mas traça paralelos com momentos similares ocorridos em sociedades diferentes.

Para ele, os atores da crescente conexão entre os povos e embriões da contemporânea globalização foram, quase sempre, mercadores, missionários, soldados e aventureiros. Isso demonstra que o comércio – em variadas formas –, a religião e as guerras, além do ímpeto desbravador – da curiosidade ao científico –, estiveram presentes nas diferentes sociedades, no oriente e no ocidente, e permitem entender a globalização não como algo isolado e produto exclusivo do momento no qual se vive.

A integração econômica, e com ela a globalização cultural, ultrapassaram nossa lógica global, ainda enraizada em termos nacionais. Nós nos beneficiamos de tudo o que o mundo tem a oferecer, mas pensamos apenas em termos limitados de proteger a terra e as pessoas dentro de nossas fronteiras nacionais – fronteiras que só foram traçadas na época moderna. **O arame farpado, as cercas, as forças de segurança e os agentes de imigração e alfândega que nos separa do resto do mundo** – tudo originário da mesma aldeia em uma terra que chamamos de Duniya – não mudam o fato de que estamos unidos pelos filamentos invisíveis da história. Quando nossos ancestrais enfiaram os pés no mar Vermelho para começarem uma jornada milenar, só conheciam o mundo até onde a visão alcançava. Não apenas podemos ver um quadro mais amplo, como sabemos como chegamos até onde estamos e para onde poderemos ir (CHANDA, 2011, p. 444-445, grifo nosso).

A partida dos ancestrais africanos rumo à Índia, à Malásia, à Austrália, à China, à Coreia e à Europa, até cinquenta mil anos antes de Cristo, a conformação da Rota da Seda¹⁹ no século III antes de Cristo, o Tratado de Tordesilhas estabelecido entre Espanha e Portugal no século XV depois de Cristo, os ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos e o lançamento da rádio Voz do Califado pela al-Qaeda em 2005, são exemplos de aventureiros, mercadores, soldados e missionários (CHANDA, 2011), que desafiam

¹⁹ “A Rota da Seda liga a China ao Mediterrâneo; moedas grega e fenícia criam as duas maiores esferas econômicas do Mediterrâneo” (CHANDA, 2011, p. 449).

uma visão estanque de fronteiras ou fatalista da globalização, como uma perversidade gestada nos dias de hoje.

Na América do Sul, a primeira divisão do território, a partir de uma concepção militar de fronteiras, foi a negociação do Tratado de Tordesilhas em 1494, e assim se dividia o território colonial entre Portugal e Espanha e se estabelecia o poderio destes sobre quase a totalidade do novo continente (COUTO, 2007). “O Rei da França, Francisco I, diante deste singular documento, argumentou que desejava ver o testamento de Adão no qual o primeiro homem teria generosamente deixado de herança todos estes territórios somente para castelhanos e lusos” (COUTO, 2007, p. 208).

No segundo momento da escala temporal desse trabalho, de conformação das fronteiras, ocorriam paralelamente, na América do Sul, no século XVIII, as definições dos Tratados de Madrid, em 1750, e de Santo Ildefonso, em 1777, que estabeleciam, quanto aos limites, os territórios portugueses e espanhóis no novo mundo²⁰. O critério do *uti possidetis*, que substituiu a linha estabelecida anteriormente pelo Tratado de Tordesilhas, estabelece a propriedade da terra de acordo com a posse efetiva do terreno. “Não é preciso meditar muito para verificar que este critério de posse é quase idêntico ao da 'fronteira como parte avançada de um exército’” (COUTO, 2007, p. 2009). Para Couto (2007), esta concepção de estabelecimento de fronteiras perdura no Brasil até praticamente a República.

Portanto, para efeitos práticos, as ‘fronteiras modernas’ que passaram a existir na Europa tardaram a chegar à América do Sul, mais despovoada e de gigantescas proporções. O Tratado de Santo Ildefonso, por exemplo, tem o seu trabalho de demarcação, dos limites oeste, finalizado apenas em 1791, ou seja, 14 anos após a assinatura do tratado. [...]. Observe-se que, em 17 de setembro de 1801, o então Coronel Ricardo Franco resiste, como comandante do Forte Coimbra (hoje em Mato Grosso do Sul), a um ataque castelhano. Em outros termos, dez anos após terminar a demarcação de limites com a Espanha e quase um quarto de século após a assinatura do Tratado de Santo Ildefonso, a ‘fronteira’, repito, a ‘fronteira’ entre aspas, ainda era a vanguarda de uma expedição militar. Observe-se que o ataque espanhol ao Forte Coimbra ocorreu apenas sete anos antes de a Família Imperial Portuguesa vir buscar refúgio no Brasil fugindo do ataque napoleônico (COUTO, 2007, p. 209).

A reflexão que se apresenta aqui sobre a conformação das fronteiras encontra eco na ideia de que o “território consiste em instituição” (RIO; DRUMMOND, 2013, p. 210),

²⁰ Anteriormente, em 1713, o Tratado de Utrecht já dispunha sobre as terras coloniais, embora se concentrasse majoritariamente na definição de limites na Europa.

seja ela estatal ou privada (social e econômica). Visualizando a tríade Estado Nação – fronteira – território, os dois últimos seriam a concretização objetiva da institucionalização do primeiro; da mesma forma se fosse trocado o Estado Nação pelo elemento econômico. Por isso, ao se tratar de uma concretização viva, do ponto de vista da natureza, e dinâmica, do ponto de vista da sociedade, algumas relativizações são necessárias para caracterizar a compreensão de fronteira e, principalmente, das dinâmicas transfronteiriças.

Como “[...] os espaços transfronteiriços estruturam-se por processos econômicos, sociais e ambientais que intensificam todo tipo de intercâmbio e associam-se às mudanças institucionais” (RIO; DRUMMOND, 2013, p. 211), pode-se falar em uma faceta também fluida das fronteiras. Por exemplo, quando ela é fluvial:

[...] características da fronteira entre Bolívia e Brasil: uma extensão de aproximadamente 3.400 km, dos quais 80% correspondem à fronteira molhada. De modo distinto das situações entre Chile e Argentina, cujos cursos compartilhados podem ser intermitentes ou permanentes, os pulsos de inundação regulam os fluxos de água na fronteira entre Bolívia e Brasil (RIO; DRUMMOND, 2013, p. 211).

Para conceber as fronteiras, devem-se considerar os elementos sociais, econômicos e de desenvolvimento produtivos do Estado e por ele mediados, conformadores do espaço geográfico nacional. Afinal, a fronteira é a extensão desse espaço, ainda não estruturado (BECKER; MIRANDA; MACHADO, 1990), e as particularidades advindas do contato com o externo serão agregadas à dinâmica nacional característica do país.

Contudo, ainda há a visão de que a fronteira é uma região abandonada, propícia em si mesma para a emergência da criminalidade e de atividades ilícitas. À fronteira, muitas vezes, são atribuídos problemas, como o tráfico de drogas, por exemplo, que culminam na parte interna dos Estados e que, na verdade, fazem parte de uma dinâmica mais ampla relacionada à totalidade do Estado.

Fronteira não é sinônimo de terras devolutas, cuja apropriação econômica é franqueada a pioneiros. A hipótese alternativa é que constitui um espaço ainda não estruturado, gerador de realidades novas e dotado de elevado potencial político (VELHO, 1976). O dado crucial da fronteira é, pois, a virtualidade histórica que contém: dependendo da forma de apropriação das terras livres, das relações sociais e dos tipos e interesses dos agentes sociais aí constituídos ter-se-á a formação de projetos políticos distintos. **A fronteira não é um fenômeno isolado. Ela é definida em relação a um espaço estruturado e sua potencialidade alternativa é circunscrita a limites impostos pela formação social em que se situa** (BECKER; MIRANDA;

MACHADO, 1990, p. 15, grifo nosso).

Para os autores, o desenvolvimento da fronteira é um símbolo político importante para a nação à qual pertence. A Bolívia tem sua história marcada por perdas territoriais para todos os países com os quais faz fronteira, e isso está presente na construção de sua identidade nacional (AUAD SOTOMAYOR, 2015). Nesse sentido, os conflitos que ocorrem na fronteira são inerentes à sociedade à qual pertencem e à integração de seu território. Um símbolo tão importante para a integração nacional como, “[...] na dimensão ideológica, manipula a preservação da imagem do espaço alternativo” (BECKER; MIRANDA; MACHADO, 1990, p. 24).

Os conflitos que acontecem na fronteira brasileira estão, no geral, conectados com as populações rurais que nela habitam, em oposição a outros grupos sociais ou às estruturas decorrentes do desenvolvimento econômico, industrial e agrícola, em uma hierarquização crescente entre os competidores pelo uso da terra. Costumam ser esses os mais visíveis e violentos tipos de conflito nas fronteiras. E, ao contrário do que se pode almejar quando se pensa em controle pelo Estado de seu território, a presença dele não necessariamente produzirá a diminuição de conflitos (BECKER; MIRANDA; MACHADO, 1990).

A ação coordenadora do Estado na produção do espaço, não elimina os conflitos; pelo contrário, agrava-os. No processo de reordenação do território, agudiza-se o conflito pela terra que, adquirindo valor de troca como mercadoria, adquire também valor de uso; movimentos de contestação contra o espaço produzido/controlado, centralizado e hierarquizado – reivindicam um contra-espaço. [...]. Esses conflitos coexistem com outros, entre os interesses privados e a ação do poder público, e entre interesses divergentes dos grupos que detêm o capital fundiário, comercial, industrial e bancário, uma vez que o processo produtivo continua fragmentado (BECKER; MIRANDA; MACHADO, 1990, p. 25).

Os conflitos nas fronteiras amazônicas do início da década de 1980 podem ter seus grupos sociais em confronto classificados da seguinte maneira (BECKER; MIRANDA; MACHADO, 1990): 1) conflito entre campesinato e apropriadores de terra; 2) conflito entre força de trabalho e Estado nos núcleos urbanos, por ocupação de áreas urbanas estatais – e aqui se acrescenta o conflito entre a força de trabalho e forças produtivas de capital privado; 3) conflito entre os componentes da força de trabalho; 4) conflito entre frações regionais de classe tradicionais e novas frações hegemônicas; 5) conflito no bloco de poder e choque com a Igreja. Para este estudo, talvez a Igreja seja um elemento de

menor força. Acrescenta-se um sexto item: 6) conflito entre Estados. Agrega-se a cada um dos itens a noção de que todos os tipos de conflitos podem ter dimensão ou desdobramento internacional.

Mais de uma década depois, Becker (2005) acrescenta a essa análise da constituição da fronteira amazônica uma concepção de expansão da fronteira científico-tecnológica. A autora verifica que, nos anos 2000, se fortalece o que ela chama de “coerção velada”, a partir da qual as forças ligadas à revolução científico-tecnológica tentam “[...] influir na decisão dos Estados sobre o uso de seus territórios” (BECKER, 2005, p. 71).

A Amazônia, o Brasil, e os demais países latino-americanos são as mais antigas periferias do sistema mundial capitalista. Seu povoamento e desenvolvimento foram fundados de acordo com o paradigma de relação sociedade-natureza, que Kenneth Boulding denomina de economia de fronteira, significando com isso que o crescimento econômico é visto como linear e infinito, e baseado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais, que são também percebidos como infinitos. Esse paradigma da economia de fronteira realmente caracteriza toda a formação latino-americana (BECKER, 2005, p. 72).

A observação das dinâmicas fronteiriças demonstra que o que inicialmente se refletia como “limite”, ou como a necessidade do Estado Nação de se desenhar concretamente na diferenciação, destaca-se como organismo de dinâmica particular e passa a ser chamado de zona fronteiriça. Sobre a dualidade entre limite fronteiriço e zona fronteiriça, Medina García (2006) escreve:

Las fronteras internacionales y sus espacios de interinfluencia constituyen marcos privilegiados para estudiar la mecánica y los efectos de numerosos fenómenos, relativamente nuevos, que se manifiestan en el presente, como el desdibujamiento de las fronteras nacionales, la deslocalización industrial, la emergencia de regiones transnacionales y sus nuevas fronteras subsecuentes, etc. Para entender tales fenómenos necesitamos desarrollar una epistemología de los estudios sobre fronteras que, sin frenar el avance colateral de los estudios especializados y de otras aproximaciones, nos permita obtener una visión general del fenómeno frontera. Necesitamos un marco de referencia que sirva como catalizador para los múltiples estudios y perspectivas, que posibilite a la vez un análisis de los procesos dinámicos y el establecimiento de tipologías y de comparaciones, tanto entre los segmentos espaciales de una misma frontera como de las diversas fronteras entre sí (MEDINA GARCÍA, 2006, p. 10).

O autor escreve também sobre o que seria o subcampo normativo com relação às fronteiras:

En este ámbito se desarrolla propiamente la frontera política, la frontera del poder, identificada en sus orígenes con la emergencia de los Estados nación europeos aunque, sin duda, estas fronteras rígidas tienen un origen muy anterior. Como ya hemos dicho, no conviene separar radicalmente a las fronteras políticas – borde r– de los espacios de frontera – frontier –, puesto que ambos van indefectiblemente unidos y tratarlos por separado violenta la naturaleza misma del fenómeno. En este subcampo se ubican los sistemas de representación institucionalizados, las organizaciones políticas, las normas y las leyes, los mecanismos y procedimientos para elaborarlas, aprobarlas, aplicarlas, etc. Aquí se manifiesta, pues, de manera aún más evidente, el ejercicio del poder [...] (MEDINA GARCÍA, 2006, p. 18).

Portanto, nesta pesquisa assume-se o espaço de fronteira como um espaço territorial transnacional, no qual conflitos inerentes às dinâmicas internas de um Estado podem ocorrer mesclando a binacionalidade em suas diversas possibilidades. Ainda que haja o interesse último em contribuir para a compreensão do papel que o Brasil desempenha na região, acredita-se ser importante observar a dinâmica territorial da fronteira internacional como um processo dialético, com dinâmicas de poder pendular considerando diferentes ocorrências de conflitos. O limite de fronteira – contido no espaço de fronteira (MIYAMOTO, 1995) – interessa a este estudo por ser um aspecto de relacionamento entre os Estados, e não por sua demarcação inerente de território. Essa dimensão binacional da fronteira é que caracteriza as dinâmicas transfronteiriças.

Espaços transfronteiriços são considerados como aqueles espaços resultam de relações de tensão e cooperação na escala regional. Sua particularidade está na associação proximidade, nas transgressões cotidianas daqueles que vivem de um lado e de outro da fronteira, e igualmente pela relação de investimentos ou ações de corporações, agentes não governamentais e as resistências à construção de institucionalidades específicas. São espaços que contestam a ideia de fronteira como divisa entre países que, durante muito tempo, foi considerada verdadeira restrição para a exploração de terras e recursos (RIO; DRUMMOND, 2013, p. 218-219).

As faixas de fronteira são territórios – os mais caros e sensíveis aos Estados – entre um e outro país, cuja extensão é determinada por eles da maneira como lhes convém (MIYAMOTO, 1995; FURTADO, 2013). No presente estudo, buscar-se-á compreender os fenômenos de fronteira, aqueles ocorridos na zona de fronteira, ou seja, a porção territorial contígua conformada pelas faixas de fronteira da Bolívia e do Brasil. Afinal, a estabilidade ou instabilidade do espaço de fronteira “[...] vai mostrar o caráter pacífico ou não da política internacional adotada pelos países” (MIYAMOTO, 1995, p. 180).

Ainda que os debates sobre a globalização que dominaram a década de 1990, a

imensa fluidez com que a informação circula ao redor do mundo e os processos concretos de integração entre os países possam transmitir a ideia de que as fronteiras têm seus dias contados, acredita-se que não será bem esse o seu destino. A evolução das Comunidades Europeias do início do século XX para a União Europeia no final do milênio apresenta, em apenas vinte anos, conflitos que suscitam um debate de questionamento sobre a impermeabilização das fronteiras como opção institucional. Sem afirmar ainda o que seria um paradigma desejável para aquelas nações, ou para as da América do Sul, é inegável a gama de conflitos a se lidar quanto à integração nas fronteiras.

Está claro que a ‘fronteira’ não deixará, em futuro previsível, de existir porque ela é um recurso de defesa do país menor diante do maior. Em outras palavras, no caso da Bolívia e do Paraguai é compreensível que existam ‘faixas de fronteira’ como mecanismos de defesa externa. No caso do Brasil, a fronteira terrestre deve merecer profunda discussão de sua função pela sociedade. O perigo estaria apenas no que tange germes, bactérias e micróbios? A fronteira precisamente demarcada é imprescindível para o Estado impor as bases de sua soberania territorial? Em vez de linha, faz sentido uma área como a faixa de fronteira? Ainda se faz presente a doutrina de fronteira baseada na identidade nacional, conceito de autodeterminação dos povos? A política inteligente de imigração é um dos futuros motores do desenvolvimento brasileiro e trará consigo uma visão nova do que seja uma fronteira (COUTO, 2007, p. 215).

Um argumento importante que reivindica a fluidez contemporânea das fronteiras é a predominância de seus aspectos econômicos, quando se trata da relação bilateral entre os países que a compartilham. Isso ocorreu entre México e EUA – a despeito do conflito envolvendo a migração ilegal e o narcotráfico – ao negociarem o tema hídrico a partir do estabelecimento de protocolos de cooperação. Ocorreu também entre Brasil e Paraguai a respeito de Itaipu, nos anos setenta (COUTO, 2007).

Como estes, há outros exemplos de busca de mecanismos de integração de países em blocos regionais, ou seja, criação de zonas de cooperação e sinergia entre países vizinhos. Em outra direção, a fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito sub-nacional, com a clareza destas comunidades de até onde devem estender suas influências. Nestas concepções, a zona de fronteira passa a integrar ambas as faixas de fronteiras dos países vizinhos. Daí as ‘cidades-gêmeas’. Nestes casos, cooperação não significa abdicar da soberania (COUTO, 2007, p. 216).

Aborda-se, no capítulo seguinte, especificamente a fronteira Bolívia-Brasil a partir de sua definição de limites desde a independência dos dois países e de uma caracterização de aspectos territoriais de sua relação bilateral, passando-se à compreensão

da forma como cada Estado lida com suas fronteiras contemporaneamente. Para isto, são expostas aqui as noções que se consideraram importantes, relacionadas à fronteira e ao território.

Portanto, desta exposição extraiu-se, para a abordagem de fronteira que será feita ao longo da tese, a importância das dinâmicas, no território de fronteira, de interação, integração e cooperação transfronteiriça entre os Estados – sendo vista, mais adiante, a importância destes conceitos também internamente aos Estados em seu próprio território de fronteira.

Outras definições importantes subsidiadas pelo presente debate, e que serão mais bem definidas no capítulo seguinte, são os conceitos de limite, faixa e zona de fronteira – sendo que limite corresponde à linha divisória definida entre os dois países, a faixa é a extensão territorial interna definida por cada país para diferenciá-lo do restante do território nacional, e a zona é a soma das faixas de fronteira contíguas dos dois países em questão. Tais conceitos compõem a análise da atuação do Estado na fronteira, concebendo o território em uma dimensão de relação entre instituição e poder.

1.2 ESTADO E SOCIEDADE: DA SEGURANÇA INTERNACIONAL E DEFESA NACIONAL À SEGURANÇA PÚBLICA

O debate da segurança internacional na esfera política e na disciplina de relações internacionais ganhou novos contornos após o final da Guerra Fria, por sua multidimensionalidade de aspectos, para além da ameaça intrinsecamente territorial que preocupava os países ao se conformarem na Organização das Nações Unidas, no contexto traumático das guerras mundiais.

Ainda assim, a proteção e soberania territoriais nunca saíram de cena. O que se observa na América do Sul, considerada atualmente a região que há mais tempo não é palco de conflitos bélicos, é o aumento do investimento militar para proteção das fronteiras, espaço temido e comumente associado à criminalidade e a atividades ilegais. O impacto da ação militar no território dos países e nas suas fronteiras traz implicações para as populações e, com isto, a interface com a segurança pública torna-se importante²¹.

²¹ Convém matizar, no entanto, que, de acordo com o Sipri – Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (2014), os gastos militares da América do Sul em 2013 corresponderam a 4% do total mundial e, a exemplo do Brasil, conforme o Livro Branco de Defesa Nacional (2012a), cerca de 40% do gasto nacional é destinado a pessoal, aposentados e pensionistas, enquanto a diretriz da política aponta para a necessidade de maior investimento em equipamento e tecnologia.

Por esta razão, debater teoricamente as dimensões da segurança de um Estado no sistema internacional, a segurança e as possibilidades de estabilidade do próprio sistema internacional, além da segurança do Estado internamente (patrimônio, recursos naturais e indivíduos), tornou-se um desafio que deve ser feito a partir da conexão entre estas dimensões da segurança.

Durante décadas, esteve-se habituado a que defesa nacional fosse prerrogativa das Forças Armadas, não apenas em sua execução, mas também no que se refere a debate e elaboração de políticas públicas, enquanto a segurança pública, por ser mais tangível à população e de responsabilidade de alguma instância do Poder Executivo internamente condicionada ao sufrágio, é tema mais presente no debate da sociedade. O que se observa é uma separação entre os temas com relação aos quais a população em geral se sente confortável em opinar, exigir direitos ou mesmo reivindicar sua participação na formulação. Porém, a interligação entre eles é notável e esta cultura já vem sofrendo modificações.

O debate sobre a Segurança Pública e a Defesa Nacional tem crescido na sociedade – por meio da mídia, dos cidadãos e dos governantes (BURGOS, 2007). Porém, a amplitude do conceito está mais presente no conceito de Segurança do que no conceito de Defesa (PINTO; ROCHA; SILVA, 2004), e isto parece necessário quando se debate a integração entre os países. A articulação entre eles também ainda não ocorre a contento, nem a sua diferenciação. A realidade social das fronteiras e a execução de políticas públicas nas duas esferas nestes territórios impõem que a reflexão seja feita neste sentido.

Este é o âmbito em que, no presente estudo, se localizam a América do Sul e os dois países estudados, Bolívia e Brasil. Quanto ao aspecto da Segurança Internacional, estaria possivelmente livre, num curto e médio prazo, de ameaças significativas. No entanto, no que diz respeito à Segurança Nacional e à Defesa, têm-se países ocupados e preocupados com tais temas, seja por herança de seus períodos de regimes militares, seja pela intenção de alcançar uma inserção internacional de mais força, seja, ainda, pela constatação da necessidade de deter os instrumentos necessários para proteger seu patrimônio e sua população de possíveis ameaças externas. De todo modo, observa-se que há um debate mais amplo junto às suas sociedades sobre o que vem a ser a Segurança e a Defesa nacionais na contemporaneidade.

A Segurança Humana é um conceito desenvolvido justamente agregando ao menor índice de violência possível – seja ela física, estrutural ou ecológica - elementos diversos considerados pelos Direitos Humanos. No âmbito internacional, ela serve para

justificar intervenções, em sua maioria de caráter humanitário, ao se atentar às minorias em posição de fragilidade (DORFMAN; FRANÇA, 2013).

Segurança humana pode variar desde uma situação em que não se teme pela própria vida até um entendimento baseado em direitos e garantias, compreendendo segurança como a liberdade do medo, das consequências de conflitos e de outras situações degradantes, como pobreza, precariedade de serviços públicos e destruição ambiental (HYNDMAN, 2004). Entram em cena as periferias e espaços segregados como espaços a serem integrados a partir de seus direitos (DORFMAN; FRANÇA, 2013, p. 198-199).

A Segurança Humana como conceito foi apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em 1993, em seu informe anual de 1994, e listava as seguintes dimensões para a segurança: econômica, financeira, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, de gênero, comunitária e política (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2007).

Los fenómenos de la criminalidad y violencia se asocian tanto al aumento de la desigualdad, a la exclusión social y a la progresiva limitación de oportunidades como a la insuficiencia institucional para enfrentarlos. Por ello, una política adecuada de seguridad ciudadana tiene que ser concebida, en primer lugar, como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades y como parte del esfuerzo de fortalecer nuestras aún débiles democracias y garantizar los derechos humanos y libertades públicas; conquistas fundamentales de las últimas décadas que no pueden ser arriesgadas (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2007, p. 4).

A segurança, ampliada da noção de proteção à noção de necessidade básica, cumpre um papel de composição em temas importantes da agenda internacional, como a “segurança alimentar” e a “segurança ambiental”, por exemplo. Neste âmbito, é preciso refletir sobre para quais sentidos poderia ser ampliado o conceito de Defesa, se não estritamente militar, no campo do interesse nacional (BURGOS, 2007).

Será que nosso desenvolvimento, com todas as suas ameaças de caráter econômico e tecnológico, não será uma questão de defesa? E nossos problemas sociais, com a desigualdade e a fome rondando nossas camadas mais pobres, também não são uma questão de defesa, de interesse de todos os brasileiros? Quando um país vizinho ameaça quebrar um contrato de fornecimento de um determinado bem para os consumidores brasileiros, isto é um problema econômico ou se constituirá também um problema de defesa? (BURGOS, 2007, p. 220).

É compreensível que isso seja direcionado pelo que afeta concretamente a vida dessa população. O que acontece, e como acontece, fora das fronteiras do Estado, não

costuma ser assunto da sociedade civil, sejam temas de defesa nacional ou de política externa. A defesa nacional fica reservada ao poder público e às Forças Armadas, instituição de pouco diálogo com a sociedade civil brasileira, provavelmente por herança da ditadura militar²².

Uma evidência do reconhecimento social da competência quase exclusiva dos militares acerca da Defesa Nacional, aqui aludida, é o modesto desenvolvimento dos ‘temas militares’ – isto é, relacionados à segurança e à defesa do nosso país – nas universidades e outras instituições civis. Outra evidência advém do estigma, ou melhor, de uma certa desconfiança com relação aos jornalistas, intelectuais e universitários dispostos a labutar na temática de segurança e defesa do Estado. Durante a ditadura militar, suspeitas sobre as intenções e mesmo sobre a integridade intelectual e política poderiam recair sobre uma pessoa interessada nestes temas, desde que o fizesse com independência dos governos (OLIVEIRA, 2005, p. 251).

Há aspectos da segurança com que os Estados lidam cotidianamente e que não dizem respeito à sua existência como tal, quando correlacionados a outro Estado, mas que se relacionam com a dinâmica interna inerente à vida de sua população, que é a da segurança pública. Esta, por sua vez, relaciona-se com o desenvolvimento das sociedades e das instituições do Estado internamente, e é um conceito também debatido e disputado em diferentes visões, como a Segurança Humana, a Segurança Cidadã, a Segurança Coletiva e a Segurança Cooperativa. A América Latina destaca-se entre as regiões do mundo quanto aos níveis de criminalidade de suas sociedades. Neste sentido, o foco da segurança é não mais o Estado, mas o indivíduo e o direito que ele tem de conviver em sociedade de uma forma segura. Assim, em larga medida, ele passa a ser um referente para a elaboração de políticas de segurança (RAMALHO, 2013).

Better informed and empowered by new technologies, individuals compare their living condition not only to their own historic record, but also to those of other communities all over the world²³. The many indicators created by international organizations in the last several decades, topped by the Human Development Index, the Millennium Goals and initiatives such as the Social Progress Index, provide the parameters to measure the effectiveness of public policies at the global level²⁴. At the end of the day, individuals, human security and their welfare anchor political processes and set the courses for governmental action (RAMALHO, 2013, p. 50).

²² A partir dos anos 1990, a Escola de Copenhague, ao considerar a existência de diferentes setores na dinâmica da securitização – militar/político, societal, econômico e ambiental – trouxe ao debate de Relações Internacionais a importância da dimensão social, na perspectiva do diálogo Estado-sociedade e da sociedade como ator securitizador (SANTOS; VILLA, 2010).

²³ FREIDMAN, B. **The moral consequences of economic growth**. New York: Alfred Knopf, 2005.

²⁴ PORTER, M.; STERN, S.; LORÍA, R. A. **The social progress index 2013**. Washington, D. C.: The Social Progress Imperative, 2013.

O conceito de segurança tem múltiplos sentidos, que podem ser empregados de acordo com a ideia que se quer abordar ou defender. Ele pode ser utilizado, e a segurança ser reivindicada, até mesmo por grupos políticos ontologicamente opostos na organização social e no Estado Nação modernos. Tal conceito faz parte da agenda de valores de uma comunidade política, sendo elemento constitutivo do próprio Estado, na medida em que este representa a instituição política que origina e desenvolve a vida cidadã. A segurança é fundante tanto para o pensamento contratualista e burguês desde as suas origens, quanto para a sociedade, em oposição ao Estado *hobbesiano* de guerra de todos contra todos (VARGAS VELÁSQUEZ, 2012).

Ainda no âmbito interno ao Estado Nação, e em referência aos seus habitantes, a segurança pode ser compreendida como a qualidade do seguro, de estar a salvo. Essa premissa, ao ser posta como direito do cidadão, implica responsabilização por parte do Estado (VARGAS VELÁSQUEZ, 2012), e é a noção que permeará o desenvolvimento das políticas de Segurança Pública na maioria dos Estados.

El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente (VARGAS VELÁSQUEZ, 2012, p. 174).

As manifestações mais frequentes de insegurança no plano interno são: delitos patrimoniais como roubos e furtos nas ruas e a residências, homicídios e latrocínios, feminicídio e violência sexual, violência doméstica (sobretudo contra mulheres e crianças), porte de armas, sequestros-relâmpago, disputa territorial pelo tráfico de drogas, microcomercialização de drogas, milícias urbanas (caso do Rio de Janeiro), abuso policial, etc. Esses são fatores, em geral, agravados por condições de pobreza extrema, de desigualdade social, falta de oportunidades, ocasionados pela incapacidade do Estado de oferecer acesso justo e igualitário à segurança e à justiça, seja por incapacidade ou por enfrentar o problema de forma errada (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2007; OLIVEIRA; LEÇA, 2007; RAMALHO, 2013).

Nesse contexto incide o aumento da percepção de insegurança por parte da população, o que acaba por se tornar outro problema de segurança. O poder público passa a enfrentar, em decorrência disso, os seguintes desafios: crescente pressão da população

sobre suas ações de políticas públicas em segurança cidadã; aumento da privatização da segurança por meio de empresas criadas para esse fim (o que demanda uma difícil e disputada regulamentação)²⁵; clima de tensão e desconfiança a respeito do próximo, afastando a sociedade de um ambiente de convivência e de cultura da paz; questionamento, por parte da população, das instituições estatais e democráticas, assim como o descrédito no sistema político e na importância da participação social, o que, por vezes, gera a sensação de que a única via de solução é a autoritária, com apoio ao encarceramento, ao aumento de penas e à redução da maioria penal (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2007).

Muchas veces, sin embargo, en los países de la región, la 'normalidad' consiste en que los derechos humanos y las garantías de una gran mayoría de la población nunca han adquirido plena vigencia. Para ella, la inseguridad no es cuestión de delitos, sino fundamentalmente de condiciones deplorables de vida y escasas posibilidades de escapar de ellas. Pero indudablemente, cuando a éstas ya deplorables condiciones se suma el delito, la situación se torna desesperante (ROCABADO RODRÍGUEZ; CABALLERO ROMANO, 2005, p. 31)

Em âmbito interno, a segurança pública é normalmente tratada como a responsabilidade do Estado em prevenir a ocorrência de violências, garantindo o exercício da cidadania nos termos da lei. Contemporaneamente, agregou-se a essa prerrogativa estatal a corresponsabilização social com a segurança, assim como a percepção de que a realização efetiva da cidadania é um indicador da segurança, para além de simplesmente a diminuição ou não da ocorrência da criminalidade. A essa noção chamou-se Segurança Cidadã.

A Bolívia, em suas diretrizes nacionais de Segurança Pública, emprega o termo Segurança Cidadã, enquanto o Brasil utiliza a expressão Segurança Pública. Será utilizada aqui a denominação *segurança pública* ao se referir às políticas brasileiras e em sentido abrangente aos dois países estudados; e *segurança cidadã*, ao se abordarem especificamente as políticas bolivianas neste âmbito. Quando este aspecto for tratado enquanto tema geral, utilizar-se-á a denominação *segurança pública*.

²⁵ Na Bolívia, a segurança privada é regulamentada pela Lei nº 264 de 2012, do Sistema Nacional de Segurança Pública. No Brasil, a regulamentação é dada pela Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, e pelo Decreto nº 89.056, de 24 de novembro de 1983, e normatizada por atos e orientações da Polícia Federal (BOLÍVIA, 2012e; BRASIL, 1983a, 1983b; DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, 2015).

1.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: TEORIA E AÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, a cooperação internacional emerge como importante ferramenta de relacionamento entre os países, e também se torna central em intensos debates teóricos que buscam explicações e soluções para a manutenção do equilíbrio e da paz no Sistema Internacional. É importante lembrar que esse debate acadêmico ganha força no contexto da Guerra Fria e ocorre sobretudo entre teóricos europeus e estadunidenses, e que a meta não é transferi-lo ou adaptá-lo ao objeto de estudo desta tese.

Mesmo em seu contexto original, é possível encontrar contradições entre a reflexão teórica e a prática do relacionamento internacional quanto às possibilidades de cooperação entre os países nos regimes internacionais existentes – por exemplo, quando há o questionamento sobre a existência e utilidade de regimes internacionais (STRANGE, 1983), ao passo que os países estabelecem cada vez mais parâmetros comuns de atuação no seio do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).

Entende-se que as definições dos regimes internacionais, a partir da disputa de poder entre os países centrais no contexto da Guerra Fria, têm pouca força explicativa para a compreensão da disputa de poder entre os países da América do Sul – pois são Estados que apresentam menores e diferentes níveis de institucionalização, desenvolvimento socioeconômico e dinâmica de relacionamento externo²⁶. No entanto, as estruturas construídas para dar sustentação a esses regimes são replicadas regionalmente em experiências como o Tratado de Cooperação Amazônica (que originou sua organização específica, a Otca) e as iniciativas acerca da segurança. Contudo, o fim da Guerra Fria e as perspectivas construtivistas dos regimes internacionais têm contribuído para aproximação e maior semelhança entre os regimes de relacionamento internacional das diferentes regiões do globo.

Ainda assim, o objeto de estudo incorre em outra particularidade que não torna possível a aplicação direta das teorizações já formuladas. As diferentes teorias aqui apresentadas interessam como trajetória histórica de reflexão sobre um tema – o relacionamento bilateral na fronteira, que se realiza na prática de maneira inteiramente

²⁶ Uma evidência é que a primeira reunião entre todos os presidentes dos países da América do Sul ocorreu apenas no ano 2000, em Brasília, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso (SARAIVA, 2000).

particular, de acordo com o contexto e às partes a qual serve – e o próprio objeto de estudo, acredita-se, tem potencial de contribuir para o desenvolvimento teórico na área.

1.3.1 Regimes e instituições no debate tradicional de relações internacionais

Na disciplina de Relações Internacionais, o debate tradicional em torno dos conceitos de regime e cooperação e do papel das instituições surge, como mencionado, no contexto do final de Guerra Fria, enquanto contraponto ao realismo e neorrealismo, época de declínio do poder norte-americano e de produção de um discurso de controle e manutenção da ordem, de incentivo a uma economia mundial aberta ao mercado, aos investimentos e à informação. Para que fosse possível o estabelecimento de um padrão de cooperação no relacionamento entre os países, deveria ser esclarecido que tipo de regime no Sistema Internacional seria o mais propício. O debate teórico, no entanto, versa muito mais sobre questões filosóficas quanto aos princípios dos Estados para estabelecer seu relacionamento do que desenvolve um modelo para sua efetivação.

Um dos principais estudiosos do conceito de regimes foi Krasner (1983). Em *International Regimes*, obra referência na área, regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos do fazer-decisório (*decision-making*), em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Uma das contribuições do conceito é que os atores podem mudar conforme a área e, para este estudo, as relações internacionais na fronteira dão-se através dos Estados, dos entes subnacionais e da população, dentre outros atores.

Na obra, Krasner (1983) identifica e apresenta três abordagens acerca da conceituação de regimes. A primeira delas é estrutural convencional – uma crítica estrutural convencional que rejeita qualquer papel significativo para princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão; são os “céticos” que alegam ser o regime um conceito inútil, que obscurece questões básicas de economia e poder (STRANGE, 1983; WALTZ, 1979). A segunda abordagem seria a da modificação estrutural, na qual se aceita o pressuposto analítico básico da abordagem realista estrutural que supõe o Sistema Internacional como funcionando sistematicamente, com Estados maximizadores de poder atuando em um ambiente anárquico, mas, ao mesmo tempo, acredita-se que pode haver cooperação (STEIN, 1983; KEOHANE, 1984; JERVIS, 1983).

Por sua vez, a terceira abordagem, chamada por Krasner (1983) de grotiana, entende os regimes como uma característica disseminada e como um fenômeno

importante do sistema internacional, existente em todas as esferas do relacionamento internacional, e cuja ausência torna difícil a compreensão do comportamento dos atores internacionais (YOUNG, 1983; PUCHALA; HOPKINS, 1983).

Para Krasner (1983), os regimes regulam o comportamento dos Estados, que, se guiados por normas, regras, princípios e procedimentos bem definidos, encontrarão melhores possibilidades para cooperar e encontrar resultados ótimos: “[...] *in a world of sovereign states the basic function of regimes is to coordinate state behavior to achieve desired outcomes in particular issue-areas*” (KRASNER, 1983, p. 190).

Segundo suas suposições, há explicações para o desenvolvimento dos regimes que giram em torno da existência de múltiplas variáveis causais básicas que têm sido oferecidas para explicar o desenvolvimento dos regimes. O autointeresse egoísta, o poder político, as normas e princípios, os usos e os costumes e conhecimento são os cinco fatores básicos identificados por Krasner (1983).

O autointeresse egoísta (para Krasner, usualmente econômico), por exemplo, seria a explicação dominante para existência de regimes internacionais. Isso significa que o princípio básico e genuinamente realista de que os Estados operam exclusivamente pelos interesses nacionais em um sistema anárquico não é questionado. Para ele, o que, de fato, difere do pensamento realista está na possibilidade de se cooperar, por meio da formação de regimes, para que mais de um Estado alcance seu objetivo e proteja seu interesse. Ou seja, o interesse nacional de um Estado pode estar em consonância com o interesse nacional de outro Estado: ainda se agem em separado, os Estados podem não ter resultados “ótimos” que teriam, caso cooperassem (KRASNER, 1983).

O poder político é apresentado pelo autor como a segunda maior variável para explicar o desenvolvimento de um regime. A eficácia de um regime dependeria da estabilidade de poder entre atores fracos e atores hegemônicos (KRASNER, 1983). Dessa forma, um declínio no poder pode levar a uma mudança no regime, pois o ator hegemônico já não seria capaz de controlar o que se chama de matriz de compensação desta relação ou influenciar as estratégias dos mais fracos, estes que, muitas vezes, não têm condição de fazer escolhas autônomas.

In sum, the essays in this volume and the literature in general offer a variety of explanations for the development of regimes. The two most prominent exogenous variables are egoistic self-interest, usually economic, and political power. In addition, diffuse values and norms such as sovereignty and private property may condition behavior within specific issue-areas. Finally, usage and custom and knowledge may contribute to the development of regimes (KRASNER, 1983, p. 204).

Keohane (1984), partindo do institucionalismo neoliberal, se utiliza de premissas neorrealistas, ainda que percorra um caminho diferente²⁷. Para ele, os Estados são entidades autointeressadas, que – em um ambiente anárquico como o de sistema de Estados – buscam maximizar seu poder absoluto e satisfazer seus interesses. O Estado é, como define, um ator egoísta-racional (KEOHANE, 1984). Para o autor, a maior função dos regimes é facilitar a elaboração de acordos de cooperação específicos entre governos. Ele difere dos pressupostos de Krasner (1983), pois acredita que definir regimes internacionais baseado em princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão é algo complexo.

Por outro lado, aproxima-se de Krasner ao atribuir à hegemonia papel central na criação e manutenção dos regimes. Nesta concepção, o Estado, que desempenha liderança hegemônica, poderia ajudar a criar um padrão de ordem e, portanto, não combateria a ideia de cooperação. Keohane (1984) afirma ainda que, mesmo que a coordenação da política internacional seja altamente benéfica, ela é particularmente difícil de ocorrer (KEOHANE, 1984). Diante disso, sua compreensão de regime é a de que ele seria um meio para compreender a cooperação, mas também para compreender a discórdia²⁸.

Seu argumento é o de que a discórdia entre os Estados não é resultado de sua natureza, e sim dos padrões de interação nos quais estão submetidos. Assim, para Keohane (1984), o sistema de Estados pode se direcionar a configurações estáveis de cooperação, ao invés de necessariamente estar fadado à discórdia, e, assim, garantir a produção e a manutenção da ordem no sistema internacional por meio de uma liderança hegemônica que ajude a criar um padrão de ordem; e do ajuste de distintas práticas dos atores, da adoção de elementos informais de governança sob uma rede de regras e normas, que ajudam a resolver problemas de ação coletiva (na qual todos podem obter vantagens,

²⁸ Keohane (1984) busca realizar a definição de alguns importantes conceitos. Como cooperação, entende que corresponde a atores que ajustam seus comportamentos para a atual ou antecipadas preferências dos outros por meio de um processo de coordenação política; o que não significa ausência de conflitos, mas a cooperação só é possível em situações em que as políticas dos atores estão realmente, ou potencialmente, em conflito (cooperação é reação ao conflito). Assim, cooperação, para Keohane (1984), difere do conceito de harmonia, que corresponde à política dos atores que automaticamente facilita a realização do objetivo dos outros; é rara na política mundial. Para ele, a cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas seguidas por um governo são consideradas por suas partes como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado do processo de coordenação, e a discórdia, normalmente, leva a esforços de induzir os outros a mudar suas políticas e essas tentativas encontram resistência. Portanto, sendo o oposto de harmonia, estimula demandas por ajustes de políticas, que podem levar à cooperação ou à sua continuidade, aumentando a própria discórdia (KEOHANE, 1984).

ainda que desiguais) (KEOHANE, 1984). Nesse sentido, os regimes internacionais representam um processo pelo qual as políticas seguidas pelos Estados virão a ser consideradas pelos seus parceiros de modo a facilitar o alcance de seus próprios objetivos, como resultado da coordenação política (KEOHANE, 1984).

Como visto, Keohane (1984) acredita na necessidade de se analisar a cooperação no contexto das instituições internacionais, quanto a práticas e expectativas. Considerando que os regimes internacionais estão baseados no autointeresse, as instituições internacionais (definidas como jogos de práticas e expectativas, e não quanto a organizações formais) são fundamentais na medida em que auxiliam os Estados a perseguirem seus interesses. Para o autor, instituições adequadamente projetadas podem ajudar atores egoístas a cooperar, mesmo na ausência de um poder hegemônico, e esta cooperação não hegemônica é possível e facilitada pelos regimes internacionais (KEOHANE, 1984). Por defender tais premissas, ocupa uma posição intermediária nos estudos sobre regimes: está entre o ceticismo realista e a eficácia das instituições do liberalismo.

Paralelamente a esse debate, Strange (1983) questiona a utilidade do conceito de regime para a análise de economia política internacional e de política mundial, levantando a possibilidade de que o debate a esse respeito possa ter influência negativa sobre as análises.

A autora enumera cinco armadilhas do estudo sobre regimes: 1) acredita que estudar regimes consistia em uma mania; 2) que se trata de um estudo impreciso e pouco nítido; 3) é um estudo normalmente acompanhado por valores enviesados; 4) o conceito de regime é distorcido ao se supervalorizar a estática em detrimento do elemento dinâmico da mudança na política mundial; e 5) a visão limitada desses estudos, enraizada no paradigma estadocêntrico, limita a realidade mais ampla (STRANGE, 1983).

A discussão de Strange (1983) sobre a inutilidade dos regimes vai além das armadilhas que ela enumera; a autora considera que o contexto em que o conceito surge evidencia a falácia da cooperação. A discussão estaria mais associada, em sua origem, a uma questão de política externa dos EUA. Num contexto de Guerra Fria e de declínio de poder dos EUA, com os problemas enfrentados nos anos 1980 (oriundos da crise do petróleo e agora da dívida externa), estes definiram qual seria o debate acadêmico e político prioritário (STRANGE, 1983). Nessa perspectiva, para ela, a utilização de regimes seria uma resposta intelectual a um momento de declínio do poder americano no sistema internacional. Assim, diz que a urgência em minimizar este dano teria encontrado

resposta no reparo e na reforma dos mecanismos de gestão multilaterais: os regimes (STRANGE, 1983).

Os regimes, seguindo esse raciocínio, imporiam uma determinada ordem liberal no mundo pós-Guerra Fria, um novo modelo organizado de ordenar o mundo, que reflete o modo de os EUA atuarem no Sistema Internacional (STRANGE, 1983). Para a autora, regimes são uma fonte inesgotável de produção de desigualdades e nem mesmo os teóricos dos regimes estariam empenhados na mudança do sistema, sendo estes uma manifestação da ordem internacional, não uma transformação (STRANGE, 1983).

Na década de 1990, emerge um debate sobre regimes internacionais e sua relação com as instituições e organizações internacionais, em que se discute a capacidade de elas influírem no comportamento de atores estatais e não estatais; tal debate é exposto por Hasenclaver, Mayer e Rittberger (1997). Para tanto, fazem uma revisão do debate teórico ocorrido até então, em diálogo com Krasner (1983), Keohane (1984) e Strange (1983), sobre a utilidade e o conceito de regime, e sobre o papel do Estado e a relevância dos interesses. Com isso, divide-se o pensamento sobre os regimes em três vertentes: a da escola realista, a da escola neoliberal e a da escola cognitiva (HASENCLAVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

A primeira vertente apontada pelos autores é a que concentra sua análise nas relações de poder existentes entre os atores envolvidos; a segunda evidencia o que se chama de constelação de interesses de cada ator envolvido; e a terceira e última privilegia as dinâmicas de conhecimento, comunicação e identidade dos atores envolvidos. A maior diferença entre as três escolas se deve ao grau de “institucionalismo”, ou seja, às suas diferentes visões sobre o quanto as instituições internacionais importam (HASENCLAVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Entre essas vertentes, para eles, a escola realista seria a que menos acreditaria no institucionalismo, por considerar que a preocupação com ganhos relativos dos Estados e a busca por independência criariam obstáculos para que pudesse existir cooperação no sistema internacional. A visão neoliberal, por sua vez, seria a de que os regimes ajudam os Estados a coordenar seus comportamentos fazendo com que estes percebam que vale a pena manter os regimes criados, mesmo que os fatores causais de sua criação não existam mais (HASENCLAVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Retomando a definição de Krasner (1983), os autores afirmam que os regimes são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, que fazem com que a expectativa dos atores convirja em determinada área das

relações internacionais. Apontam, portanto, dois problemas: regimes internacionais são instituições internacionais e devem ser estudadas como tais; e, os termos “regimes internacionais” e “organizações internacionais” não são sinônimos nem coexistentes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Os autores definem também três distintas posições sobre regimes: a comportamental; a cognitiva; e a de termos formais. A primeira, proposta por Young (1983), usa uma abordagem comportamental para a identificação empírica dos regimes. Na segunda, Kratochwill e Ruggie (1986) saem da ênfase do “comportamento evidente” para significados intersubjetivos e entendimentos compartilhados. Para eles, a ontologia dos regimes cai sobre um forte elemento de intersubjetividade. Analisar aspectos comportamentais no conceito de regime não é empecilho para estudar os regimes sobre a perspectiva institucionalista. Os autores acreditam que devem ser desenvolvidas teorias mais profundas para o tema e que o conceito de regimes passa pela mesma questão que outros conceitos de relações internacionais, para os quais não há consenso na definição (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Assim como eles, Mearsheimer (1998) define regimes como instituições internacionais, porém com pouca influência no comportamento dos Estados e baixa capacidade de promover a estabilidade no pós-Guerra Fria²⁹. O autor aponta, ainda, que há definições muito amplas e que se tornam de difícil utilização (MEARSHEIMER, 1998). Para ele, regimes são conjuntos de regras que determinam como os Estados devem cooperar e competir entre si, sendo estas instituições que recomendam quais comportamentos estatais são aceitáveis e quais são inaceitáveis (MEARSHEIMER, 1998).

O mesmo autor acredita que os regimes ou as instituições não conseguem superar características que são fundamentais para o sistema de Estados, tais como a anarquia, a busca pela sobrevivência e a busca pela maximização relativa de poder, e, portanto, argumenta que as teorias do institucionalismo liberal, da segurança coletiva e a teoria crítica, bases do institucionalismo, são insuficientes (MEARSHEIMER, 1998). O institucionalismo liberal de Keohane (1984), ao utilizar o conceito realista de que os Estados são atores racionais e egoístas, é criticado por Mearsheimer (1998), sob o

²⁹ Conforme aponta Mearsheimer (1998), para a escola realista, de modo geral, as instituições são reflexo da distribuição de poder e não a causa importante da paz (autointeresse). Já os institucionalistas entendem, de modo geral, que as instituições podem alterar as preferências e, então, o comportamento dos Estados, além de afastá-los da guerra.

argumento de que a teoria é insuficiente ao presumir que os atores priorizarão a buscados ganhos absolutos ao invés dos relativos (MEARSHEIMER, 1998).

Para o autor, o mundo não funciona conforme os institucionalistas acreditam, e, mesmo assim, eles têm muita influência na academia e na política. A influência histórica do realismo na política dos EUA, hostilizada por ser pessimista (tratando a guerra, muitas vezes, como necessária e sem diferenciar os princípios dos Estados), ocasionou forte demanda, por dar uma visão diferente do mundo, abrindo campo para a legitimação das teorias institucionalistas no campo da política (MEARSHEIMER, 1998).

Diante do exposto, cabe refletir: por que esses autores estão pensando em regimes? A produção da ordem internacional não necessariamente se vê assentada num ambiente de conflito. Tais autores se perguntam: como é possível pensar a manutenção da ordem internacional? E encontram resposta nas instituições, que não necessariamente têm a ver com as dinâmicas conflitivas, mas fariam com que os atores obtivessem resultados melhores do que teriam individualmente. Eles entendem, de forma geral, que é possível responder ao conflito por meios pacíficos.

Assim, para eles, as instituições possuem um papel fundamental, pois seriam capazes de resolver os problemas de ação coletiva. Atores autointeressados e egoístas passariam a pensar no outro como um competidor, e não como um inimigo em potencial. Ao fim e ao cabo, entende-se que os regimes não são produtores de justiça, mas fruto de poder, riqueza e desigualdade; a preocupação é, novamente, com a ordem e redução de custos.

Pensar sobre um contexto geopolítico que esteve à margem do local de produção destas reflexões, como neste caso, torna-se um desafio. No entanto, encontra-se maior respaldo nas teorizações construtivistas sobre o tema dos regimes, das instituições e das possibilidades de cooperação entre os países, sobretudo porque sua formulação se dá em um contexto mundial mais distante do marco de encerramento da Guerra Fria, no qual, mesmo que com disparidades e particularidades, as diversas regiões do mundo passam a se relacionar, entre si e para fora, sob parâmetros mais semelhantes.

1.3.2 A dimensão social dos regimes sob o construtivismo

Na virada do século XX, a teoria dos regimes perde espaço e fôlego e se enfraquece em relação à agenda construtivista. Segundo os construtivistas, os regimes passam a ser constitutivos dos Estados – e do que eles possam querer – e as instituições

são importantes para a formação das identidades e interesses, como fruto dos processos de interação. A teoria construtivista passa, assim, a ser o principal contraponto às correntes que predominavam até então no debate da cooperação internacional.

A conexão entre instituições e práticas institucionais e o papel das normas e regras na produção da ordem internacional é um tema importante na produção teórica da área de Relações Internacionais. O estudo do papel das instituições, das normas e das regras na produção de ordem internacional foi subteorizado pelas correntes tradicionais da disciplina de relações internacionais, sendo o Realismo Estrutural um dos principais alvos de crítica. O debate sobre regimes em Krasner (1983) e Keohane (1984), já exposto aqui, foi o que deu início a essa perspectiva.

No entanto, a teoria de Regimes proclamada por Keohane (1984) a partir de *After Hegemony*, ainda que desafie o conservadorismo realista em alguns pontos, não o supera totalmente. O autor preocupa-se, em primeiro lugar, com a manutenção da ordem. Ao não problematizar a produção de desigualdade no sistema, bem como a criação de regimes pelos atores mais poderosos para o controle, vigilância e manipulação de atores mais fracos, acaba sendo alvo de críticas. Além disso, ao considerar que o sistema anárquico gera, necessariamente, atores autointeressados e egoístas, o autor reduz essa relação a um automatismo, abrindo pouco espaço para a constituição social dos atores, interesses, identidades, regras e ações.

Para Reus-Smit (1999), as instituições internacionais estão organizadas em níveis de complexidade, e aquelas voltadas para questões mais específicas (como os regimes trabalhados por Keohane) são superteorizadas em detrimento de formas mais complexas de instituições, as quais o autor denomina instituições fundamentais: “[...] *operate in a deeper level of international society than regimes. Are the elementary rules of practice that states formulate to solve the coordination and collaboration problems associated with coexistence under anarchy*” (REUS-SMIT, 1999, p. 13). Segundo esse autor, os estudos sobre normas e regras careceriam de uma explicação satisfatória da natureza e gênese das instituições fundamentais.

Neste sentido, as instituições internacionais estariam organizadas hierarquicamente, conformando uma estrutura geradora de complexidade, de acordo com a seguinte ordem crescente: regimes de questões específicas, instituições fundamentais e estruturas constitucionais (REUS-SMIT, 1999). As sociedades de Estados seriam ordenadas pelas estruturas constitucionais que representam complexos de metavalores e definem a identidade social do Estado e os parâmetros de sua ação legítima. Crenças

hegemônicas sobre o propósito moral do Estado, por sua vez, geram normas de justiça procedimental pura, que exercem profunda influência na forma e ação institucional, definindo as mentalidades dos arquitetos institucionais e moldando os discursos morais que estruturam a produção e reprodução institucional (REUS-SMIT, 1999).

É importante ressaltar que as estruturas institucionais não são todas as mesmas; elas se formam histórica e culturalmente de maneira diversa, razão pela qual as sociedades de Estados são diversas e criam diferentes práticas institucionais que envolveram as distintas sociedades. Há uma variação que o autor constata ser negligenciada pelas teorias institucionalistas que não consideram o elemento cultural característico de uma sociedade, ou seja, o porquê de uma sociedade adotar certas práticas institucionais e não outras (REUS-SMIT, 1999)³⁰.

A abordagem de Reus-Smit (1999) apresenta influência da teoria de Bull (1977), que considera os interesses dos Estados como estando sempre definidos em relação à moral e aos princípios legais da sociedade internacional, e define ordem internacional como um padrão de atividade que sustenta elementar e primariamente os objetivos da sociedade internacional (REUS-SMIT, 1999). Nesse sentido, a produção da ordem internacional se condiciona ao próprio desenvolvimento das instituições fundamentais quando os Estados enfrentam problemas de coordenação e colaboração, associados à coexistência na anarquia. Portanto, as instituições fundamentais são importantes, pois, por meio delas, os Estados lidam com problemas de coordenação e cooperação, na tentativa de estabelecer ordem para as relações internacionais (REUS-SMIT, 1999).

Também sob uma abordagem construtivista, Onuf (1998) entende que o construtivismo não corresponde propriamente a uma teoria das relações internacionais, mas que é um arcabouço conceitual útil para analisar as relações sociais, podendo ser aplicado a todos os campos de pesquisa social. Para o autor, os seres humanos constituem as sociedades assim como as sociedades constituem os seres humanos. Analogicamente, a relação entre ator e estrutura também é coconstitutiva: encontra-se ligada pelas regras que estão situadas entre eles. Essas regras não apenas apresentam possibilidades aos atores, mas determinam, elas mesmas, quem são eles e como devem agir (ONUF, 1998).

³⁰ Considere-se o regime de Bretton Woods para ilustrar o ponto em que Reus-Smit (1999) articula-se com a teoria de Keohane (1984). Se Bretton Woods corresponde a um regime, e, portanto, a um conjunto de normas e regras relacionadas a uma questão específica e de complexidade e profundidade reduzidas, o seu propósito moral seria, justamente, a necessidade de coordenação das políticas econômicas (sob o gerenciamento da hegemonia dos EUA) de maneira que garantissem o desenvolvimento do capitalismo liberal, reduzindo a intervenção estatal.

Nessa perspectiva, o modo como os atores lidam com as regras são as *práticas*. Essas práticas, contudo, contribuem para a construção de significados, que são utilizados pelos atores para conferir sentido a si mesmos e a suas ações. Assim, existem diversas instituições no sistema internacional que constituem os atores e regulam suas práticas na sociedade internacional. As regras formariam as instituições, enquanto as instituições regulariam as sociedades (ONUF, 1998). Para ele, qualquer padrão estável de regras, instituições e consequências não intencionais fornece à sociedade uma estrutura, um arranjo social – e é dentro destes que os atores irão agir (ONUF, 1998).

As mesmas regras que oferecem oportunidades de ação a alguns atores criam limites para outros, de acordo com o autor. Na maior parte do tempo, os atores escolhem seguir as regras, mas podem optar por segui-las ou não, cientes das consequências. Há o efeito de distribuição de benefícios materiais e sociais entre eles, e essa distribuição é desigual (ONUF, 1998).

Com o tempo, as instituições trabalham para as vantagens de alguns atores à custa das desvantagens para outros. Em outras palavras, para Onuf (1998) as instituições não são neutras. Entretanto, uma vez estabelecidas, ganham alguma medida de autonomia com relação aos objetivos que tinham aqueles que as criaram. As regras criam assimetrias de poder e condições de domínio político. Logo, o tipo de regra (de instrução, direção ou compromisso) mais proeminente num determinado meio social vai exprimir qual modo de dominação é o que mais caracteriza o tipo de ordem desse meio social num determinado contexto histórico. O ordenamento internacional sob essa perspectiva admite a geração de três tipos de ordem: hierárquica, hegemônica ou autoritária (ONUF, 1998).

A forte influência cultural, econômica e política dos Estados Unidos na América Latina, que começa no início do século XX com a política do *Big Stick* e da Doutrina Monroe, elucida uma ordem hegemônica nos moldes de Onuf (1998): a partir da década de 1980, por exemplo, foram criadas várias regras e instituições para a liberalização política e econômica na América Latina e no Caribe, com o consequente fortalecimento do poder dos setores favoráveis ao mercado e à iniciativa privada, estando, os atores – nesse caso, os Estados, em consonância com tais regras estabelecidas, mesmo com resultados historicamente desiguais para o conjunto deles na região.

Por fim, mesmo avançando no debate sobre regras e normas, os construtivistas não vislumbram superar os limites das abordagens racionalistas das relações internacionais, como o positivismo, o estadocentrismo e o fazer teórico dicotômico que separa o nível doméstico do nível internacional, por exemplo. Ainda que considerem as

relações sociais que se dão no âmbito interno dos Estados, não problematizam o caráter hierárquico dessas relações nem o caráter performativo do tipo de discurso que adotam.

Considera-se que o debate teórico sobre os regimes internacionais e a cooperação internacional, em sua vertente tradicional e sob o ângulo do construtivismo – portanto considerando os Estados e as relações sociais em âmbito interno e externo, são um aspecto da disciplina de Relações Internacionais no qual pode haver diálogo com o presente estudo.

Abordar esse debate a partir de seu contexto inicial fornece uma dimensão histórica; abordar suas perspectivas mais recentes – pós-Guerra Fria e pós-ditaduras militares na região – propicia uma reflexão em um contexto internacional de mais proximidade entre os países, continentes e hemisférios. A observação de um maior nível de institucionalização das relações regionais na América do Sul na última década, e a constatação de suas debilidades na dimensão local no território de fronteira, são elementos elucidadores da necessidade e potencialidade do debate de segurança e defesa seja feito aliado ao debate de fronteira na disciplina de Relações Internacionais. Ademais, a dimensão social dos regimes proporcionada pela agenda construtivista contribui ao argumento da integração territorial entre Bolívia e Brasil – contemplando, portanto, as dimensões do Estado e da sociedade, e corrobora a análise desenvolvida a partir do caso ilustrativo, apresentado no Capítulo 5, apontando para a cooperação informal entre as sociedades e os representantes do Estado na fronteira.

1.3.3 Regimes, cooperação e segurança: possibilidades e limites na América do Sul

Em *Security Regimes*, artigo publicado no mesmo ano e livro em que Krasner (1983) faz sua definição de regimes, Jervis (1983) alerta sobre a particularidade de se falar de regimes internacionais de segurança: segundo ele, devem-se levar em consideração as diferenças entre a área de segurança e as demais áreas de agenda internacional. Assim, se a formação de regimes em outras áreas das relações internacionais já é tarefa complexa, na área de segurança torna-se ainda mais difícil (JERVIS, 1983).

Segundo o autor, os regimes de segurança são extremamente valiosos para os Estados que os implementam, mas igualmente complexos: as ações dos atores são dispendiosas e perigosas; há o receio de que as regras sejam violadas. Uma das particularidades evidenciadas está, justamente, neste ponto. O medo de que o regime seja

rompido ocorre em outras áreas das relações internacionais, porém nos regimes de segurança ele se acentua drasticamente (JERVIS, 1983). Em outras palavras, os Estados revelariam mais suas intenções na área econômica do que na área de segurança, por exemplo. A incerteza e a desconfiança são maiores nesta última do que nas demais.

O mesmo autor afirma que, no campo intelectual, cooperação e segurança são entendidas de formas distintas pelas correntes liberal e realista, o que não necessariamente reflete a realidade (JERVIS, 1999). Os realistas veem a política mundial de maneira mais conflituosa que o institucionalismo neoliberal. Para os primeiros, a política mundial é uma luta incessante pela sobrevivência, pela obtenção de vantagens e pelo domínio. Já os neoliberais não negam a existência de casos de conflito extremo, mas não os veem como a única representação possível da política mundial (JERVIS, 1999)³¹.

As correntes de pensamento em Relações Internacionais também diferem em relação aos temas que são estudados. Institucionalistas neoliberais concentram-se em questões relacionadas à economia política internacional e ao meio ambiente. Realistas são mais propensos a estudar a segurança internacional e as suas causas – as condutas e as consequências das guerras. Assim, com relação aos temas mais presentes nas pesquisas acadêmicas, em parte seria possível dizer que há mais conflitos no mundo analisados por estudiosos realistas do que por neoliberais – isso porque, em parte, eles estudam mundos diferentes (JERVIS, 1999).

Cooperação e segurança, para além das abordagens tradicionais da disciplina de Relações Internacionais, foram conceituadas, entre outras, pela teoria da Segurança Coletiva, da Estabilidade Econômica, pela Escola de Copenhague e pela teoria dos Complexos Regionais de Segurança. A teoria da Segurança Coletiva foi gerada a partir da noção de relação existente entre a atuação dos cidadãos dentro de seus Estados e a ação

³¹ Ambas as correntes concordam com a natureza anárquica do Sistema Internacional, no entanto, existem desacordos quanto ao que realmente significa o sistema anárquico e como isso influencia os agentes. Para os realistas, em sistemas anárquicos, o que prevalece é a autoajuda. Os atores buscam – antes de considerar os ganhos absolutos, ou seja, os ganhos de ambas as partes – enfatizar os ganhos relativos, quem sairia ganhando mais da situação, ou seja, quem seria relativamente mais favorecido; buscam, assim, maximizar seus resultados (JERVIS, 1999). Já os adeptos do liberalismo acreditam que, de maneira semelhante, os atores estão em busca de maximizar seus resultados, mas que estes podem ser alcançados por meio da cooperação, gerando ganhos para ambas as partes, ou seja, garantindo a obtenção de ganhos absolutos. Dessa forma cabe ressaltar o fato de que a existência da cooperação não significa ausência de conflitos, ao contrário, já que a cooperação só é possível quando os atores envolvidos percebem que suas ações ou políticas estão indo ou irão de encontro umas às outras, ou seja, quando existe ou poderá existir a discórdia. A diferença aqui reside na ação dos atores para garantir seus interesses: se buscam maximizar seus interesses agindo por si próprios, não havendo, praticamente, possibilidade de cooperação, e em que as relações são de soma-zero; ou, se em situações de discórdia, eles buscam cooperar para garantir ganhos absolutos – ou seja, sem que isso resulte em uma necessária “derrota” de um dos atores, ambos os lados maximizam seus resultados (JERVIS, 1999).

destes Estados no sistema internacional. Haveria, por meio da conduta estabilizadora e pacificadora das instituições internacionais, uma equivalência entre as ações dos Estados com seus cidadãos e as funções que uma organização internacional de Segurança Coletiva deveria operar junto a seus Estados-membro (AMARAL, 2008).

A Segunda Guerra Mundial contribuiu para que a retórica do Dilema de Segurança ganhasse toda a força no campo acadêmico: o dilema de segurança indica a dificuldade enfrentada por Estados autointeressados em estabelecer algum grau de cooperação no campo da segurança em um ambiente anárquico (AMARAL, 2008)). Não havendo uma autoridade central que regule os conflitos entre os Estados, estes guiam suas condutas em favor de interesses próprios, em um contexto no qual impera o princípio da autoajuda, em que se opera um jogo de soma zero, como mencionado aqui, conforme Herz (1950). Esta perspectiva ganha apoio dos teóricos realistas e neorrealistas nas décadas de 1970 e 1980, como Waltz (1979), que propõe a estabilidade sistêmica por meio da balança de poder, na qual o poder seria equilibrado por meio das assimetrias existentes entre os atores autointeressados (AMARAL, 2008).

Na contramão desta perspectiva, a Segurança Coletiva:

[...] tinha como estratégia a *inclusão* de potenciais agressores entre os membros de instituições que se pretendem universais, como a Liga das Nações ou a ONU. Ademais, pressupunha a criação de arranjos institucionais que tratassem a ameaça à segurança de um dos membros como uma ameaça à segurança de todos, demandando e viabilizando respostas coletivamente articuladas entre todas e cada uma das partes (AMARAL, 2008, p. 55).

Em movimento contrário à lógica de segurança nacional autointeressada, em agosto de 1941, é assinada a Carta do Atlântico, que insere dois elementos no conceito tradicional de Segurança Nacional como condições necessárias à sustentação de um sistema de segurança duradouro: a renúncia à força e os direitos humanos (AMARAL, 2008). Novamente, é renovada a premissa de que a segurança de um Estado somente seria garantida se fosse equivalente para todos os membros de um sistema de Segurança Coletiva, apenas permitindo o uso da força em casos excepcionais como, por exemplo, em legítima defesa. No entanto, a perspectiva da Segurança Coletiva sofre novo declínio, uma vez que o Sistema das Nações Unidas teve sua eficácia minada pela predominância da segurança nacional em detrimento da segurança coletiva (AMARAL, 2008).

A Teoria da Estabilidade Hegemônica auxilia a compreender a influência de temas relativos à economia internacional e ao meio ambiente no funcionamento dos sistemas de cooperação em segurança. Há uma diversificação nas “fontes de ameaça”, o que lançou

bases para o que ficou conhecido como a agenda ampliadora dos Estados de Segurança Nacional (AMARAL, 2008).

A perspectiva dos Complexos Regionais, que tem suas bases na obra de Buzan e Weaver, busca compreender a dinâmica dos processos de securitização no sistema internacional. Tem como premissas a territorialidade e o papel fundamental da região no processo de securitização, o que significa que os processos de securitização ocorrem de forma territorializada (CARDOSO, 2010). Como exemplo, as políticas de combate ao tráfico são regionais ou nacionais, e não mundiais.

Outra premissa da perspectiva de Complexos Regionais diz respeito, justamente, ao fato de o mundo estar subdividido em regiões, o que facilita a interação entre as unidades políticas pertencentes a uma mesma região, bem como os processos de securitização. Como resultado, cria-se uma dinâmica autônoma regional em relação ao restante da comunidade internacional. De acordo com Buzan e Weaver (2003), há quatro tipos de complexos regionais: os complexos regionais modelo, ou padrão³²; os complexos regionais polarizados³³; os complexos dominados por grandes potências³⁴ e os supercomplexos³⁵ (CARDOSO, 2010).

Por fim, no que diz respeito ao objeto deste estudo, Saint-Pierre (2009) afirma que a cooperação internacional na área de segurança no continente sul-americano está voltada para a integração em discurso, mas, na prática, apresenta resistências e torna-se muito mais integracionista no campo econômico:

A pesar de que los discursos del presidente Lula da Silva y de su ministro de Defensa, José Viegas Filho, manifiestan la voluntad política de Brasil de estrechar las relaciones de seguridad y defensa entre los países de América del Sur, lo que se observa es una notoria resistencia a institucionalizar acuerdos bilaterales o multilaterales con la finalidad de instituir una estructura de defensa común para la subregión a corto o medio plazo. Como ha declarado el ministro Viegas: ‘Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos 15 años, por enfatizar, en el Mercosur, la dimensión comercial de la integración, En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de ‘techo’ de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. En el estadio actual, debemos dar continuidad, en el área de la defensa, a la línea del establecimiento de

³² Caracteriza-se pela inexistência de uma potência com atuação global dentro do complexo regional de segurança.

³³ Corresponde pela concentração da polaridade em uma única unidade com capacidade de atuação global.

³⁴ Caracteriza-se pela presença de mais de uma potência de nível global a lhe definir a polaridade.

³⁵ O supercomplexo se caracteriza por um quarto nível estrutural, entre o global e o regional, no qual a interdependência entre as regiões é forte e sustentada.

vínculos específicos. Debemos, por ejemplo, mantener nuestros ejercicios combinados. Debemos profundizar, en la medida de lo posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial (SAINT-PIERRE, 2009, p. 12).

No lugar de um aprofundamento da cooperação em defesa, segundo ele, o ministro preferiu dar prioridade ao processo de cooperação das indústrias de armamentos militares na sub-região, destacando suas vantagens econômicas. Soma-se a isto a dificuldade ainda existente em se contemplar a dimensão da cidadania, ou das populações, no estabelecimento da cooperação em matéria de defesa.

Historically, new regimes are more easily created by hegemonic states with overwhelming military and economic power, but once created narrow calculations of interests and uncertainty may provide support even if the power of hegemonic states fades and its preferences change. However developing countries are interested in altering liberal international regimes, not in maintaining them. They want new principles, norms, rules, and decision-making procedures, but they lack national economic and military capabilities (KRASNER, 1985, p. 12).

A partir destas duas colocações, é possível concluir que, enquanto regionalmente, na América do Sul, observa-se maior institucionalização regional para o tema da segurança (OTCA, Conselho de Defesa Sul-americano, etc.), o que a coloca na condição de produtora de regimes regionais e a posiciona de maneira diferente e mais forte no Sistema Internacional, a dimensão interna ligada à sociedade carece de maior atenção e aprofundamento. Por isto, considera-se o estudo da segurança e defesa nas fronteiras elucidativo do aspecto da aplicação territorializada de uma política de parâmetros internacionais.

Sob a ótica da teoria dos Complexos Regionais, por exemplo, o combate ao narcotráfico nos países da América do Sul, mesmo com cooperação incipiente entre os países em sua ação no território, contribuiria para a produção de regimes. Por sua vez, a caracterização deste tipo de crime, pelos países neste estudo, como transfronteiriço, agrega a dimensão local e social da ação do Estado na fronteira como variável potencial a ser considerada em um regime regional.

O que se constatou por meio desta pesquisa, e que será demonstrado ao longo da tese, é que não há a construção de regimes peculiares de gestão de fronteiras na zona da fronteira Bolívia-Brasil, mas que estruturas dessa natureza constituem demandas locais dos atores que nela atuam e habitam. Assim, a partir da pesquisa realizada com os atores

envolvidos com as políticas de defesa e segurança para as fronteiras, a ser exposta no Capítulo 5, acredita-se que a cooperação, permeando a formulação e a construção de regimes regionais e de políticas públicas, deve ser o elo entre defesa, segurança e fronteira na relação bilateral entre os dois países.

Dando continuidade ao tema, o próximo capítulo percorrerá uma linha histórica lógica que se inicia com a análise da relação bilateral entre Bolívia e Brasil nos séculos XX e XXI, a partir de uma abordagem sobre a definição de limites fronteiriços e de integração energética, passando por considerações sobre a Política Externa Brasileira e culminando nas concepções e políticas dos dois Estados para suas fronteiras entre 2005 e 2014.

2 FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL: A RELAÇÃO BILATERAL NO TERRITÓRIO

A Bolívia e o Brasil compartilham a maior fronteira entre dois países da América do Sul. Na extremidade sul da linha divisória há uma fronteira tríplice que inclui o Paraguai; na extremidade norte, o mesmo ocorre com o Peru. São 3.423,2 quilômetros – dos quais 2.609,3 compreendem rios e canais, 63,0 são lagoas e 750,9 são linhas convencionais (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2015). Essa vasta fronteira “molhada” compreende os biomas pantaneiro e amazônico, e suas cheias e secas impactam a demarcação e a vida. Ambos os países possuem diversidade geográfica e biológica em seu território total, e o manejo das questões sociais, econômicas e produtivas alimenta o cotidiano das relações internacionais entre eles.

O Brasil tem 15.719 quilômetros de fronteiras terrestres, compreendendo três regiões (norte, centro-oeste e sul), nas quais estão localizados onze Estados da federação (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e 588 municípios. Faz divisa com nove países (Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai), e com o departamento francês ultramarino da Guiana Francesa. As características geográficas das fronteiras brasileiras são bastante heterogêneas, havendo limites terrestres geodésicos, fluviais, habitados e desabitados (IBGE, 2015).

Dos doze países da América do Sul, o Brasil é o que faz fronteira com maior número de países. Em seguida, vêm Argentina, Bolívia e Peru, que fazem divisa com cinco. Na literatura nacional e na de geopolítica sul-americana, é comum encontrar a Bolívia classificada como país *mediterrâneo* (SOUZA, 1998). Como já exposto aqui, o tema do acesso marítimo e sua contenda internacional com o Chile é muito caro ao país (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BOLÍVIA, 2014), e permeia todas as esferas políticas com as quais ele se envolve, interna e externamente. Como o Brasil, a Bolívia faz fronteira com diversos países, dentre eles a Argentina e o Paraguai ao sul, o Chile e o Peru a oeste, e o Brasil ao norte e ao leste; e compartilha com o Brasil duas de suas macrorregiões e três departamentos (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2015). A seguir, são apresentados o Quadro 1 e a Figura 1, respectivamente com dados dos estados e departamentos, bem como suas populações, e o mapa político da Bolívia e do Brasil na América do Sul.

Quadro 1 - Fronteira Bolívia-Brasil: Estados, departamentos e população.

	Estados / Departamentos	População aproximada
Bolívia	Beni, Pando e Santa Cruz	3,2/10 milhões
Brasil	Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul	8,2/200 milhões

Fonte: Elaboração própria, com dados de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015) e Instituto Nacional de Estadística (2015)

Figura 1 – Mapa político de Bolívia e Brasil na América do Sul

Fonte: Adaptado pela autora com dados de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015) e Instituto Nacional de Estadística (2015)

As características atuais da fronteira Bolívia-Brasil estão relacionadas a uma realidade social e histórica complexa, e, no que se refere à delimitação de território, são fruto de negociações entre os dois países desde a época de suas independências. As fases e características desse processo negociador são um dado importante da conformação do

padrão de relacionamento entre os países, assim como do amadurecimento das respectivas diplomacias, sobretudo em sua atuação na América do Sul.

Outro aspecto da relação bilateral entre Bolívia e Brasil fundamental para o tema fronteiriço é a integração energética de petróleo e gás. O investimento na infraestrutura necessária para a extração e comercialização dos produtos tem importância para o desenvolvimento interno dos dois países, e também para a integração territorial em certos pontos de sua fronteira, com a construção de rodovias, ferrovias e, posteriormente, de um gasoduto.

Embora se considere que há outros temas importantes relacionados à fronteira constantes da agenda bilateral Bolívia-Brasil, como narcotráfico, migrações, comércio, espaços multilaterais, entre outros, a tentativa de abarcá-los transbordaria os limites deste trabalho. Portanto, entende-se que será útil uma exposição sobre esse processo de definição de limites e integração energética entre os dois países. Com isto, o estudo sobre a fronteira Bolívia-Brasil percorrerá, neste segundo capítulo, uma linha histórica lógica que se inicia com a análise da relação bilateral nos séculos XX e XXI, a partir de uma abordagem sobre a definição de limites fronteiriços e de integração energética, passando por considerações sobre a Política Externa Brasileira e culminando nas concepções e políticas dos dois Estados para suas fronteiras.

2.1 DEFINIÇÃO DE LIMITES E INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA: ASPECTOS DA RELAÇÃO BILATERAL BOLÍVIA-BRASIL NOS SÉCULOS XX E XXI

A relação bilateral Bolívia-Brasil tem agenda extensa e é tão antiga quanto a formação de ambos os Estados, no período pós-independência. Isso acontece principalmente pela vasta fronteira terrestre que compartilham, lidando, desde muito cedo, com o tema da delimitação territorial e com outros que daí decorrem, como o fluxo de pessoas e de mercadorias. Contemporaneamente, um tema recorrente na relação bilateral têm sido os acordos de circulação e residência dos cidadãos dos dois países, assunto que posiciona a Bolívia de forma relevante em suas negociações de ingresso no Mercosul.

A segurança, em seus diversos aspectos, o contrabando e o descaminho, o roubo de veículos automotores, o narcotráfico, a agricultura, o comércio exterior e as integrações de infraestrutura e energética de hidrocarbonetos, são os principais temas desta agenda nos últimos vinte anos. Tais processos de integração têm sido tratados por

ambos os Estados com especial cuidado desde a última metade do século XX, por sua sensibilidade estratégica.

2.1.1 Definição de limites: a diplomacia na fronteira

A relação bilateral Bolívia-Brasil está intimamente ligada à definição de seus limites. O principal ponto de pauta entre os dois países é o caso do Acre, pois, para a sociedade boliviana, a perda dessa parte do território faz parte de sua memória viva, enquanto, no Brasil, pode ser tema desconhecido em diversas partes do País. Ao estudar a história boliviana, é frequente deparar com uma espécie de “antes e depois” da disputa pelo Acre. A chancelaria boliviana era uma antes, tornou-se outra depois; as forças armadas e o então Ministério da Guerra e Colonização, também (MINISTERIO DE DEFENSA, 2015). Este falhara em seu princípio básico, que era a defesa do território nacional e a integração dele por meio da colonização das zonas despovoadas.

O início das relações Bolívia-Brasil em suas fases independentes foi marcado pelo ressentimento da República boliviana em relação ao Império brasileiro, por uma questão territorial. Em 1825, a província de Chiquitos foi incorporada ao Mato Grosso, em ação capitaneada pelo então governador da própria província, que era contra a independência da Bolívia, ocorrida no mesmo ano. O fato abalou as relações diplomáticas entre os jovens países, causando a antipatia do libertador Simón Bolívar em relação ao Império (GOES FILHO, 2011). O entendimento ficou ainda mais difícil, porque a Bolívia independente, apesar de ter sido a maior fonte de riqueza para a Coroa Espanhola durante o período colonial – ou talvez em função disso –, encontrava-se em dura situação de empobrecimento.

Os tratados sobre definição de limites que passaram a ser negociados nesse período utilizavam, pela primeira vez, o critério do *uti possidetis*, que determina a destinação da posse do território para quem efetivamente o ocupa. As tratativas foram extensas, por vezes interrompidas pela instabilidade política interna da Bolívia ou por desacordos quanto à definição. Os acordos iniciados em 1837 ficaram em aberto por causa da queda do General Santa Cruz e da crise que pôs fim à confederação peruano-boliviana (GOES FILHO, 2011). Esses acordos traziam as primeiras definições acerca das fronteiras entre Bolívia e Brasil, e as demarcavam basicamente em três trechos:

Ao norte, região inabitada, só conhecida por alguns intrépidos exploradores, era constituída por uma única linha geodésica, ligando a

foz do Beni (no rio Madeira) às nascentes do Javari. Ao sul os limites corriam por uma série de linhas quebradas que procuravam, ligando as lagoas de uma área pantanosa, resguardar para o Brasil os estabelecimentos brasileiros e o rio Paraguai; e reservar para a Bolívia os estabelecimentos bolivianos (como San Matías, para dar um exemplo de local onde a linha praticamente contorna o povoado). No trecho intermediário, o tratado de 1867 confirmava o tradicional limite do rio Guaporé, estabelecido pelo Tratado de Madri. À exceção desse segmento, o único das fronteiras amazônicas, sobre o qual nenhuma dúvida houve no século XIX, os dois outros foram muito criticados na Bolívia e em outros países de fala espanhola (GOES FILHO, 2011, p. 224-225).

Góes Filho (2011) afirma que, a esse respeito, Brasil e Bolívia receberam críticas do vizinho Peru, especialmente quanto ao limite norte estabelecido entre os rios Madeira e Javari, sobre o qual afirmava que não deveria ser dividido apenas entre dois países, pois considerava haver ali território seu, em uma revelação contrária e de arrependimento por haver aceitado o parâmetro do *uti possidetis* anos antes.

Os eventos chave da definição de limites entre Bolívia e Brasil foram os acordos de 1837 e, posteriormente, a disputa pelo território do Acre. Neste segundo já havia a presença de atores externos, o *Bolivian Syndicate*, do setor da borracha, de origem estadunidense, que são parte importante da equação a ser considerada quando se analisam as disputas internas no continente. O mesmo ocorreu com a presença e influência de empresas estrangeiras durante a guerra entre o Brasil e o Paraguai, por exemplo. As disputas internas em cada país, especialmente no Brasil, são reveladoras do papel que o país desempenha no continente.

Enquanto a chancelaria negociava em termos já favoráveis para o país –embora internamente fosse criticada por exigir pouco –, vê-se um Brasil que constrói uma autoimagem de superioridade política quase inata no continente sul-americano. Por sua vez, os tratados concessivos foram paulatinamente, ao longo da história, consolidando o poder do país na região.

É curioso notar que, quando surgiram os problemas acreanos, o acordo de 1867 começou a ser atacado no Brasil por motivos opostos. Julgavam alguns que os negociadores do Império, baseados na ocupação do rio Madeira e de outros afluentes do Amazonas, poderiam ter levado os limites mais ao sul para incluir no território nacional as áreas dos formadores dos rios Purus e Juruá. Rio Branco partilhava dessa opinião, que se apoiava na seguinte regra do Direito Internacional: a posse do trecho inferior de um rio cria direitos sobre seu trecho superior, caso não houvesse aí a ocupação efetiva da outra nação (*watershec doctrine*). Em negociações mais tranquilas, é provável que se poderia ter conseguido mais, pois o acesso e a ocupação dessas regiões eram muito mais viáveis para o Brasil do que para a

Bolívia. O problema é que, em 1867, em plena Guerra do Paraguai, o Brasil precisava contar com mais simpatia de vizinhos da América Latina e por isso tinha pressa em resolver suas pendências fronteiriças com a Bolívia, país com o qual tem a mais longa divisa comum; não poderia esperar por outro momento para negociar acordo possivelmente mais favorável (GOES FILHO, 2011, p. 226).

Ocorreram questionamentos sobre os acordos de 1837, na medida em que vários territórios que estavam sendo outorgados ao Brasil haviam sido anteriormente destinados à Espanha pelos Tratados de Madrid e de Santo Ildefonso. É o caso de parte do Mato Grosso (até o atual Mato Grosso do Sul), cuja faixa oeste, de aproximadamente 60 km de largura, pertencia aos espanhóis. Por isso, a existência de discursos na América espanhola de que os acordos de 1837 foram uma “desmembração territorial em favor do Brasil” (GOES FILHO, 2011).

De maneira geral os historiadores brasileiros consideraram essa negociação benéfica para o País, porém é interessante notar que historiadores de nacionalidade neutra, e até mesmo de países opositores ao Brasil na ocasião, também revelaram admiração pelo tratado (GOES FILHO, 2011).

Góes Filho (2011) atribui o êxito brasileiro nas negociações, capaz de provocar indignação e admiração ao mesmo tempo, ao fato de que o País respondia integralmente às questões cruciais que envolviam a disputa. O Brasil tinha a ocupação do território, tinha o argumento acordado, da utilização do *uti possidetis*, e dispunha dos melhores negociadores, angariados na elite dirigente, mesmo que em vertentes políticas distintas e opostas (GOES FILHO, 2011), o que tornou perceptível a disseminação, na classe política brasileira, da ideia de expansão e afirmação do poderio do Brasil na região.

Sobre a disputa pelo território do Acre, Goes Filho (2011) argumenta que sua exploração pelos brasileiros é anterior ao ápice da exploração da borracha. A penetração brasileira na região teria origem no “último *far-west*” da América do Sul, com a fase das drogas do sertão, o que denotaria uma vantagem brasileira sobre a Bolívia no direito àquelas terras. O autor argumenta que o rio Acre fora navegado pela primeira vez por um brasileiro, Manoel Urbano, citado na obra de Euclides da Cunha. Isso ocorrera em 1861, décadas antes do auge da borracha. O mesmo ocorreu com o rio Juruá, navegado pela primeira vez em 1854 por João Cunha Correia, que não deixou escritos nem mereceu homenagem em nomes de rios ou cidades. Posteriormente, entram pelos mesmos rios os seringueiros que formarão os povoados à beira do Acre. Ao se instalarem ali, não sabiam que se tratava de território boliviano (GOES FILHO, 2011).

A crise do Acre atingiu seu ápice quando Rio Branco assumiu o Itamaraty. Os rebeldes de Plácido de Castro venciam no terreno e o próprio Presidente Pando descia de La Paz, à frente das tropas que deveriam enfrentar os revoltados. Anos antes, também com o apoio do Governo do Amazonas, outra tentativa separatista menos séria fora tentada no Acre, sob a liderança do aventureiro (ex-diplomata) espanhol Luíz Galvez. A situação era ainda mais complexa pois o governo boliviano, adotando o alvitre de seu Ministro em Londres, o magnata do estanho Félix Aramayo, cedera a exploração econômica da região a um consórcio anglo-americano, o 'Bolivian Syndicate'. A razão, como explica Burns, era tentar de alguma maneira ocupar o território: 'A Bolívia esperava que uma próspera companhia estrangeira seria capaz de ocupar e garantir em seu nome o território amazônico que ela reivindicava'. O efeito foi contrário ao desejado; a possibilidade de uma empresa estrangeira atuando no centro da Amazônia, estimulou mais brasileiros a se juntarem àqueles que não queriam compreender, já antes do 'Bolivian Syndicate', que uma terra colonizada pelos seus patrícios, que lá viviam em número da ordem de sessenta mil, fosse considerada estrangeira por seu próprio governo (GOES FILHO, 2011, p. 289-290).

Após o período de hostilidades sobre a questão do Acre, iniciaram-se as negociações na cidade de Petrópolis, no Rio de Janeiro, onde morava o Barão do Rio Branco. O Chanceler solicitara a Rui Barbosa e a Assis Brasil que integrassem a comissão de negociação. No decorrer dos trabalhos, no entanto, Rui Barbosa se desligou do grupo, entendendo que o Brasil estava cedendo em demasia ao aceitar a troca de territórios desiguais, como compensação por receber o Acre, e manifestou que optaria pelo arbitramento (GOES FILHO, 2011; AUAD SOTOMAYOR, 2013). A cisão repercutiu negativamente no Brasil, mas a negociação seguiu conforme acreditava o Barão, descrita a seguir:

Finalmente, depois de quatro meses de intensas negociações, o Tratado de Petrópolis foi assinado, em 17 de novembro de 1903. Por ele, o Governo boliviano cedia ao Brasil um território de 191.000 km², em troca de compensações territoriais em vários trechos da fronteira mato-grossense: uma área de 3.200 km² habitada por bolivianos entre o Beni e o Madeira; a construção de uma estrada de ferro entre Porto Velho e Guajará-Mirim; e a indenização de dois milhões de libras esterlinas (GOES FILHO, 2011, p. 293).

Os termos do tratado geraram avaliações controversas na sociedade brasileira. As críticas eram, sobretudo, quanto aos excessos concessivos, e faziam coro às justificativas de Rui Barbosa para deixar as negociações. No entanto, a sequência de conquistas do Barão do Rio Branco quanto aos arbitramentos pacíficos sobre os limites territoriais do Brasil, em geral, também chamava atenção (GOES FILHO, 2011), e esse legado é confirmado pela reivindicação de seu nome pela história diplomática brasileira até os dias

de hoje³⁶. No limite, e a julgar pelas reações negativas observadas a partir dos vizinhos hispânicos e estrangeiros, o Brasil é uma nação mais forte em se tratando de dimensões territoriais, muito mais caras aos vizinhos sul-americanos.

O legado “pacífico” dessas negociações rendeu frutos ao Brasil, não apenas para a condução subsequente de sua política externa em âmbito geral, mas também para a influência do País na própria Bolívia, que daria um salto ao final da Guerra do Chaco, com o início dos acordos de infraestrutura ferroviária, hidroelétrica e de exploração de gás. Mais uma vez, convinha ao Brasil evitar o acirramento da antipatia de seu vizinho. Com dados favoráveis de determinadas conjunturas futuras, o Brasil logrou estabelecer sua relação com a Bolívia de forma crescente.

É histórica a preocupação dos formuladores da geopolítica brasileira com a porção territorial da América do Sul na qual se localiza a Bolívia. Para além da definição dos limites fronteiriços e consolidação do território nacional, tema recorrente desde o Império, e preponderante durante a política exterior comandada pelo Barão do Rio Branco, a região que corresponde ao centro do subcontinente é, para o Brasil, a porta de acesso a outras regiões estratégicas, como a Cordilheira dos Andes e o Oceano Pacífico, além de ser a conexão territorial mais próxima entre a Bacia Amazônica e a Bacia do Prata.

Mário Travassos, na primeira metade do século XX, formula a respeito dos antagonismos do continente com relação à rede de comunicações da Bacia do Prata e o seu alcance e repercussões no acesso ao Oceano Pacífico e à região amazônica. Nesse quesito, a capital argentina estava mais bem posicionada geograficamente, e, portanto, com mais possibilidade de influência nesses três complexos de forma simultânea e direta (MIYAMOTO, 1995; MELLO, 1997).

É que, achando-se no centro das ligações com Santiago, Assunção e La Paz, Buenos Aires encontra-se, portanto, em uma posição altamente privilegiada. Daí a preocupação de Travassos com a influência argentina interferindo no nível continental, principalmente pela ligação que une Buenos Aires à capital boliviana. Esta última ligação permite à Argentina o acesso ao Pacífico, multiplicando as suas saídas para mares diferentes. Além de propiciar a saída para o Pacífico, Buenos Aires teria ainda a possibilidade de ampliar sua esfera de influência em direção aos Andes, o que significa desequilibrar a situação regional a seu favor (MIYAMOTO, 1995, p. 61).

³⁶ Há que se recordar, no entanto, que as negociações acerca do Acre não foram simples. Houve deslocamento de tropas tanto a pedido de Rio Branco, como do lado boliviano, lideradas inclusive pelo então presidente General José Manuel Pando (MESA GISBERT; MESA GISBERT. MESA GISBERT, 2012; GOYCOCHÊA, 2007).

Com isso em mente, Mário Travassos traça uma nova triangulação de capitais, com base na teoria de Mackinder, que, se abarcada como esfera de influência do Brasil, o colocaria em conexão com as áreas estratégicas mencionadas e garantiria a preponderância de seu poder na região. Tal triângulo compreendia justamente o território boliviano, e seria formado entre as cidades de Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra e Sucre – o *heartland* sul-americano (MELLO, 1997). A vantagem do Brasil com relação à possibilidade de influência nesse triângulo estaria na localização geográfica do Mato Grosso, que corresponde à porção central do continente, servindo de posição intermediária entre as ocorrências na Bacia do Prata e na Bacia Amazônica.

Ao capitanear a neutralização da influência platina na região amazônica, estaria aberto o caminho do Brasil rumo ao Oceano Pacífico (MIYAMOTO, 1995), e é exatamente o que se observa hoje com o financiamento, por parte do Brasil, da construção de estradas em território boliviano, na essência do planejamento da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)³⁷.

Em níveis separados, de um lado, o Brasil platino asseguraria uma ação neutralizante com relação à Bacia do Prata sob esfera de influência argentina, pela exploração tanto das vias fluviais como das vias rododiferroviárias. Por sua vez, o Brasil amazônico exerceria o papel de centro de gravitação ao qual estariam sujeitos o planalto boliviano e a área do país colombiano, pelo Nudo de Pasco, a linha mista Lima-Iquitos (Via Ucaiali), e pelos vales de Putumaio e Negro (MIYAMOTO, 1995, p. 63).

Nesse cenário, o histórico da atuação brasileira nessa região é de disputa geopolítica com a vizinha Argentina. Pela disputa por poder regional com o Brasil, as investidas da Argentina em direção à Bolívia também foram constantes. A alternância, concorrência e, por vezes, coexistência da influência da Argentina e do Brasil sobre a Bolívia são chamadas por diversos autores de política pendular (MIYAMOTO, 1995; SANTOS, 1992), na qual, a depender da conveniência para a Bolívia ou da capacidade de exercer força política da Argentina ou do Brasil, há uma associação direta alternada entre os países.

³⁷ Atualmente, cabe lembrar, essa iniciativa se transferiu para o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), na Unasul, que, de maneira mais concertada, articula os esforços dos países sul-americanos visando a sua interligação. Esse passo é relevante, pois o assunto deixa de ser tratado a partir dos diversos interesses nacionais isoladamente e passa a se construir sob a égide dos interesses por eles compartilhados (INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA, 2015).

Não é por outro motivo que os países chamados mediterrâneos frequentemente dirigem sua atuação internacional visando à obtenção de saídas para o mar. É que não detendo o controle de suas próprias saídas, têm que se aliar a outro país, ficando sob a sua esfera de influência, subordinado, portanto, a sua própria política. Ou então realizam o jogo pendular entre os Estados que os rodeiam, procurando obter melhores vantagens, por meio de acordos e, não poucas vezes, cessão de muitos de seus recursos naturais. A Bolívia e o Paraguai no continente latino-americano são exemplos palpáveis de como se encontram sujeitos à influência dos países que os rodeiam e cujas saídas mais próximas para os oceanos só podem ser efetuadas através do Chile, do Brasil e da Argentina (MIYAMOTO, 1995, p. 148).

Essa influência, que passa a constituir a relação bilateral Bolívia-Argentina ou Bolívia-Brasil, dá-se por meio do investimento do país mais forte e rico na construção de infraestrutura viária e ferroviária que propiciará: 1) à Bolívia, escoar sua produção agrícola e mineral para fora de seu território; e, 2) à Argentina e ao Brasil, integrar seu território à região geoestratégica central da América do Sul. Acirrando a disputa pela influência na região, a Argentina investiu primeiro na construção de um gasoduto para importar gás natural boliviano, o que o Brasil só fez posteriormente. Por este motivo, as relações entre a Bolívia e a Argentina foram mais próximas e exitosas na primeira metade do século XX, e mais desenvolvidas e consolidadas com o Brasil na segunda metade e na atualidade.

As estradas, o Estado e as fronteiras são, segundo Vallaux e Brunhes, problemas fundamentais da geografia política. Os meios de comunicação constituem, para esses autores, o sistema nervoso do Estado, daí a sua importância. No caso brasileiro essa importância pode ser detectada pelo fato de constituírem sempre iniciativas governamentais, principalmente aquelas situadas em regiões fronteiriças, sendo consideradas pela Constituição Brasileira zonas de Segurança Nacional (MIYAMOTO, 1995, p. 146).

Um fato decisivo para a melhora da qualidade das relações entre Bolívia e Brasil que, embora pacíficas, eram marcadas apenas por perdas para a parte boliviana nas tratativas de limites territoriais fronteiriços, foi a intermediação brasileira nas negociações de paz no final da Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai. Essa guerra, que durou de 1932 a 1935, não só representou imensa perda territorial para a Bolívia, mas também matou 60% de sua população masculina, e é tão ou mais forte no imaginário boliviano que a perda do Acre. Na ocasião, Bolívia e Brasil negociavam a construção da ferrovia Corumbá - Santa Cruz de la Sierra e a participação brasileira nos estudos exploratórios para a extração do gás; e o posicionamento brasileiro favorável à Bolívia foi determinante para a sequência das negociações (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

2.1.2 Cooperação energética de hidrocarbonetos: o petróleo e o gás como vetores da integração territorial

Para o Brasil, a importação de hidrocarbonetos retirados de solo boliviano significou não apenas uma solução para o problema do abastecimento de seu mercado interno, mas também a redefinição de um dos cenários de disputa com a Argentina por poder na região. Considerada por diversos teóricos geopolíticos como o *heartland* da América do Sul (BAPTISTA GUMUCIO; SAAVEDRA WEISE, 1978; TRAVASSOS, 1938), a Bolívia, ao longo de sua história, sofreu influências argentina e brasileira em diversos temas, incluindo petróleo e gás.

Ao intermediar as negociações de paz entre Bolívia e Paraguai ao final da Guerra do Chaco (1932-1935), o Brasil já tinha a expectativa de explorar o petróleo existente em solo boliviano. Na ocasião, manifestou apoio à Bolívia ao se posicionar contrário às suas perdas territoriais para o Paraguai (SANTOS, 1992).

Os antecedentes da atual integração de hidrocarbonetos entre Bolívia e Brasil tiveram seus primeiros marcos legais em 1938, quando foram assinados o Tratado sobre Vinculação Ferroviária entre Corumbá e Santa Cruz de La Sierra e o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, nos governos Germán Bush, da Bolívia, e Getúlio Vargas, do Brasil.

O primeiro desses tratados buscava concretizar uma rota interoceânica Atlântico-Pacífico através do território boliviano, conectando-o ao porto de Santos e ao rio Paraguai. O instrumento previa intercâmbio comercial entre Bolívia e Brasil e facilidades para a circulação de produtos, que seria garantida por meio da cooperação econômica e técnica brasileira para a construção da ferrovia. O pagamento pelo investimento brasileiro nas obras de vinculação ferroviária poderia ser feito pela Bolívia em dinheiro ou em petróleo (SANTOS, 1992).

O segundo instrumento, que tinha o petróleo como escopo, versava acerca da concorrência de capital brasileiro na realização dos estudos sobre o valor industrial das jazidas de petróleo na região subandina da Bolívia, com a contrapartida de acesso facilitado ao Brasil do que fosse produzido. Embora o investimento previsto tivesse seu valor total dividido em montantes iguais a serem pagos pelos dois países, por meio de sociedades mistas binacionais, o Brasil adiantaria o valor correspondente à Bolívia. Quando explorado, a ordem de prioridade no destino do petróleo seria o mercado

boliviano, seguido do mercado brasileiro, e o restante poderia ser exportado pela Bolívia a outros destinos.

Essa parceria protegia a Bolívia da ameaça paraguaia sobre o recurso e a região, o que significava também uma estratégia de integração e consolidação territorial para a Bolívia (ESCOBARI CUSICANQUI, 1986; SANTOS, 1992). Após a inauguração da ferrovia, em 1955, houve o entendimento entre os presidentes Café Filho e Víctor Paz Estenssoro de que tais acordos deveriam ser revisados, resultando, em 1958, nos chamados Acordos de Roboré. As notas reversais que conformaram tais acordos contemplavam a demanda boliviana de revisão dos termos de 1938.

O caráter político das notas reversais de 1958 foi o abandono da cooperação econômica, ao dispensar o projeto de desenvolvimento integrado entre Bolívia e Brasil presente nos tratados de vinte anos antes. Seu escopo se concentrava na facilidade de trânsito, nas zonas francas, na cooperação bancária e comercial, no intercâmbio cultural, na definição de limites e no petróleo. Assim, reduzia a área destinada à exploração, chamada de zona de estudos, e redefinia a natureza das competências, nos seguintes termos: era denominada Área A, a porção correspondente a 60% do total, destinada à exploração pela empresa estatal boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB); e Área B, os 40% restantes, que ficava destinada à exploração por empresas privadas de capital brasileiro. Para isso, a tramitação das concessões às empresas brasileiras deveria ser obtida em 18 meses; após esse período, o direito de exploração passaria à Bolívia.

Quanto ao destino do petróleo extraído, ficava estabelecido que, satisfeitas as necessidades de consumo da Bolívia, o Brasil estaria obrigado a comprar 100 mil barris diários de petróleo cru, tanto da área B como da área A. O Brasil estava também obrigado a comprar toda a produção de gás da área B, além de 5 mil barris por dia da área A. Assim que a produção permitisse, seriam construídos um oleoduto e um gasoduto financiados pelo Brasil, mas de propriedade da YPF (SANTOS, 1992; FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014; ESCOBARI CUSICANQUI, 1986).

Quanto ao gás natural, os primeiros esboços de acordo entre a YPF e a Petrobras foram feitos entre os governos Hugo Bánzer e Ernesto Geisel, respectivamente, em negociações desenvolvidas entre 1972 e 1977. Embora não se tenham concretizado por completo, serviram de base às negociações que seguiriam durante a década de 1980 e que resultariam, na década de 1990, na inauguração do gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol). As negociações entre as equipes de Hugo Bánzer e Ernesto Geisel incluíam o fornecimento

de gás pela Bolívia e o estabelecimento de um polo industrial, pelo Brasil, em território boliviano (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

As primeiras negociações acerca do gás entre Hugo Bánzer e Ernesto Geisel ocorreram quando este era ainda presidente da Petrobras e do Conselho Nacional do Petróleo, em 1972. Essas negociações estenderam-se ao longo de seu mandato presidencial (1974-1979). No início da década, o acesso brasileiro ao gás boliviano não prosperou, por causa de acordos já firmados pela Bolívia com a Argentina peronista; a intenção declarada por Geisel era a de compra de gás via gasoduto, o que implicaria acordos também para a sua construção. A Bolívia beneficiava-se, à época, da crise internacional do petróleo e praticava sua política pendular entre Brasil e Argentina (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

Em 1974, foi celebrado, em Cochabamba, o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, que previa a compra, pelo Brasil, de aproximadamente sete milhões de metros cúbicos diários de gás boliviano durante vinte anos, além do estabelecimento de um polo industrial na Bolívia que incluiria um complexo siderúrgico, um de fertilizantes nitrogenados e uma fábrica de cimento, envolvendo financiamento e compra de produção por parte do Brasil. O Acordo, que não foi colocado em prática, seria novamente reivindicado durante a gestão dos mesmos presidentes em 1978 (aumentando a compra diária pelo Brasil em 4 milhões de metros cúbicos), por meio de uma declaração conjunta, mas embasaria celebrações concretas apenas na década de 1980 (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

Novas comissões de negociação foram destacadas, em 1984, pelos presidentes Hernán Siles Suazo e João Figueiredo³⁸, para retomar o debate da cooperação energética de hidrocarbonetos. As negociações desta ocasião resgatavam o Acordo de Cochabamba, de 1974, e a Declaração Conjunta, de 1978, e estendiam agora a previsão de construção do gasoduto até o Estado de São Paulo. Os termos dessas negociações só foram celebrados, no entanto, em 1988, e com poucas modificações, já sob o governo civil de José Sarney, no Brasil, e o governo boliviano de Paz Estenssoro, na Bolívia.

As negociações realizadas no final da década de 1980 garantiram a construção do gasoduto e embasaram os termos da relação entre as empresas petrolíferas estatais de Bolívia e Brasil, que se fortaleceriam nas décadas seguintes. Contribuíram para isso a queda da capacidade argentina de comprar gás boliviano – cujos contratos findariam em

³⁸ No mesmo ano, não por casualidade, Figueiredo fez a primeira visita de presidente brasileiro à Bolívia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015c).

1992 – e a definição do governo de São Paulo de trocar sua matriz energética para o gás natural.

Em 1989, o presidente boliviano Jaime Paz centrou esforços para efetivar condições de acesso ao mercado brasileiro por meio do gasoduto Santa Cruz – Corumbá – São Paulo. Argentina e Paraguai chegaram a apresentar à Bolívia e ao Brasil uma proposta para que o gasoduto saísse da Bolívia via Paraguai, de onde receberia conexões para receber gás também da Argentina, e assim adentrar o Brasil via Paraná e abastecer as regiões sul e sudeste do País. Para o Brasil, essa era uma opção mais custosa em termos políticos e econômicos; para a Bolívia, significava a diluição do seu controle territorial e dos recursos naturais da sua porção oriental, região que se iniciava no desenvolvimento do agronegócio da soja, futuro beneficiário do empreendimento. Nesse sentido, os negociadores bolivianos e brasileiros passaram a trabalhar em uma proposta de “integração energética” exclusiva entre os dois países (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

Em 1991, foi assinada a Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Bolívia e Brasil, pelos presidentes Jaime Paz e Fernando Collor de Melo, que oficializava a compra do gás boliviano pelo Brasil. O contrato entre a YPF e a Petrobras foi estabelecido em 1992 e firmado definitivamente no ano seguinte. Assim, seguiram-se investimentos na exploração conjunta dos recursos naturais que resultaram na construção do Gasbol, iniciada em 1996 (MEIRA, 2009).

Em dezembro de 1998, no governo FHC no Brasil e Gonzalo Sánchez de Lozada, na Bolívia, foi inaugurado o gasoduto Bolívia-Brasil, consolidando a relação bilateral em matéria hidrocarbonífera que se desenrolava desde os anos 1930 e, para o Brasil, representava um replanejamento energético das regiões sul e sudeste, com a priorização da utilização do gás natural. O gasoduto contaria, até sua conclusão, em 1999, com 3.150 quilômetros de dutos construídos – 2.593 correspondentes ao trecho brasileiro, o que representou um aumento de 60% na quantidade existente até então no país – e permitia a comercialização contínua de 30 milhões de metros cúbicos por dia do combustível transportado (PETROBRAS, 1999).

O empreendimento teve investimento de US\$ 2 bilhões, e incluiu financiamento internacional do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Corporação Andina de Fomento, do Banco Europeu de Investimentos, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e de agências de crédito à exportação. O Sistema Petrobras inaugurou um novo modelo de parcerias empresariais, adequadas ao

também recente regime de flexibilização do monopólio estatal do petróleo no Brasil, no qual a Gaspetro coordenou a participação de empresas oriundas de quatro continentes (PETROBRAS, 1999).

Na Bolívia, houve fortes críticas quanto à presença estrangeira e da estatal brasileira Petrobras em seu território. Enquanto FHC capitalizava a inauguração do gasoduto positivamente, seu contraparte Hugo Bánzer padeceu com críticas sobre o antinacionalismo de suas ações (MEIRA, 2009). Com a situação interna agravada pela crise da água, que culminou na chamada Guerra da Água em 2000, a Bolívia construiria um ambiente social extremamente crítico ao modo como o Estado vinha manejando os recursos naturais do país.

Nesta virada do século em que convulsões sociais derrubavam presidentes na Bolívia, foi realizado, em julho de 2004, durante o governo Carlos Mesa, um referendo a respeito de uma possível nacionalização das reservas de hidrocarbonetos e as condições sob as quais se dariam. O resultado favorável à retomada pelo Estado boliviano do controle sobre suas reservas deu sustentação ao governo Evo Morales para, em 2006, levar a cabo a nacionalização dos hidrocarbonetos no país – o mesmo governo, o primeiro de caráter indígena da América Latina, também havia sido levantado a partir das bases sociais convulsionadas na década anterior, reativas à agenda neoliberal.

O Decreto de Nacionalização era, segundo Fuser (2011), radical na retórica e moderado nas decisões. A nacionalização dos recursos naturais expressa pelo Decreto concentrava-se em: reafirmar a propriedade estatal sobre o petróleo e o gás natural; aumentar a receita do Estado com a renegociação dos contratos com as empresas estrangeiras; estabelecer o protagonismo estatal no setor, recuperando, por meio da YPFB, o controle acionário sobre as empresas “capitalizadas” durante o período denominado neoliberal; fomentar uma política de industrialização desenvolvimentista que transformasse tais recursos em produtos de maior valor agregado (FUSER, 2011).

A resposta do governo brasileiro, sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva, veio a público no dia seguinte, demonstrando a disposição deste a manter as boas relações com o país vizinho e a manutenção da integração energética sob os novos parâmetros. A Nota à Imprensa, divulgada pela Presidência da República, reconhecia a ação do governo boliviano como ato inerente à sua soberania; afirmava que agiria com tranquilidade nas negociações que garantiriam os interesses da Petrobras; e informava que, de acordo com conversa telefônica entre os presidentes, o fornecimento de gás ao Brasil não seria interrompido (GARCIA, 2008).

A disposição brasileira a reconhecer a soberania boliviana para retomar o controle sobre seus recursos naturais não significa que a renegociação entre YPFB e Petrobras tenha sido fácil. O contexto propiciou novamente a entrada da Argentina como interessada na compra do gás boliviano, e das negociações participaram também outras empresas estrangeiras. Os novos contratos entraram em vigor em 2007 (PINTO, 2011).

A relação bilateral Bolívia-Brasil no tema de hidrocarbonetos pode ser dividida em quatro fases principais. A primeira é a fase 1930-1960, período compreendido entre as negociações de paz entre Bolívia e Paraguai, ao final da Guerra do Chaco, em 1935, mediadas pelo Brasil, e o final da década de 1960 – momento em que ambos os países passaram por golpes militares, tiveram ditaduras implantadas e as negociações não haviam sido retomadas. Esse longo período coincidiu com o início da industrialização no Brasil e com o desenvolvimentismo na região, por força das elaborações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

A procura do Brasil pela colaboração energética com a Bolívia ocorreu nos marcos de sua própria industrialização e na possibilidade de desenvolver a indústria petroleira nacional; ao mesmo tempo, o Brasil investia na hidroeletricidade com a criação de usinas e estatais do setor. Além disso, era importante a disputa com a Argentina por influência em um território geopoliticamente estratégico como o da Bolívia (TRAVASSOS, 1938).

A segunda fase é de 1970-1980, na qual as negociações ocorreram entre regimes de ditaduras militares na primeira década e em um contexto de abertura democrática e crise econômica na segunda. As negociações nos anos 1970 foram intensas, embora não se tenham convertido em mudanças no estabelecido. Esse foi um momento em que o Brasil deu importância para as relações no continente, com destaque para o estabelecimento da Associação Latino-americana de Integração e do Tratado de Cooperação Amazônica. Internamente, houve investimento na diversificação da matriz energética nacional com o Proálcool e a construção da usina hidrelétrica de Itaipu (VENTURA FILHO, 2009).

O contexto político e econômico no qual se deu a transição democrática no Brasil não foi particular, mas, sim, conectado com os demais países latino-americanos. Os projetos de desenvolvimento nacional adotados por diversos países do continente foram abalados pela *crise da dívida*, situação gerada pelo aumento da taxa de juros por parte do banco central dos EUA, em 1981. Em 1982, a Guerra das Malvinas significou não apenas um ataque à Argentina, mas um sinal de vulnerabilidade geopolítica para toda a América do Sul perante os países desenvolvidos.

Nesse cenário político e econômico desfavorável, a política externa do presidente Figueiredo autodenominava-se *universalismo* e buscava manter a autonomia do Brasil no sistema internacional com relação aos países desenvolvidos (VIZENTINI, 2008).

A América do Sul [...] constituía cada vez mais um espaço valorizado pela diplomacia brasileira, incrementando uma cooperação político-econômica cujo eixo central era a aproximação com a Argentina. Era a primeira vez na história da política externa do país que a América Latina passava a ser uma prioridade, numa perspectiva de cooperação. Além disso, o Brasil observava com extrema inquietação a crescente pressão americana pela redemocratização no Cone Sul, interpretando o fenômeno como uma estratégia de desarticulação das potências médias e de busca de legitimação do pagamento da dívida externa destas. Regimes autoritários em dificuldades recorriam a estratégias populistas ou aventuras internacionais. Além disso, a manutenção de ditaduras impopulares criava espaço para revoluções, como ocorreu na Nicarágua e no Irã (VIZENTINI, 2008, p. 65).

Para Cervo (2008), a transição de regime político no Brasil provocou poucos impactos no modelo de inserção internacional do País. Segundo o autor, assim como a abertura política vinha sendo gestada pelos militares desde 1974, o caminho para a integração sul-americana também havia sido apontado pelo regime militar, por meio dos entendimentos entre Brasil e Argentina para a exploração da Bacia do Prata e para a cooperação na área nuclear. Com poucas condições de barganha junto ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, isso significava um Brasil disposto a participar internacionalmente a partir de um mercado aberto e conectado ao de outros países.

A situação pela qual passavam os países do continente apontou para a integração entre si como possibilidade de solução. Com apoios bilaterais específicos, seria gestado, no final da década de 1980, e consolidado no início da década de 1990, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Os esforços empreendidos na construção do Gasbol alavancariam a então participação de 1% do gás natural na matriz energética nacional (VENTURA FILHO, 2009).

A década de 1990 corresponderia à terceira das fases, período caracterizado pelo regionalismo aberto na América Latina (CORAZZA, 2006). O fim da Guerra Fria e da bipolaridade trouxe consigo o liberalismo no campo econômico, que predominou no continente e passou a ser chamado de neoliberalismo. Os países latino-americanos assumiam o desafio de manter internamente suas democracias e, ao mesmo tempo, fortalecer arranjos sub-regionais e seus foros institucionais.

Nesse período, verificam-se duas correntes principais no Itamaraty: a *autonomista* e a *globalista* – a partir das quais havia apoio expresso do Brasil aos regimes internacionais que emergiam desde a década anterior e adquiriam protagonismo, porém reivindicando *soberania compartilhada* e *autonomia pela participação* como valores globais a ser encampados por todos os países. Ambas as perspectivas agregavam-se teoricamente às ideias liberais, e revelavam uma vinculação entre democracia, integração regional, segurança regional e perspectivas de desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2007). Nesse sentido, os governos de Fernando Collor de Melo e de Itamar Franco caracterizavam-se principalmente pela primeira corrente, enquanto no governo FHC se observou uma combinação de ambas.

As décadas de 2000 e 2010 seriam a quarta fase na relação bilateral Bolívia-Brasil, quando se consolidou a noção de América do Sul (AMORIM, 2011) e a União das Nações Sul-americanas, para a qual a integração energética é central. O governo Luiz Inácio Lula da Silva e, em certa medida, a gestão Dilma Rousseff, praticariam a autonomia por um viés multilateralista, que privilegia as relações sul-sul, denominadas por Cepaluni e Vigevani (2007) como *autonomia pela diversificação*. Mesmo diante da descoberta do Pré-sal, a manutenção da integração energética com a Bolívia seguiu como prioridade política e, em 2008, o gás compreendia 10% da matriz energética nacional, atrás do petróleo e da hidroeletricidade (VENTURA FILHO, 2009).

Ao longo do período estudado, o Brasil evoluiu para uma matriz energética com significativa participação de fontes renováveis, entre as maiores do mundo - 49% do total, segundo o Balanço Energético Nacional de 2014 (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2014), aproveitando seu potencial hidroelétrico associado a outros recursos. Ao mesmo tempo, consolidou a indústria nacional de petróleo e gás a partir de importações e, posteriormente, de jazidas próprias. Em todo esse trajeto a participação da Bolívia esteve presente e foi fundamental. Em perspectiva regional, o potencial energético boliviano tem, até mesmo, facilitado o debate sobre a sua adesão ao Mercosul.

A atual integração energética de petróleo e gás concretizou-se apenas na década de 1990, no âmbito da construção de um ambiente regional de integração. Desde as negociações sobre “colaboração energética” da primeira metade do século XX, envolvendo recursos naturais do território boliviano, Petrobras, investimentos de bancos e empresas internacionais e os dois Estados, observa-se um padrão de continuidade nestas negociações ao longo da história.

Durante as fases de negociação, os contextos internos da Bolívia e do Brasil variaram bastante (desenvolvimentistas cepalinos, ditaduras militares, período neoliberal, retomada recente de governos de apelo nacionalista, além de tensões relacionadas a forças internas favoráveis e contrárias aos acordos energéticos bilaterais – não exauridas aqui), assim como o contexto internacional (II Guerra Mundial, Guerra Fria, crise do petróleo, *crise da dívida*, neoliberalismo, crise internacional dos anos 2000). De ambos os lados, houve preocupação com a perda de soberania por seus respectivos países, ao passo que as equipes dos diferentes governos desenvolvem as negociações de maneira consensual.

Outra questão é a assimetria entre os países; uma análise que relativiza o impacto do papel do Brasil como parte negociadora mais forte econômica e politicamente atribui as condições dos acordos a uma conjuntura mais ampla do mercado mundial de hidrocarbonetos. Posições internas adversas às respectivas decisões governamentais a respeito desta colaboração energética demonstram a complexidade do debate do nacionalismo nos países latino-americanos, na medida em que as condições de inserção internacional de cada um deles são desiguais, portanto de inevitável impacto quando se relacionam entre si.

Embora haja um contraste entre a integração regional a partir dos anos 1990 e o período anterior, não se acredita que a integração energética se tenha concretizado, pelo lado brasileiro, como causa de políticas globalistas autônomas, *pela participação ou pela diversificação*.

Entende-se que o processo de amadurecimento histórico e político de ambos os países, no que se refere à integração, ao crescimento e à urgência da demanda por energia, com a urbanização e a industrialização, possibilitaram a realização da integração neste setor. Independentemente do padrão de política externa, integracionista ou fechado, verifica-se que esta parceria energética sempre esteve na agenda entre Bolívia e Brasil³⁹.

2.1.2.1 Apontamentos sobre política externa e relações internacionais

³⁹ A importação de gás natural da Bolívia representa quase a totalidade das importações oriundas daquele país. Nos cinco primeiros meses de 2015, por exemplo, o valor da importação de gás natural boliviano correspondeu a US\$ 1.184.171.836, enquanto o valor total dos principais produtos importados da Bolívia correspondeu a US\$ 1.206.235.451 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2015). O Brasil é também o principal destino das exportações totais da Bolívia; em 2012, do valor de US\$ 11.589.265.000 em exportações pelo país vizinho, US\$ 3.640.660.000 referiram-se a produtos que tiveram como destino o Brasil (INSTITUTO BOLIVIANO DE COMÉRCIO EXTERIOR, 2015).

A esfera internacional é o conjunto das relações interestatais somado às relações transnacionais. Considerando as relações internacionais como área que representa os interesses do Estado no plano internacional, com a finalidade de buscar as satisfações do Estado para a sua sobrevivência ou para a satisfação dos interesses de seus membros, a política externa seria um dos setores cuja ênfase maior está no papel do Estado.

A política externa, prerrogativa do Estado, nortearia, portanto, a operacionalização deste papel estatal, coordenando a ação estatal e os elementos de conflito e interesses condicionantes de tal ação – sejam externos ou internos, como a sociedade civil, em geral, caminhando por fora deste processo (OLIVEIRA, 2005), em maior ou menor diálogo, dependendo da pauta ou da conjuntura.

Se foram consideradas as dinâmicas fronteiriças dentro da disciplina de relações internacionais, parece importante analisá-las também sob o espectro da subdisciplina de Análise de Política Externa, que, no Brasil, traz um ferramental teórico e histórico sobre como pensar a inserção brasileira no sistema internacional como uma formulação de política pública. Em tempos de fortalecimento das instituições democráticas neste país e no continente, de reivindicação e promoção da transparência e da flagrante necessidade de que os debates da esfera pública sejam dominados e também assumidos pelos cidadãos, parece imprescindível agregar tal abordagem.

Portanto, à presente pesquisa interessa a forma pela qual os conflitos ou temas em segurança e defesa ocorridos nas fronteiras aparecem na relação bilateral entre os países, e são tratados por cada um deles – e em conjunto, quanto à política externa. Por outro lado, se as relações internacionais e dinâmicas sociais transfronteiriças e transnacionais forem entendidas em um sentido não estritamente de relação entre os Estados, assume-se que atores locais, instituições, agentes públicos, cidadãos, etc., também atuam em esfera internacional. Estes, ao lidar ou não lidar, a depender da situação, com o Estado institucionalmente, fornecem elementos até mesmo para pensar a ação – ou não ação –, deste Estado em determinados aspectos, e, portanto, pode-se inferir a respeito das características da política externa desempenhada naquele ou com relação àquele território e suas demandas específicas.

No Brasil, a agenda de política externa e a reflexão sobre ela, pelo menos a partir da década de 60, passaram a estar conectadas à agenda de desenvolvimento do País. Por sua vez, a disciplina de Análise de Política Externa, surgida como tal na mesma época, baseava-se em críticas a dois aspectos centrais observados com relação aos estudos da política externa tradicionais. O primeiro deles seria a falta, e, portanto, a necessidade, de

que se produzisse uma teoria com caráter mais científico; o segundo, paradoxalmente em termos teóricos, mas bem fundamentado do ponto de vista empírico, seria o questionamento da prioridade analítica dedicada ao plano internacional. Substancialmente, os defensores da linha de Análise da Política Externa criticam a separação entre relações internacionais e ciência política e alegam que, como consequência, o plano internacional seria qualitativamente distinto da política doméstica. Nesse sentido, a disciplina de Análise de Política Externa pode ser vista não apenas como subdisciplina das relações internacionais, mas também como área da ciência política de políticas públicas (OLIVEIRA, 2005).

A política externa deve ser considerada um processo dinâmico conformado pela “ação em política externa” e pela “decisão em política externa”, em que variáveis diversas se submetem a reavaliações constantes. Os elementos a ser levados em conta e analisados neste processo de reavaliação contínua seriam a realidade interna, a realidade externa, a compatibilização entre ambas e os consequentes processos de tomada de decisão, implementação da decisão, ação e avaliação da política externa. A “decisão em política externa” é tomada a partir do desejo ou intenção decorrente de um processo de identificação de um problema, a partir do qual há a produção de alternativas, a definição e a posterior implementação da ação. Este processo pode ser resultado, de forma isolada ou conjugada, de estímulos provenientes da sociedade, de estímulos provenientes do exterior, ou produto de decisão governamental (OLIVEIRA, 2005).

No caso das fronteiras, mais do que um processo ativo e intencional do Estado na implementação de suas ações de políticas públicas, o que se observa é uma grande ocorrência de fatos que provocam a atuação e o posicionamento do Estado com relação a eles. Estes são gerados por dinâmicas sociais privadas, seja por parte de indivíduos ou de grupos detentores de poder econômico. E, quase sempre, são questões relativas ao bem-estar social da população ou estratégicas do ponto de vista do Estado – em diálogo com o outro Estado para além da fronteira, e não podem ser ignoradas.

Estabelecida a distinção entre política externa e relações internacionais, e assumindo que a primeira se trata de uma vertente da política pública que associa a situação política interna do país ao seu lugar político no Sistema Internacional, é importante verificar sobre quais tipos de interesse um Estado elabora as suas “ações em política externa” para tomar suas “decisões em política externa”. Um termo síntese norteador da política pública em política externa seria o interesse nacional, e a garantia de ele ser um fim direto de uma política externa bem executada.

No entanto, a forma de mensurá-lo depende de sua definição, que pode ser desdobrada em duas ramificações complementares entre si, sobretudo se se considerar que a política externa é elaborada em consonância com o projeto de desenvolvimento de um país: o interesse nacional é garantido quando se garante a sobrevivência e integridade territorial e política da nação; e, o interesse nacional depende dos interesses da coalizão política no poder e é alvo de disputas internas no país (OLIVEIRA, 2005). Em suma, a política externa pode ser de governo ou de Estado; a primeira é ligada ao perfil do presidente ou à conjuntura; a segunda tem a ver com a noção de interesse nacional (LAFER, 2000).

Há ainda que se considerar um problema de tempo, no sentido em que a atividade diplomática (representante da ação governamental) atual a partir de uma reflexão dirigida ao sentido real do fato, enquanto a sociedade civil adota posições derivadas mais de ideias genéricas ou da aplicação de modelos teóricos a situações particulares. Assim sendo, a atuação do setor burocrático governamental voltado à formulação e implementação de políticas externas processa-se em um tempo diferenciado do tempo da sociedade civil (OLIVEIRA, 2005, p. 15).

Neste sentido, o interesse nacional poderia ter uma parcela indubitável, ou menos questionável, quando se trata de elementos “imutáveis”, como a localização geográfica de um país, ou fatores de “durabilidade”, como a consolidação do sistema internacional (LAFER, 2000). A política externa corresponderia a um conjunto de atividades políticas por meio das quais cada Estado promove interesses próprios ante outros Estados, sendo a área particular de ação dos governos compreendida pelas dimensões políticas, diplomáticas, militar-estratégicas e econômicas, indissociáveis no campo analítico. Ao se projetar no sistema internacional, a política externa confronta-se com diversos outros atores, governamentais ou não-governamentais, nos planos bilateral e multilateral (OLIVEIRA, 2005).

A estrutura do Sistema Internacional, a distribuição internacional do poder e as diferentes conjunturas políticas neste âmbito são fatores sistêmicos que realizam pressão ou constrangimentos que influenciam a formulação da política externa de um país em desenvolvimento. Isto não quer dizer, para esses países – dentre os quais, guardadas as devidas proporções, localizam-se Bolívia e Brasil –, que a elaboração de suas respectivas políticas externas tenha um caráter preponderantemente reativo.

É possível observar certo grau de autonomia na política externa. No entanto, nem todos esses fatores sistêmicos são oriundos do mesmo meio internacional; há que se considerar os diferentes níveis e contextos nos quais se insere um Estado, como o

regional, o hemisférico ou o mundial (em termos geográficos), ou o contexto político ou econômico do Estado, por exemplo (OLIVEIRA, 2005).

A política externa de um país dependente está condicionada, simultaneamente, ao sistema de poder em que se situa, bem como às *conjunturas políticas*, interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes). Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as *determinações estruturais*, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as *determinações conjunturais*, dadas pela decisão e ação dos *policy-makers*; por outro lado, repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado (MOURA, 1980, p. 43).

A busca por uma coordenação harmônica das necessidades internas de um país com as possibilidades externas pode ser norteada e decomposta em três esferas de atuação: 1) a esfera estratégico-militar, que corresponde à posição do país como aliado ou inimigo com relação a outro(s) país(es) quanto a riscos de guerra ou desejos de paz; 2) a esfera das relações econômicas, que corresponde à importância efetiva ou potencial, como mercado, de um país com relação a outro(s); e 3) a esfera dos valores, que diz respeito à forma de vida em sociedade de um país e sua afinidade àquelas apresentadas pelos demais.

Por sua vez, a atuação diplomática de um país nessas três esferas depende do contexto de relacionamento internacional: se há a presença de uma potência capaz de estabelecer os parâmetros da relação; se ele se dá em âmbito regional, ou seja, entre países que compartilham uma mesma região geográfica; ou o contexto contíguo, aquele inevitável aos países que fazem fronteiras terrestres entre si (LAFER, 2000).

No entanto, não há consenso na literatura sobre a predominância de um ou de outro, e o que se observa, muitas vezes, é a defesa de uma das ramificações a partir da situação de oposição, ou situação do analista defensor com relação ao grupo no poder na política nacional. No presente estudo, uma das vertentes de análise do relacionamento internacional da Bolívia e do Brasil acerca da segurança e da defesa na sua fronteira comum, se construirá a partir desta dicotomia que compõe o processo de elaboração da política externa, em ambos os países.

Paradoxo semelhante observa-se na atuação multilateral ou em blocos dos países no Sistema Internacional. Países que têm conflitos ou litígios em âmbito bilateral podem atuar conjuntamente, aliados a outros ou não, em níveis mais amplos e multilaterais. Ou

ainda, temas defendidos ou combatidos por determinado grupo no poder internamente em seu país podem ser levados de maneira oposta quando o Estado é chamado a se posicionar internacionalmente. Um exemplo é o caso da *estrangeirização* da terra na Bolívia, cuja condição de ocorrência é bastante restrita pela Constituição Política do Estado de 2009, mas não combatida internacionalmente pelo governo com relação aos brasileiros, por causa dos outros apoios que o país recebe do Estado vizinho em âmbito interno e externo (GIMENEZ, 2010).

Assim, nessa equação entre interesses de diferentes Estados (tanto no plano bilateral quanto no multilateral), há que se proceder à análise das realidades interna e externa, de forma a se poder compatibilizar as necessidades internas com as possibilidades externas. Isto é, a política externa representa um esforço intelectual e pragmático de determinação de interesses convergentes e/ou divergentes entre diferentes parceiros. Parte-se do princípio de que ‘as relações entre Estados fundamentam-se naquilo que constitui um relacionamento com vantagem mútua’ (OLIVEIRA, 2005, p. 6).

Ainda que a interação entre os Estados tenha agregado e, cada vez mais, esteja agregando a participação de organizações não governamentais, de empresas e/ou de grupos sociais, a política externa de um país corresponde à atuação do Estado na defesa do conjunto dos interesses dessas instituições. Hoje, observa-se uma multiplicidade de novos atores no cenário internacional incorporando paulatinamente ao seu funcionamento um sistema de redes que influem na governança global, porém sem dispensar o Estado como instância pública de intermediação e de tomada de decisão. Ele é também a instância que, internamente, articula os interesses da sociedade civil com respeito às suas reivindicações de atuação do próprio Estado no plano internacional. Tal condição não seria possível sem a legitimidade do Estado advinda de sua responsabilidade a respeito das condições de vida de sua população. Esse aspecto recoloca o debate ao tópico do que seria o interesse nacional, o qual tem a responsabilidade de defender perante os demais países no sistema internacional (LAFER, 2000).

2.1.2.1.1 O “acumulado histórico da diplomacia brasileira” e os princípios fundamentais das relações internacionais da Constituição Federal de 1988

Cervo (2008), em sua obra sobre a política externa e as relações internacionais do Brasil, argumenta sobre a existência de um “acumulado histórico da diplomacia brasileira”. Em seu livro “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros”

estão expressos os principais pontos deste “acumulado”, embora tais ideias permeiem diversas de suas análises sobre o tema. O desempenho do Itamaraty ao longo da história, além da atuação de personagens como o Visconde e o Barão de Rio Branco, de San Tiago Dantas, ou mesmo mais atrás no tempo, com a atuação de José Bonifácio, conferiram ao Brasil uma posição internacional de destaque quanto ao “fazer política” em âmbito internacional, havendo atuado, cada qual em sua época, em relevante diálogo com diretrizes novas de política nacional que se apresentavam no País.

Tal “acumulado histórico”, segundo o autor, agrega princípios e valores à diplomacia brasileira que se tornam, com o tempo, inerentes a ela e adquirem caráter duradouro. Esse relativo padrão de atuação permitiu ao autor, e a outros estudiosos da área, cunhar conceitos específicos para a análise da política externa e das relações internacionais do Brasil.

Cervo (2008) destaca nove componentes deste “acumulado histórico”, a partir de uma análise da atuação internacional brasileira desde o século XIX, e seu teor, assim como outros de forma objetiva, pode ser observado no artigo 4º dos Princípios Fundamentais da Constituição Federal de 1988, sobre as relações internacionais do Brasil, vigentes até o presente.

Os padrões de atuação internacional do Brasil identificados por Cervo (2008) a que se refere acima são: autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; jurisdicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor; e independência de inserção internacional.

Como Princípios Fundamentais que regem as relações internacionais do Brasil estabelecidos na Constituição Federal de 1988, têm-se: autodeterminação dos povos; não intervenção; solução pacífica dos conflitos; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e, expressa em parágrafo único, a busca da República Federativa do Brasil pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina com vistas à formação de uma comunidade de nações no continente.⁴⁰

⁴⁰ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;

Diante disto, entende-se que a tradição diplomática brasileira imprimiu na sociedade e na política brasileiras os princípios de atuação internacional que foram expressos pela Constituição Federal de 1988. Note-se que o amadurecimento de tais princípios não se deu de maneira isolada, ou expressa exclusividade por parte do Brasil, mas se trata de uma construção nacional realizada em consonância ao diálogo internacional conceitual, de valores e a partir da realidade concreta. Observa-se também que há níveis de continuidade na política externa e nas relações internacionais do Brasil entre os vários períodos abordados aqui, assim como há diferenças de abordagem nos diversos governos democráticos que se consolidaram no período recente.

Cumprе salientar, ainda, que os últimos 25 anos consolidam o atual período democrático brasileiro, assim como seguem afirmando a solidez da política nacional externa no cenário internacional sem, contudo, significar homogeneidade ou ausência de conflito em ambas as esferas. A começar pelo presidente da transição: o primeiro presidente civil foi definido a partir de regras do regime militar; Tancredo Neves era representante de forças liberais no País, porém seu falecimento abriu espaço para que assumisse a presidência o vice José Sarney, líder parlamentar do próprio regime militar até poucos meses antes (VIZENTINI, 2008).

Na sequência, o primeiro presidente eleito por voto direto, Fernando Collor, oriundo da elite nordestina, porém com trajetória política relativamente modesta e, a exemplo do vice-presidente que assumiu por ocasião da morte de Tancredo Neves, José Sarney, também muito ligada ao regime anterior, perdeu o posto em decorrência de processo político constitucional ligado a denúncias de corrupção, no contexto de intensa campanha social e midiática por seu *impeachment*, assumindo novamente o respectivo vice-presidente, Itamar Franco.

Os mandatos seguintes, de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula) foram ambos de oito anos, possibilitados pela controversa mudança legal que passou a permitir a reeleição durante o primeiro governo FHC (pelas denúncias sobre

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; (BRASIL, 1988).

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

(Título I – Dos Princípios Fundamentais, Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988). (BRASIL, 1988).

compra de votos para sua aprovação). O governo de Dilma Rousseff, que seguiu Lula em 2010 e foi reeleita no mês de outubro de 2014, dá continuidade à recorrência da reeleição em todos os pleitos do executivo federal até o momento.

A visão de que são poucas as mudanças observadas na Política Externa Brasileira na transição democrática pela qual o País passou na segunda metade da década de 1980, e de que ela foi balizada pelos acontecimentos externos comuns à América Latina, é compartilhada também por Oliveira (2005):

Ainda que internamente o Governo Sarney esteja envolvido em um processo de desmonte dos instrumentos autoritários e reconstrução da normalidade democrática por meio de uma revisão das normas jurídicas, com o desenvolvimento da Assembléia Constituinte, e, ainda, pressionado pela crise econômico-financeira representada pelo descontrole inflacionário, serão principalmente os constrangimentos de ordem externa que moldarão as possibilidades e os rumos da política externa. [...] É consensual nas mais diferentes análises que a transição democrática dos governos militares para o governo civil não implicou mudanças significativas na condução da política externa da Nova República. Embora a “diplomacia para resultados”, implementada por Olavo Setúbal tenha sido, por alguns setores da imprensa, saudada inicialmente como uma política que abandonaria o assim denominado terceiro-mundismo e retomaria a teoria dos círculos concêntricos de Castelo Branco, não se detectam fatores que possam ser definidores de alteração fundamental na política externa da Nova República em relação aos governos antecessores (OLIVEIRA, 2005, p. 201-202).

O fim da Guerra Fria em 1989 e, conseqüentemente, da bipolaridade no campo político do sistema internacional, trouxe consigo o liberalismo no campo econômico, que predominou nos anos noventa na América Latina e passou a ser chamado de neoliberalismo. Os países do continente assumiam o desafio de manter internamente suas democracias e, ao mesmo tempo, inserir-se política e economicamente no cenário internacional. Quanto à integração, fortaleceram-se arranjos sub-regionais e seus respectivos foros institucionais, como a OEA, por exemplo, que, diante do novo contexto geopolítico, precisou rever alguns de seus pressupostos.

Do início da década de noventa até os dias de hoje, o Brasil teve uma atuação multifacetada no âmbito internacional, orientando-se por meio da cooperação sul-sul, prioritariamente rumo ao fortalecimento das relações na América do Sul pelo Mercosul, assim como o fortalecimento de relações bilaterais com países como África do Sul, Índia, China e até mesmo com a Rússia (além de foros internacionais com estes últimos). Isso aconteceu, ainda que com características e escalas de prioridades diferentes, em todos os governos democráticos, sobretudo a partir de Fernando Collor de Melo.

No que diz respeito à integração regional, houve, no governo Itamar Franco, em continuidade ao iniciado por seu antecessor Fernando Collor de Melo, a iniciativa da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). Ela representava o início da integração regional por meio da esfera econômica e comercial, mas acontecia em um ambiente de política externa de não intervenção nos conflitos na região, tendo defendido tais posições não intervencionistas internamente na OEA. Ao mesmo tempo, valorizava iniciativas de cooperação com países emergentes extrarregionais, como a Rússia, e parcerias estratégicas com aqueles que apresentassem necessidades e características semelhantes às do Brasil.

Além disso, a cooperação sul-sul – entre América, África e Ásia – e o multilateralismo, assim como a visão de que seria necessário um reposicionamento de destaque do Brasil, no continente e no cenário internacional após o final da Guerra Fria, permeou, de uma forma ou de outra, a maioria dos governos do período democrático recente (INOUE; VAZ, 2012), conforme exposto anteriormente.

2.2 A FRONTEIRA PARA O ESTADO BRASILEIRO (2005-2014): MARCO LEGAL, COMPETÊNCIAS E CONCEITOS

O Brasil é um país com vocação “atlântica”, ou seja, sua população concentra-se, preferencialmente, ao longo do território que margeia o Oceano. Como consequência, por ser menos habitada e distante dos principais centros de decisões, a faixa de fronteira ficou relativamente à margem das políticas centrais de desenvolvimento. Cerca de 11 milhões de brasileiros residem nos 27% do território nacional que constituem as faixas de fronteiras, e, devido à ausência de políticas públicas eficazes, essa população padece pela falta de serviços básicos de educação, saúde e segurança, o que a torna vítima do crime organizado (IBGE, 2015; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

No Brasil, atualmente, o conjunto de políticas destinado ao desenvolvimento das fronteiras está sob o escopo do Ministério da Integração Nacional (2015). Esta pasta tem uma trajetória ligada aos órgãos de desenvolvimento regional e de assuntos do interior, e suas origens remontam ao período do Brasil imperial (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2015). Desde a redemocratização do Brasil, no final dos anos 1980, e da extinção do antigo Ministério do Interior, em 1990, as funções hoje concentradas no Ministério da Integração Nacional passaram por estruturas de diversos ministérios (como meio ambiente e planejamento) e secretarias de desenvolvimento regional específicas

ligadas à Presidência da República (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2015).

Como tal, o Ministério da Integração Nacional foi criado em 2003, em consonância com as políticas de desenvolvimento regional e de fronteiras que seriam desenvolvidas na década subsequente. Como missão, a pasta tem o objetivo de “[...] promover a integração nacional, o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades regionais do país, assegurando inclusão socioeconômica, melhoria da qualidade de vida, proteção civil e segurança hídrica da população” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2015). Foi ao longo desta primeira década dos anos 2000 que o Estado brasileiro desenvolveu sua atual concepção das políticas de desenvolvimento das fronteiras, a partir de conceitos expressos nos documentos expostos a seguir.

A primeira política recente específica neste sentido estava contida nos Planos Plurianuais de 2004 a 2007 e de 2008 a 2011, sob a denominação de Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). A Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (2003-2007), após análise do Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002), identificou que este não era eficaz no cumprimento de seus objetivos. Seus recursos dispersavam-se em ações pontuais, desconectadas da real necessidade de cada sub-região, comprometendo o desenvolvimento econômico e a cidadania (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Em 2005, o Ministério da Integração Nacional, em conjunto com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, por meio do Grupo Retis (2015), apresentou o documento Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005), que consiste em uma proposta conceitual de interpretação destas regiões, além da avaliação e proposta de aprimoramento da articulação de políticas públicas neste âmbito. Os parâmetros de desenvolvimentos de políticas a ser utilizados a partir de então são traduzidos no documento “Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009), lançado pela Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração (SPR/MI) em 2009.

O debate das políticas públicas para as fronteiras ganhou força ao longo da década e também cada vez mais participação dos entes federados afetados diretamente por essas políticas, por meio, por exemplo, da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e da Frente Nacional de Prefeitos (2015). Nesse sentido, o Comitê de Articulação Federativa

(2014) da Secretaria de Relações Institucionais (CAF/SRI) da Presidência da República propôs, em 2008, a constituição de um Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, instituído em 2009 sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional. O produto do trabalho deste grupo consistiu no documento “Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira”, publicado em 2010 e cujos parâmetros norteiam a atual política brasileira para as fronteiras.

Também em 2010 foi instituída, por meio de Decreto Presidencial, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), responsável atual pela articulação das políticas públicas executadas na fronteira, conforme se expõe a seguir (BRASIL, 2010a).

2.2.1 Marco legal e competências

Para adaptar-se a realidades impostas por mudanças nas políticas públicas, o marco jurídico-institucional que regula as áreas de fronteira foi sofrendo alterações. Historicamente, os países limítrofes da América do Sul adotaram medidas de segurança em suas áreas de fronteira que prejudicaram a implementação de projetos de integração bilateral. O Brasil não foi exceção, e só recentemente passou a pensar a fronteira como espaço de integração econômica e política entre países vizinhos. Essa mudança de paradigma coincide com o período de redemocratização do continente sul-americano (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Embora a concepção de Faixa de Fronteira como área de segurança, controle e proteção ainda predomine no marco regulatório para a região, algumas alterações estão sendo processadas a fim de que o Brasil cumpra um papel de protagonista nas relações entre países limítrofes (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

A Lei nº 6634, de 2/5/79, e o Decreto 85064, de 26/8/80, definem e regulamentam a ocupação da Faixa de Fronteira. Essa legislação considera a Faixa de Fronteira como área de Segurança Nacional e definiu um polígono a partir da linha limítrofe do território, com uma largura de 150 km, em que restringe o uso da terra e a realização de várias outras atividades nessa Faixa.

É necessário obter o consentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional⁴¹ para os seguintes atos:

⁴¹ Desde 2001, a partir da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República é o responsável pela execução das atividades permanentes,

- a) alienação e concessão de terras públicas;
 - b) abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;
 - c) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
 - d) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;
 - e) instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: pesquisa e lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;
 - f) colonização e loteamento rurais;
 - g) transações com imóvel rural que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;
 - h) participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito sobre imóvel rural.
- (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 175)

O Artigo 20 da Constituição de 1988 determina que as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras pertençam à União; o artigo 21 dispõe que a União é responsável pelo policiamento das fronteiras e pelos serviços de transporte, tanto ferroviário como fluvial, o que pode ser feito por meio de autorização, concessão ou permissão a terceiros.

O artigo 91 estabelece que o Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta da Presidência da República, deve propor critérios e condições para utilização das áreas consideradas de segurança nacional. A Lei nº 8183 de 11/4/91 regulamentou o parágrafo 1º do artigo 91 da Constituição de 1988. Nela, o artigo 176 regulamenta a pesquisa e exploração de recursos minerais do subsolo na região de fronteira, o que só pode ser realizado mediante concessão da União (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 176).

Em 2010, por meio do Decreto nº 12.853, de 8 de setembro (BRASIL, 2010a), foi instituída a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) no âmbito do Ministério da Integração Nacional (MI), que a coordena e fornece apoio técnico e administrativo para o desenvolvimento de seus trabalhos. Sua “[...] finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região” (BRASIL, 2010a). Por meio da Comissão, busca-se articular os órgãos federais que têm ações nas fronteiras,

técnicas e de apoio administrativo do Conselho de Defesa Nacional (CDN), este regulamentado pela Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 (GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2015).

além de entidades da sociedade civil que atuam na área e de representantes dos outros entes federados, mediante convite da coordenação (BRASIL, 2010a).

Sob a coordenação do membro indicado pelo Ministério da Integração, a CDIF funciona com a seguinte composição:

- [...] II - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;
 - III - Ministério das Relações Exteriores;
 - IV - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
 - V - Ministério do Turismo;
 - VI - Ministério da Fazenda;
 - VII - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
 - VIII - Ministério da Defesa;
 - IX - Ministério da Educação;
 - X - Ministério da Saúde;
 - XI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
 - XII - Ministério do Meio Ambiente;
 - XIII - Ministério do Trabalho;
 - XIV - Ministério da Justiça;
 - XV - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
 - XVI - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
 - XVII - Ministério da Pesca e Aquicultura;
 - XVIII - Ministério da Previdência Social;
 - XIX - Ministério da Cultura; e
 - XX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- § 1º Poderão participar da CDIF, na qualidade de membros convidados, as seguintes entidades:
- I - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;
 - II - Associação Brasileira de Municípios;
 - III - Confederação Nacional dos Municípios;
 - IV - Frente Nacional de Prefeitos;
 - V - Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu;
 - VI - Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL;
 - VII - Fórum de Governadores da Amazônia Legal; e
 - VIII - Fórum de Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL (BRASIL, 2010a)

Além da coordenação dos trabalhos para elaboração de políticas públicas para a faixa de fronteira, a CDIF tem por competência “[...] propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações [...]; apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; [...] interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços” (BRASIL, 2010a). Cabe a ela também apresentar estudos para embasar a gestão multissetorial das ações do Estado. O documento “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça”, apresentado a seguir, foi elaborado por Grupo de Trabalho Interministerial no âmbito da CDIF.

2.2.2 Políticas e conceitos

Neste tópico, expõe-se a trajetória das diretrizes do Estado brasileiro sobre as políticas para as fronteiras entre 2005 e 2014, a partir de três documentos identificados como principais, em razão de sua importância política na conjuntura e de seu conteúdo quanto à formulação. Estes documentos são: “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)”, de 2005; “Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, de 2009; e “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira”, de 2010. Os documentos contêm uma caracterização comum da fronteira brasileira, com definição de marcos conceituais e analíticos, que são analisados neste estudo.

Na última década, esforços estão sendo feitos, nos diversos níveis de poder, para inserir a integração das fronteiras na agenda política nacional. Os debates giram em torno da particularidade de cada região, e buscam dar visibilidade a questões que precisam ser equacionadas e solucionadas com o apoio do Estado, para que ocorra o efetivo desenvolvimento dos municípios fronteiriços. Segundo os documentos, a distância dos grandes centros decisórios, a presença de cidadãos de países vizinhos, e a ausência de políticas públicas que levem em conta as demandas da população local criam um ambiente propício para o surgimento de questões importantes nas áreas de segurança, saúde, educação e assistência social (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

Produto de processos e interações econômicas, culturais e políticas, tanto espontâneas como promovidas, a zona de fronteira é o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 21).

As políticas do Estado brasileiro para as fronteiras são formuladas no âmbito das políticas de desenvolvimento regional e, no período de 2005 a 2014, vêm priorizando em seu planejamento estratégico a integração da América do Sul ao rever o papel do Estado como coordenador desses processos. A forma como o PDFF estava estruturado dava ênfase à fronteira como local de defesa nacional, para impedir ameaças externas,

limitando o relacionamento do Brasil com os países vizinhos (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Nesse sentido, o desenvolvimento regional é visto como estratégia para a soberania nacional e a integração regional. A reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), ação dos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011, está inserida neste contexto e tem como objetivo articular e desfrAGMENTAR os projetos até então existentes para as fronteiras, que privilegiavam um viés assistencialista e desintegrado (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

O PDFF teve início pela sistematização e análise de informações sobre as faixas de fronteiras brasileiras, para orientar políticas públicas dos diversos escalões de governança. Em paralelo, a proposição de indicadores econômicos e sociais serviria de subsídio para que a iniciativa privada fizesse investimentos na região, a serem revertidos em ações pela cidadania da população local (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

A reestruturação do PDFF partiu da realização de três pesquisas para conhecer a diversidade econômica e cultural da região. “A primeira sobre a base produtiva e as identidades culturais regionais, a segunda sobre as interações com os países vizinhos, a terceira sobre as legislações direta ou indiretamente pertinentes ao território fronteiriço” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 8). Os resultados dessas pesquisas apontaram para a necessidade de se criar um “Estatuto da Fronteira”, que funcione como marco regulatório ao desenvolvimento regional e à integração com países vizinhos. No entanto, essa proposta segue em debate interno no Estado brasileiro.

O documento é dividido em sete seções: a primeira consiste nos conceitos e na metodologia do estudo desenvolvido, tendo como vetores principais o desenvolvimento econômico regional e a identidade cultural; a segunda propõe uma nova base territorial para o PDFF (definindo as fronteiras brasileiras em três partes); a terceira é sobre a zona de fronteira e as interações com os países vizinhos; a quarta é uma avaliação do marco legal de fronteiras no Brasil; a quinta apresenta dois estudos de caso das fronteiras brasileiras (um no Alto Solimões, na tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, e outro no Mato Grosso do Sul, na fronteira do Brasil com o Paraguai); e a sexta e sétima seções apresentam agendas de ações internas e globais para o desenvolvimento das fronteiras do país.

Uma de suas principais proposições é a criação das Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF). Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de cidades-gêmeas e

transformá-las em polos regionais, propõe-se que sejam áreas com regimes especiais de tributação e relações trabalhistas. Propõe-se, no entanto, que a criação de ZIFs seja resultado de discussões nos Comitês de Fronteiras e Fóruns Sub-regionais. O Poder Central, por meio dos Ministérios, do Congresso e do Conselho de Defesa Nacional, conduziria as negociações para viabilizar sua implantação. Assim, o *regime especial de tributação* reduz e isenta os produtos de alguns impostos (federais, estaduais e municipais), enquanto o *regime especial de aplicação das leis trabalhistas* permite certa flexibilização da CLT, o que serve de atrativo para empresas se alocarem em pontos estratégicos da zona de fronteira (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Neste âmbito, o livre comércio (*arranjos produtivos transfronteira*), os planejamentos conjuntos, os Centros Aduaneiros Únicos, investimentos em infraestrutura e formação de grupos técnicos bi ou trinacionais para gerir as ZIFs seriam necessários ao desenvolvimento das regiões de fronteiras e promotores da cooperação entre os países vizinhos (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

O Comitê de Articulação Federativa (CAF/SRI) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), por meio de sua Resolução nº 8, de 19/11/2008, instituiu um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) com o objetivo de buscar soluções para questões recorrentes nas fronteiras do Brasil com países vizinhos, e que impactam o cotidiano de pessoas e instituições (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010). Segundo o MI, as diversas e complexas relações que rotineiramente se estabelecem nas fronteiras exigiram que o GTI tivesse caráter multidisciplinar⁴², para dar conta de representar legitimamente os interesses tanto do setor público quanto do privado, assim como da sociedade civil que ali se faz presente (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

O documento “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” é resultado do trabalho de representantes de diversos órgãos e entidades, que, sob a coordenação da Secretaria de Programas Regionais do Ministério

⁴² O Grupo de Trabalho Interfederativo sobre Integração Fronteiriça foi composto por representantes dos seguintes órgãos, designados por Portaria do Ministério da Integração Nacional, de 25 de junho de 2009: Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul; e Fórum de Governadores da Amazônia Legal. No início dos trabalhos do GTI, representantes dos Ministérios do Turismo, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Defesa participavam de reuniões, como convidados. Por meio da Resolução CAF nº 10, de 17/11/2009, passaram a integrar oficialmente o Grupo.

da Integração Nacional, reuniram, analisaram e sistematizaram informações com o intuito de subsidiar a resolução de problemas nas regiões de fronteira no âmbito das políticas públicas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

A coordenação dos trabalhos coube ao Ministério da Integração Nacional, uma vez que as Secretarias que o representavam no GTI já atuavam em áreas de competência para: “[...] formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada; formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento; estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 12).

Esses três documentos são as principais referências utilizadas pelo Estado brasileiro, a partir de 2005, para desenvolver políticas públicas específicas para a faixa de fronteira e para planejar a coordenação entre as ações de diferentes áreas a ser implementadas na fronteira. Como mencionado aqui, além de apresentarem propostas de gestão do território fronteiriço, eles fornecem instrumentos para a caracterização e interpretação das fronteiras. Apresentam-se, a seguir, aquelas que auxiliam na compreensão do objeto de estudo, acerca dos municípios, do território e dos tipos de fronteira.

Os documentos apresentam que, de acordo com suas posições geográficas em relação à fronteira, os municípios dividem-se em dois grandes grupos: lindeiros e não lindeiros. Os municípios lindeiros podem ainda ser subdivididos em três subgrupos:

- 1) aqueles em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho (cidades gêmeas);
- 2) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede não se situa no limite internacional;
- e 3) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede estar fora da faixa de fronteira. O grupo dos municípios não-lindeiros, situados à retaguarda da faixa, pode ser dividido em dois subgrupos: 1) aqueles com sede na faixa de fronteira e 2) aqueles com sede fora da faixa de fronteira. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 17).

Com base no documento “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFFF)”, de 2005, dividiu-se a faixa de fronteira em três grandes arcos, com o objetivo de organizar e facilitar o planejamento e as ações do governo federal nesse território.

[...] O primeiro deles é o Arco Norte, que compreende a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os estados de Roraima e Acre; o segundo é o Arco Central, que compreende a faixa

de fronteira de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O terceiro e, por fim, o Arco Sul, que inclui a fronteira do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Como nos outros arcos, diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios adotados para a divisão em sub-regiões (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 17-18).

O Arco Norte se estende do Vale do Oiapoque (AP) ao Vale do Mamoré (RO), tendo como característica principal a “paisagem” equatorial tropical úmida. A floresta e a presença de grandes rios fixaram na região populações indígenas, de pescadores e de extrativistas. O Rio Amazonas é o principal eixo de articulação entre a faixa de fronteira, a região amazônica e países vizinhos como a Colômbia e o Peru. A Rodovia Transamazônica, parcialmente estabelecida, faz a articulação entre o Brasil e o Peru (trecho leste-oeste) e o eixo do Caribe com a Venezuela e a Guiana (trecho norte-sul) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

O presente estudo foca a região de fronteira entre o Brasil e a Bolívia, que compreende parte do Arco Norte e o Arco Central em sua totalidade. O Estado do Acre, com seus 22 municípios, faz parte do Arco Norte. Rondônia, com 27, Mato Grosso, com 28, e Mato Grosso do Sul, com 44 municípios, compõem os 99 integrantes do Arco Central (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

Conforme definição dos documentos, o Arco Central abrange a região de fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia, e está subdividido em oito sub-regiões. Nele se encontram localizadas as duas mais importantes bacias hidrográficas da América do Sul: a Amazônica e a Paraná-Paraguai. Neste Arco, as características físicas e culturais são homogêneas, em quase a sua totalidade (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010). A divisão em arcos é apresentada na Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Mapa da fronteira brasileira: arcos norte, central e sul



Fonte: Adaptado pela autora com dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2015) e do Ministério da Integração Nacional (2005; 2010).

O documento destaca, neste arco, a sub-região do Pantanal, com particularidades culturais, climáticas e físicas que influenciaram a ocupação e o modelo produtivo do lugar. Lá se concentram grandes propriedades que se dedicam à pecuária extensiva. Coloca-se que, já a parte leste-sudeste de Mato Grosso do Sul, por estar fisicamente localizada nas proximidades do eixo econômico do sul-sudeste, apresenta maior densidade demográfica, com povoamento constituído por migrantes de origens diversas. A fisionomia desta região é semelhante à do Sul do Brasil, onde houve forte colonização europeia (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

O primeiro dos documentos embasará os documentos seguintes e as políticas no âmbito do Ministério da Integração Nacional, propondo, assim, a ampliação do entendimento sobre a concepção de território, que deixaria de ser apenas uma área geográfica sob o domínio do Estado, para se tornar:

[...] produto de processos de controle, dominação e/ou apropriação do espaço físico por agentes estatais e não-estatais. Os processos de controle (jurídico/ político/administrativo), dominação (econômico-

social) e apropriação (cultural-simbólica) do espaço geográfico nem sempre são coincidentes em seus limites e propósitos. Ademais, a territorialização desses processos se dá tanto “de cima para baixo” (a partir da ação do Estado ou das grandes empresas, por exemplo) quanto “de baixo para cima” (através das práticas e significações do espaço efetivamente vivido e representado pelas comunidades). (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 17).

Introduz-se, também, o conceito de *territorialidade*, que delimita o território de acordo com seu uso e posse, e não apenas por seu marco geográfico e administrativo. O conceito de *territorialidade* tem caráter “inclusivo”, não separando quem está dentro do limite geográfico/administrativo de quem está fora desse limite. Distingue os territórios formais (espaços demarcados) da *territorialidade* (espaço de vivência de grupos) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005). Neste documento também se propôs a ampliar o entendimento sobre a noção de *rede*, que passou a ser relevante para a organização da base produtiva e sociocultural das fronteiras. Por correlacionar espaço físico, centros de decisão, atividades sociais, culturais e políticas, a *rede* auxilia na compreensão do conceito de *territorialidade* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Vale ressaltar que, para o documento, o conceito de *rede* não se opõe ao de território. A *rede* é concebida como fator importante na articulação e desarticulação territorial (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 20).

A terceira noção que norteou o trabalho é a de rede. Embora com frequência vista como modismo por setores da comunidade científica, ou mesmo pelos especialistas em marketing, a noção de rede é fundamental para o entendimento da organização da base produtiva e sócio-cultural. É igualmente eficaz para eliminar do vocabulário do desenvolvimento econômico local e regional a infeliz noção de ‘enclave’. Lugares e territórios, cuja base produtiva se diferencia do entorno podem ser mais bem entendidos através da noção de rede. A vida das cidades da Faixa de Fronteira, por exemplo, não importa se situada ou não na divisória internacional, com frequência depende mais de interações com espaços não-contíguos do que com o espaço adjacente. Também a ação institucional, qualquer que seja a escala, é praticamente impossível de ser gerida sem a organização em rede. A organização territorial em rede ao englobar desde a rede urbana até redes decisórias, sociais, culturais, políticas, tem poder explicativo importante para a compreensão das territorialidades. É importante destacar aqui que nossa leitura de rede não a coloca num sentido contraposto ao de território, como ocorre entre alguns autores. A rede é concebida aqui como um componente fundamental na articulação e na desarticulação territorial (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 20).

Quanto aos tipos de interação dos municípios de ambos os lados de uma fronteira, definem-se, no documento: margem, zona-tampão, frente, capilar e sinapse. A **margem** se dá quando a população dos municípios de cada lado da fronteira mantém pouco contato entre si. As relações se dão, preferencialmente, no âmbito nacional. A ausência de infraestrutura e de projetos de cooperação bilateral, agravada pela presença tímida do Estado (federal e estadual), é responsável por essa dinâmica. Segundo o MI, apenas no Estado do Acre – nos trechos laterais à Santa Rosa do Purus – pode-se dizer que existe uma situação de margem. A **zona-tampão** corresponde a zonas estratégicas protegidas pelo Estado, com restrição e/ou interdição ao acesso à fronteira. Nessas regiões criam-se parques nacionais ou áreas de reserva. As terras indígenas são exemplos disso (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Em situação de interações fronteiriças, o documento descreve que o termo **frente** é empregado em diversos tipos de dinâmicas, tais como frente cultural (afinidades seletivas), frente indígena ou frente militar. Por sua vez, as interações do tipo capilar acontecem, geralmente, no nível local. Exemplo disso seriam as feiras, classificadas como integração fronteiriça espontânea, nas quais a intervenção do Estado é pequena ou até mesmo inexistente. Aponta-se que, no Brasil, existem algumas interações do tipo capilar, com destaque para a fronteira entre Rondônia e Bolívia (departamentos de Pando e Beni) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Por sua vez, a **sinapse**, termo emprestado da biologia, conforme descrita no documento, caracteriza-se por trocas abundantes entre as populações fronteiriças. É fortemente apoiada pelo Estado, que atua como provedor de infraestrutura para suporte material e operacional. As dinâmicas estabelecidas entre as cidades-gêmeas estão de acordo com esse modelo. Quando os fluxos comerciais internacionais prevalecem sobre os locais, o modelo vigente é sinapse (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Na visão das próprias políticas, as ações governamentais implementadas na faixa de fronteira geralmente produzem impactos que vão além do território brasileiro. Para o MI, embora seja importante agir com cautela para minimizar esses impactos, isto não deve servir de motivo para inibir iniciativas que atendam às necessidades da população, pois considera-se que acordos de cooperação bilateral costumam ser eficazes para atender às demandas das comunidades fronteiriças (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 63).

Em 1963, o Brasil assinou o primeiro acordo bilateral de integração de fronteira com a República Oriental do Uruguai, denominado “Comissão da Lagoa Mirim”. Posteriormente, com o aumento da interação com seus vizinhos, evidenciou-se a necessidade da constituição de mecanismos que servissem para levantamento e discussão de questões, e proposição de ações coordenadas entre os governos, com o objetivo de atender às necessidades da população (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

O Ministério das Relações Exteriores, em conjunto com as chancelarias dos países vizinhos, criou os Comitês de Fronteira, presididos por seus Cônsules e que têm como objetivo equacionar e solucionar problemas comuns nas fronteiras.

Atualmente existem seis comitês constituídos com o Uruguai, três com a Argentina, três com o Paraguai, três com a Bolívia e uma Comissão de Vizinhança com a Colômbia, em Letícia-Tabatinga. Com a Venezuela e com a Guiana existem Comitês de Fronteira que englobam o conjunto da fronteira e não um determinado ponto. Cada Comitê tem seu regulamento próprio e seu desempenho reflete, em geral, as limitações e a problemática local (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 64).

Segundo as políticas, para conduzir processos que induzam ao desenvolvimento fronteiriço, os governos dependem de instrumentos normativos que devem ser revisados e aplicados de acordo com a realidade social, de modo a evitar entraves legais que prejudiquem o andamento dos projetos bilaterais. Assim, destaca-se que a atualização constante das normas e o estabelecimento de acordos entre os países envolvidos é fundamental para que as ações governamentais acompanhem a dinâmica natural da região (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

As políticas expressam que, embora predominem temas relacionados a questões fundiárias, o reconhecimento da cidadania é outra demanda importante na integração das fronteiras, e tem sido motivo para o estabelecimento de protocolos internacionais, como o acordo existente entre o Brasil e o Uruguai, que permite ao cidadão uruguaio residir, estudar e trabalhar no Brasil. Outros assuntos também despertam a atenção dos legisladores, dentre eles o incentivo a projetos de infraestrutura de desenvolvimento econômico. As Áreas de Livre Comércio (ALC) de Guajará-Mirim, em Roraima (Lei nº 8210, de 19/7/91), e a ALC de Tabatinga, no Amazonas (Lei nº 7965, de 22/12/89), são exemplos de iniciativas para adequar a legislação à realidade da fronteira (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

Elucida-se que o governo brasileiro não pratica uma política única de relacionamento com os países limítrofes. Por meio de acordos bilaterais, negocia individualmente com cada um, o que evidencia, na avaliação do próprio MI expressa em seu documento, uma política externa segmentada. Alguns desses acordos têm temáticas abrangentes, que envolvem o Estado brasileiro na sua totalidade, e outros são mais específicos e restritos a determinados pontos da fronteira (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

Os acordos diplomáticos mais frequentes nas áreas de fronteiras do Brasil podem ser reunidos nos seguintes grupos: Cidadania na Fronteira, Desenvolvimento Econômico Regional, Aliança e Cooperação, Criação de Comissões (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005). Nesse sentido, os acordos estabelecidos entre o Brasil e a Bolívia são preferencialmente do tipo híbrido. Até a data de publicação do documento, haviam sido firmados 132 acordos bilaterais, cujas temáticas versaram sobre Cooperação Técnica e Científica, Transporte, Comércio e Energia (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

Integra o documento Proposta de Reestruturação do PDFF um mapeamento da relação bilateral fronteiriça do Brasil com cada país, além de recomendações em uma tabela com três colunas: 1) Particularidades da relação; 2) Exemplos de Temáticas dos Instrumentos Diplomáticos; e 3) Possibilidades de ampliação (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Para a Bolívia, na primeira coluna, é destacado: “Densa em certos segmentos. Acordos no campo energético, com a importação do gás boliviano. Acordos no campo dos transportes, tanto com vinculações rodoviárias como de linhas férreas. Diversos acordos específicos de cooperação técnica” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p. 196).

Para a segunda coluna,

Acordo para Isenção de Impostos Relativos à Implementação do Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia. Em vigor desde 1/2/1997. Tratado sobre Ligação Ferroviária. Promulgado em 5/10/1938. Tratado sobre Vinculação Rodoviária. Promulgado em 16/5/1973. Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas Proximidades das Cidades de Brasiléia e Cobija. Promulgado em 28 de abril de 2003. Declaração de intenções para facilitar a entrada e trânsito de nacionais dos dois países em seus respectivos territórios; e para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos. Promulgado em 8 de julho de 2004 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 196).

Para a terceira coluna, é destacado:

Ampla com adaptação. Os acordos existentes com a Bolívia apresentam características bem particulares. Mesmo não apresentando uma intensidade grande nas relações bilaterais, as ligações físicas entre os países começaram muito cedo, possibilitando a solidificação de pontos de sinapse entre os dois países, como observamos nos tratados de 1938 e 1973. O fornecimento de gás, que também é uma característica específica, vem dinamizando as relações bilaterais entre Brasil e Bolívia. Recentemente, acordos existentes em outros segmentos da fronteira estão sendo ampliados para a Bolívia, como a declaração de 2004, que facilita a integração fronteiriça e deve ser estendido para outros países (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 196).

Para o MI, as cidades limítrofes, gêmeas ou não, podem sofrer influências políticas, econômicas e diplomáticas do país vizinho. A esse fenômeno dá-se o nome de *diferenças horizontais*. O planejamento de políticas públicas para as áreas de saúde, meio ambiente, defesa civil, dentre outras, assim como a provisão de recursos para bens e serviços, troca de informações e promoção de cidadania, são tratados por meio de iniciativas específicas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

A política expressa que, quando o planejamento para o desenvolvimento sustentável de uma determinada região de fronteira extrapola os limites nacionais, a vertente internacional do PDFF deve articular acordos bilaterais em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores. Apresenta-se que, pela complexidade e especificidade de algumas questões regionais, os acordos e as ações de política internacional podem não surtir os efeitos esperados pela população. Além disso, o documento ressalta que a extensão territorial e a diversidade das relações que o Brasil estabelece com cada um dos dez países limítrofes não viabilizariam padrão único de atuação (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

Fora as ações intrinsecamente regionais, existem outras tantas que ao serem planejadas de forma integrada criam sinergias diversas, permitindo, melhor planejamento da atuação no espaço, evitando competições, por vezes, predatórias para o desenvolvimento local. Integrar também pode significar adequação de escala até a competitividade necessária para um mercado global (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, p. 21).

Para o MI, os Comitês de Fronteira (CF) podem funcionar como instâncias que coordenam discussões para identificação de demandas locais, para dar transparência e viabilizar a execução de ações que visem ao desenvolvimento integrado e sustentável com os países vizinhos, garantindo voz para os atores das diversas instâncias envolvidas. Para tanto, a revitalização dos Comitês de Fronteiras já existentes, seria necessária para que

passassem a atuar de acordo com a nova concepção da política externa brasileira, que entende ser a região fronteira um espaço para promover a integração entre os países limítrofes, exige uma ação conjunta entre o braço internacional do PDFF e o Itamaraty (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

Em seu planejamento, os CFs seriam copresididos pelos cônsules dos países envolvidos e exercem a função de fórum de discussão de problemas, posteriormente encaminhados para as instâncias competentes, em busca de soluções para questões diversas, tais como as ligadas à saúde, educação, segurança, meio ambiente, comércio, infraestrutura, manejo de lixo, esgotos, tratamento de água, malha viária, dentre outros (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009). De acordo com o próprio MI, historicamente, os Comitês atuavam como estruturas *oficialistas* e pouco eficientes, pela dificuldade de captar, junto à sociedade, as questões mais relevantes e encaminhar suas resoluções. Somavam-se a isso as dificuldades que encontravam para articular ações concretas junto às instâncias superiores, ou seja, nas chancelarias dos países. A partir daí, deixavam de cumprir o papel para o qual foram criados (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

A proposta seria a de que os CFs atuassem para resolver questões que não estão explicitamente contempladas na legislação vigente, que demandem regras diferenciadas, e cujas soluções dependem de planejamento conjunto com a nação vizinha. Outra atribuição dos CFs seria a de buscar apoio para a elaboração do Estatuto das Fronteiras, que seria resultado da discussão das questões presentes nas fronteiras, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das populações locais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

2.3 A FRONTEIRA NO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA (2005-2014): MARCO LEGAL, COMPETÊNCIAS E CONCEITOS.

A Bolívia tem uma longa história de disputas e perdas territoriais para todos os países com os quais faz fronteira. Sua diversidade geográfica somada aos escassos recursos disponíveis para investimento em infraestrutura de seus seguidos governos impuseram ao país uma característica de desintegração territorial. Mesmo os esforços do antigo Ministério da Guerra e das Forças Armadas de atuarem não apenas nos conflitos, desde a época da independência, mas também em ações de colonização das regiões de fronteira, não puderam ser traduzidos em integração nacional e competitividade

internacional na definição dos limites, em situações de guerra ou de negociação diplomática.

Essa história, resgatada nas justificativas das políticas públicas elaboradas pelo atual governo de Evo Morales, que inaugurou o Estado Plurinacional da Bolívia, permeia também as novas formulações a respeito das regiões de fronteira. Desde 2006, quando assumiu a presidência da então República da Bolívia, Evo Morales tinha como diretriz a retomada da soberania estatal sobre o território do país por meio da redefinição da gestão dos hidrocarbonetos – mais que uma diretriz, consistia em um compromisso de Estado, na medida em que a população boliviana aprovara a necessidade desta redefinição em referendo nacional dois anos antes. Era também um compromisso com sua base eleitoral: essa mesma população criara as condições políticas para que um presidente de características tão diferentes de todos os seus antecessores chegasse ao poder.

Os nove anos de governo Evo Morales significaram para o Estado boliviano o desenvolvimento de políticas específicas para o território fronteiriço, nos marcos da nova Constituição Política do Estado, promulgada em 2009. Essas políticas estão traduzidas principalmente na criação da Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças (Ademaf), em 2010, e na Lei nº100, de 2011, de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras, que incluem ações conjuntas com as Forças Armadas e com os órgãos responsáveis pela segurança cidadã.

2.3.1 A fronteira na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009

Na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia (CPE) de 2009 (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009), cujo processo se iniciou em 2006, as disposições sobre fronteira estão ao lado dos temas de relações internacionais, integração e reivindicação marítima (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009, Segunda Parte, Título VIII), que são caros e estratégicos para as diretrizes do Estado Plurinacional. A Constituição Política do Estado de 1967 (BOLIVIA, 1967), emendada em 1994, –e em vigência até então, contava com apenas uma menção às fronteiras, caracterizando-a como o espaço de 50 quilômetros a partir das linhas limítrofes e vetando a posse da terra a estrangeiros nestas regiões.

Na CPE, no âmbito das relações internacionais, há alguns tipos de tratados em que se requer aprovação por meio de referendo popular, antes da sua ratificação. Entre eles, estão as questões limítrofes. Os demais são: integração monetária, integração econômico-

estrutural e cessão de competências estruturais a organismos internacionais ou supranacionais no marco de processos de integração (Art. 257). A CPE expressa que “*Las relaciones internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de los tratados internacionales responden a los fines del Estado en función de la soberanía y de los intereses del pueblo*” (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009, Art. 255, grifo nosso).

Artículo 261. La integridad territorial, la preservación y el desarrollo de zonas fronterizas constituyen un deber del Estado.

Artículo 262. I. Constituye zona de seguridad fronteriza los cincuenta kilómetros a partir de la línea de frontera. Ninguna persona extranjera, individualmente o en sociedad, podrá adquirir propiedad en este espacio, directa o indirectamente, ni poseer por ningún título aguas, suelo ni subsuelo; excepto en el caso de necesidad estatal declarada por ley expresa aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La propiedad o la posesión afectadas en caso de incumplimiento de esta prohibición pasarán a beneficio del Estado, sin ninguna indemnización.

II. La zona de seguridad fronteriza estará sujeta a un régimen jurídico, económico, administrativo y de seguridad especial, orientado a promover y priorizar su desarrollo, y a garantizar la integridad del Estado.

Artículo 263. Es deber fundamental de las Fuerzas Armadas la defensa, seguridad y control de las zonas de seguridad fronteriza. Las Fuerzas Armadas participarán en las políticas de desarrollo integral y sostenible de estas zonas, y garantizarán su presencia física permanente en ellas.

Artículo 264. I. El Estado establecerá una política permanente de desarrollo armónico, integral, sostenible y estratégico de las fronteras, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de su población, y en especial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos fronterizos.

II. Es deber del Estado ejecutar políticas de preservación y control de los recursos naturales en las áreas fronterizas.

III. La regulación del régimen de fronteras será establecida por la ley (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009, Capítulo Segundo, Título VIII, Segunda Parte, grifos nossos).

A responsabilidade pela gestão do território, quando demanda relacionamento com outros países, como no caso da região de fronteira, será tanto do Estado central como das unidades territoriais autônomas. Isto porque, segundo a CPE, as relações internacionais no marco da política exterior do Estado são competência exercida de forma compartilhada entre o nível central do Estado e as entidades territoriais autônomas (Art. 299, Inciso I, Capítulo Oitavo, Distribuição de Competências).

2.3.2 A lei de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras

O atual marco legal para o desenvolvimento das fronteiras na Bolívia está associado ao planejamento de desenvolvimento do país. Isso pode ser observado na introdução da Lei nº100, de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras, promulgada em 4 de abril de 2011, assinada pelo então Diretor Geral Executivo da Ademaf, Juan Ramón Quintana Taborga, em edição distribuída pelo órgão em 2013:

La Ley de Desarrollo y Seguridad Fronteriza nº100, promulgada por el Presidente del Estado Plurinacional, Evo Morales Ayma el 4 de abril del 2011, constituye un hito fundamental en el proceso político e institucional que está transformando al país. Implica una enmienda histórica destinada a reparar el largo olvido gubernamental y la marginación de aquellos territorios fronterizos y poblaciones que vivieron de espaldas al Estado desde la creación republicana. Durante más de 180 años sólo una parte del país gozaba de la atención preferente de los gobiernos mientras que la otra Bolivia, escindida, aislada y subalterna se acogía a prácticas patrimoniales que enajenaban la autoridad pública y los recursos naturales (QUINTANA TABORGA, 2013, p. 7-8).

Entre os argumentos recorrentes do novo Estado Plurinacional para um resgate amplo da soberania do Estado e da população boliviana, está a condição de país alheio a si mesmo, ao seu território, ao seu governo, à sua diversidade étnica. Daí é que a soberania da Bolívia é reivindicada a partir de uma perspectiva da “descolonização”, que, mais do que o processo assim conhecido na história geral referente ao domínio político de países sobre seus territórios conquistados, suas colônias – e que a descolonização da América deu-se no século XIX, e a da África no século XX – trata-se de um processo de independência, de emancipação, de formas organizativas sociais, políticas, econômicas e também epistemológicas, do ponto de vista da racionalização e teorização destas esferas da vida em sociedade.

Essa noção está também presente na parte introdutória desta edição da Lei nº100, da seguinte forma:

*Con la nueva ley se pretende poner fin a la **larga historia de insularidad fronteriza** y al mismo tiempo se espera acabar con **aquella lógica colonial cuya mentalidad sobre el territorio**, además de su desprecio secular respecto a las comunidades indígenas que lo habitaban, **se fundó sobre el dominio patrimonial**. Esta mentalidad, todavía vigente, tiene que ver con el profundo divorcio histórico entre autoridad estatal, poblaciones alejadas e ignoradas y territorios desconocidos cuyo resultado derivó en el **despojo y enajenación de los recursos naturales a favor de propios y extraños**. Por lo tanto, cualquier proceso de descolonización debiera pasar no sólo por el pleno dominio estatal sobre el territorio – léase presencia institucional, lógica productiva y redistributiva – sino también por el conocimiento*

profundo – lógica cognoscitiva – de los factores de la estatalidad interna y vecinal (QUINTANA TABORGA, 2013, p. 7-8, grifos nossos).

O atual Estado Plurinacional expressa a ideia de que a descolonização foi incompleta e, por meio da busca da soberania pelo que seria uma Bolívia autêntica em sua plurinacionalidade, aponta no sentido do fortalecimento de uma institucionalidade moderna de Estado. Como mostra essa passagem, a soberania sobre o território passa pela noção de que seu domínio não deve ser privado nem estrangeiro.

O argumento seguido por Quintana Tabora é o de que nunca um presidente viajou tanto a todas as partes do país, um país “profundo e quase clandestino” (QUINTANA TABORGA, 2013, p. 10), nem disponibilizou tantos recursos para a construção de infraestrutura de estradas e pontes para a integração de seu território, interna e externamente, além de telecomunicações e rede elétrica. É ressaltada também a distribuição, entre as unidades subnacionais, departamentos e municípios, dos recursos provenientes do Imposto Direto sobre os Hidrocarbonetos (IDH) – que tanto financiam os investimentos estatais em infraestrutura como os programas sociais de distribuição de renda e combate à pobreza.

Portanto, a Lei nº100, juntamente à Ademaf e aos Comandos Conjuntos⁴³, conformam o que o Estado Plurinacional irá reivindicar como a nova Política Estatal de Fronteira (QUINTANA TABORGA, 2013):

*El espíritu que sustenta esta política tiene que ver con la construcción de la **nueva estatalidad plurinacional** y la necesidad inexcusable de ejercer **dominio territorial**. Se trata de un nuevo tiempo y de un nuevo proyecto territorial del Estado Plurinacional derivado de la voluntad popular y las dolorosas experiencias del pasado vinculadas a las mutilaciones geográficas. **Poner fin a la marginalidad territorial en los límites geográficos del Estado** plantea varios desafíos, entre ellos, una redefinición en la construcción de modelos o proyectos económicos regionales y fronterizos. Más allá del control institucional o dominio soberano sobre el territorio – condición necesaria – se trata de fundar una **nueva política económica con enfoque regional y fronterizo** que tenga como meta la producción y redistribución de excedentes a partir del control soberano de recursos naturales y la articulación de diversas formas de producción pública, privada, comunitaria o mixta* (QUINTANA TABORGA, 2013, p. 16-17, grifos nossos).

⁴³ Os Comandos Conjuntos – Amazônico, do Prata e Andino – são um instrumento de articulação interoperativa entre as três forças singulares das Forças Armadas, criados no governo Evo Morales com fins de apoio à segurança pública e proteção do território e dos recursos naturais nas regiões de fronteira (QUINTANA TABORGA, 2013, p. 13).

O que a análise desta nova fase das políticas públicas bolivianas revela é a ampliação da presença e do controle estatal sobre as diferentes frentes de desenvolvimento pelas quais deve passar o país, como forma de se fortalecer como Estado soberano e, assim, afirmar sua posição e continuidade de existência (BRUSLÈ, 2011).

No se trata de pensar la estatalidad de la frontera como un todo inamovible. Las fronteras constituyen territorios dinámicos y en permanente mutación demográfica, política, económica tanto a escala local como transfronteriza. Al parecer de lo que se trata es de comprender la dirección y velocidad con la que se transforma este espacio evitando repetir las viejas contradicciones entre centro y periferia, y los viejos patrimonialismos antagónicos con los derechos ciudadanos que primaron sobre la comunidad y el Estado (QUINTANA TABORGA, 2013, p. 19, grifo nosso).

A Lei nº100 de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras contém 22 artigos e está dividida em seis capítulos, a saber: I) Disposições gerais; II) Conselho para o desenvolvimento fronteiriço e segurança; III) Articulação interinstitucional; IV) Medidas de prevenção e controle; V) Delitos e sanções vinculados ao comércio de hidrocarbonetos e mercadorias sujeitas a proteção específica; e VI) Modificações na lei geral de aduanas, além de disposições adicionais. Os termos da lei têm o objetivo último de criar condições para a ampliação dos níveis de segurança pública, ou segurança cidadã à população fronteiriça, de soberania sobre o território, garantindo então a defesa nacional, articuladas em uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico dessas regiões.

A articulação entre os órgãos públicos e o fortalecimento da capacidade institucional tem por objetivo ampliar o domínio estatal na região de fronteira, para efetivamente combater o contrabando e outras atividades ilícitas que ali se fazem presentes. (Lei nº100, Art.1). Como finalidade, a lei apresenta:

[...] proteger el territorio nacional en zonas de frontera, evitar el saqueo de los recursos naturales, promover el desarrollo de las actividades económicas lícitas e implementar medidas y acciones dirigidas a lograr la seguridad alimentaria y energética y de lucha contra el tráfico ilegal de mercancías en el Estado Plurinacional de Bolivia (BOLIVIA, 2011, Art. 2, grifos nossos).

Os princípios enunciados no Art. 3 são: soberania; acessibilidade (da população indígena originário camponesa, habitante da fronteira, à participação nos projetos de desenvolvimento para aqueles territórios); complementariedade e corresponsabilidade (entre a unidade central e as entidades autônomas do Estado na responsabilidade pela execução das políticas de fronteira); defesa do patrimônio; responsabilidade cidadã;

resguardo e segurança (por parte dos cidadãos com a segurança e bens do Estado); e segurança cidadã.

A Lei nº100 também cria o Conselho para o Desenvolvimento Fronteiriço e Segurança (Art. 5 e 6). Seus recursos são provenientes do Tesouro Geral da Nação (TGN), e ele é composto pelos Ministros da Presidência, responsáveis pela sua convocação, de Defesa, de Governo, de Planejamento, do Desenvolvimento e de Economia e Finanças Públicas.

As funções do conselho são: elaborar e coordenar as estratégias destinadas ao cumprimento da lei; aprovar a execução de planos de ação em seu âmbito; coordenar a execução das ações a partir da integração interinstitucional entre os Ministérios que compõem o Conselho e os governos autônomos municipais, departamentais e *indígena originário-camponeses*; demandar informações de entidades públicas e privadas necessárias à execução das ações no âmbito da lei; manter informado o Presidente do Estado Plurinacional sobre as ações executadas, bem como seus resultados; aprovar mecanismo de prevenção e controle de mercadorias nas fronteiras, assim como identificar aquelas que estejam sob regime especial de tráfico e armazenagem e:

[...] identificar y priorizar zonas fronterizas para la ejecución de programas de transformación e industrialización de recursos naturales, proyectos de diversificación productiva, de formalización de las actividades económicas, de generación de cultura, de responsabilidad ciudadana y de prevención de ilícitos en frontera.
(BOLIVIA, 2011, Art. 6, Inc. I, 6).

A Ademaf é estabelecida pela Lei nº 100 como a instância responsável pela articulação e execução das decisões do Conselho para o Desenvolvimento Fronteiriço e Segurança. As suas funções estabelecidas nos termos desta lei são as seguintes:

- 1) *Proponer estrategias y mecanismos para el desarrollo integral en fronteras.*
- 2) *Ejecutar programas y/o proyectos destinados a promover el desarrollo de las zonas fronterizas.*
- 3) *Contribuir al trabajo de las instituciones públicas con presencia en fronteras, para impulsar su desarrollo.*
- 4) *Articular el trabajo de las entidades encargadas de la prevención y lucha contra el contrabando en fronteras.*
- 5) *Proponer en coordinación con las entidades públicas competentes, mecanismos de prevención y control del tráfico de mercancías en fronteras.*
- 6) *Otras funciones orientadas al cumplimiento de las decisiones del Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad* (BOLIVIA, 2011, Art.7).

Sob a perspectiva de que a soberania sobre o território passa pelo controle estatal dos recursos naturais, a Lei nº 100 estabelece que a distribuição e comercialização de combustíveis serão função privativa do Estado na zona fronteiriça (50 quilômetros a partir da linha de fronteira). Dessa forma, com a promulgação da lei, foram suspensas todas as solicitações de autorização de instalação de postos de combustível, além da desapropriação municipal mediante indenização de todos os postos que estivessem dentro dos 50 quilômetros correspondentes à zona de fronteira. A distribuição e a comercialização de combustível varejista passariam toda para a responsabilidade da Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e da Agência Nacional de Hidrocarbonetos (ANH), por definição do Conselho.

Aos produtos subsidiados pelo Estado, a Lei nº100 determina restrições e proibições quanto à comercialização na zona de fronteira. Gasolina, diesel, gás natural, produtos refinados de petróleo ou industrializados são proibidos de armazenagem, venda ou exportação por pessoas naturais ou jurídicas privadas (BOLIVIA, 2011, Art. 17).

No âmbito da segurança alimentar, os produtos de abastecimento subsidiados pelo Estado são estabelecidos pela nova lei como passíveis de distribuição exclusiva a ser determinada pelo Conselho, assim como de suspensão de exportação, com a finalidade primeira de atendimento da população da zona fronteiriça (Art. 18). Para as infrações a essas determinações, são estabelecidas sanções, incluídas no Código Penal e no Código Tributário do país.

A articulação interinstitucional expressa pelo Capítulo III da Lei nº100 define as seguintes instituições estatais para atuação estratégica nas fronteiras: Ministério Público; Forças Armadas; YPFB; ANH; e Serviço de Impostos Nacionais (SIN). Todos os órgãos descritos deverão designar pessoal e estabelecer o funcionamento de atividades na zona de fronteira conforme suas prerrogativas institucionais, de acordo com a definição do Conselho, além de lhe prover informação periódica.

2.3.3 A Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças

A Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (Ademaf), instituída em 3 de junho de 2010, por meio do Decreto Supremo nº 538, surge como resposta a um contexto de “abandono de fronteiras” (JERIA, 2014, p. 5). Segundo o Diretor Executivo do Órgão, Gral. Edwin De La Fuente Jeria, passaram-se 180 anos de irresponsabilidade patriótica para que tal iniciativa fosse implantada. Durante esse longo

período de afastamento do Estado, foram permitidas grandes perdas territoriais e conflitos bélicos e diplomáticos. Por responsabilidade das elites conservadoras no século XIX, e liberais e neoliberais no século XX e princípios do XXI – elites políticas e sociais que trabalhavam a favor da manutenção dos privilégios pessoais, familiares ou corporativos –, as fronteiras e os recursos ali presentes estiveram sob controle de outros, ou melhor, fora do controle estatal.

Com isso, a criação da Ademaf representa: a tomada de consciência do Estado para se *ocupar* da fronteira, para se fazer presente em locais marcados por sua quase completa ausência; e a própria expressão operativa da política de domínio territorial, exercida pelo Estado sobre determinado espaço, e neste caso, por meio da forte presença de entidades estatais nas fronteiras. “*No solo necesitamos ocupar nuestras fronteras, sino dominar nuestro territorio y conectarlo estratégicamente, de sus aéreas vitales a sus centros geopolíticos y estratégicos*” (JERIA, 2014, p. 5).

No marco das competências estabelecidas pela Constituição Política do Estado, o Plano Nacional de Desenvolvimento e as políticas definidas pelo Órgão Executivo, a Ademaf opera com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento das regiões mais esquecidas, gerar equilíbrio inter-regional, preservar a soberania sobre os recursos naturais e articular as distintas iniciativas e ações governamentais (AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE LAS MACROREGIONES Y ZONAS FRONTERIZAS, 2015). Nesse sentido, pode-se afirmar que sobressai, na legislação, a função predominantemente unívoca deste tipo de entidade, de promover a defesa e segurança de suas fronteiras. Transcende-a, ao agregar às suas competências esforços para a superação de uma lógica colonial de outorga às elites a responsabilidade pelo controle do território nacional, que não se confunde com o espaço privado. Como exemplo, é de competência da Ademaf fomentar o desenvolvimento nas fronteiras, a proteção dos recursos naturais e meio ambiente e a proteção contra abusos externos à economia local. A Ademaf:

[...] tendrá que tener la capacidad de construir condiciones para responder a las mutaciones de las economías que golpean duro en las fronteras y que debilitan el ejercicio de la soberanía territorial y que perforan la seguridad interna del Estado. Tenemos que leer el territorio, el espacio, la biodiversidad y la frontera con una mirada distinta a la del Estado colonial, que ha depositado una cultura mental y señorial en las élites de poder que creían que el Estado terminaba donde terminaba su hacienda, cuando resulta que el Estado no es el latifundio (AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE LAS MACROREGIONES Y ZONAS FRONTERIZAS, 2015).

Para tanto, deve articular esforços múltiplos e instituições – governos autônomos territoriais, Forças Armadas e entidades da sociedade civil – para transmitir, de forma sistematizada, as demandas das macrorregiões e zonas fronteiriças ao órgão executivo e às entidades executoras, responsáveis pelas estratégias de ação e implementação de políticas públicas. A Ademaf, em parceria com entidades da sociedade civil, promove ações que têm como objetivo o desenvolvimento sustentável nas regiões fronteiriças.

Dentre suas principais políticas, destacam-se aquelas relacionadas às temáticas da segurança e do desenvolvimento. No que diz respeito à primeira, por exemplo, têm sido realizadas operações militares desde julho de 2010, na região de Suches, com o objetivo de impedir a exploração de ouro por parte de algumas cooperativas conformadas por bolivianos e peruanos; e também comandos conjuntos, operativos militares de controle fronteiriço para a redução de atos ilícitos, como o contrabando de combustíveis e entorpecentes, e a já citada exploração de ouro e madeira.

A Ademaf destaca-se pelo apoio à produção agrícola e familiar. Fornece assistência técnica, promove feiras, estimula projetos de criação de aves, peixes etc., por meio de créditos produtivos. Também tem levado energia elétrica a famílias residentes em lugares afastados, difundido as ações implementadas às populações locais, distribuindo materiais informativos em unidades educacionais; disponibilizado transporte público fluvial de carga e passageiros nos rios Itenéz-Mamoré; promovido festivais culturais⁴⁴ e escolas itinerantes⁴⁵; realizando diversas brigadas solidárias que prestam assistência social em comunidades fronteiriças⁴⁶.

2.4 A ZONA DE FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL

⁴⁴ A exemplo disso, em 2012 foi realizado o “Festival de Integração Cultural Chiquitano – Amazônico: música em nossas fronteiras”.

⁴⁵ Um projeto a ser executado de 2011 a 2015 é a Escola Itinerante para o desenvolvimento “Chiquitania-Pantanal”. Esta iniciativa busca fomentar um sistema de educação integrado, de caráter itinerante, e que gera espaços de educação não formal por meio de programas transversais de capacitação, direcionados à melhora da situação e condição dos habitantes para *vivir bien*. Orientado às comunidades da macrorregião da Chiquitania-Pantanal, busca revalorizar os produtos da região e fornecer instrumentos teórico-práticos que os permitam formar associações produtivas para o desenvolvimento de empreendimentos econômicos de valor agregado (AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE LAS MACROREGIONES Y ZONAS FRONTERIZAS, 2015).

⁴⁶ As Brigadas Solidárias, em 2013, alcançaram 8 departamentos, 39 províncias, 94 municípios, 3.215 comunidades, prestaram 246.840 serviços e percorreram 35.938 km (aproximadamente). (AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE LAS MACROREGIONES Y ZONAS FRONTERIZAS, 2015).

Como visto aqui, o marco legal brasileiro considera como faixa de fronteira os 150 quilômetros de território nacional a partir da linha de limite com os países vizinhos (Art. 20 da CF de 1988); o marco legal boliviano, por sua vez, considera como zona de fronteira os 50 quilômetros de território nacional a partir desse limite (Art. 262 da CPE de 2009), conforme quadro abaixo. De acordo com a literatura, a nomenclatura utilizada para a porção territorial que une dois países limítrofes é “zona de fronteira”. Ela também é adotada como parâmetro pelo Ministério da Integração Nacional, responsável pela coordenação das políticas de fronteira do país. Portanto, para este estudo, a zona de fronteira corresponderá aos 150 quilômetros brasileiros, somados aos 50 bolivianos, ao longo da linha de limite entre a Bolívia e o Brasil, conforme Figura 3 a seguir.

Figura 3 – Mapa da zona de fronteira Bolívia-Brasil



Fonte: Adaptado pela autora com dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2015) e Ministério da Integração Nacional (2005).

O processo de amadurecimento histórico e político de ambos os países, desde a disputa por territórios e a definição de limites, passando pela integração energética entre os dois países e a política externa brasileira nesse contexto, permitem concluir que há relações consolidadas entre Bolívia e Brasil, pautadas pelo elemento territorial e sua

integração. O relacionamento diplomático entre ambos se inicia com as tratativas a respeito das fronteiras, e o contato entre os poderes centrais dos Estados se desenvolve em torno do tema dos hidrocarbonetos; a indústria dos dois países nestes setores tem um desenvolvimento compartilhado também importante. A partir dessas questões, entendeu-se possível compreender traços importantes da diplomacia brasileira.

Percebe-se, também, que as fronteiras vêm ganhando espaço na agenda de políticas públicas de cada um dos países, seja como fator de soberania estatal, ou como território a ser incorporado de maneira mais efetiva ao desenvolvimento nacional. Nesse sentido, serão expostas nas duas Seções seguintes as políticas de defesa nacional e de segurança pública para as fronteiras desenvolvidas pela Bolívia e pelo Brasil entre 2005 e 2014.

3 DEFESA NACIONAL E FRONTEIRA: AS POLÍTICAS BOLIVIANAS E BRASILEIRAS (2005-2014)

Neste capítulo, aborda-se a trajetória das políticas de defesa nacional da Bolívia e do Brasil no período compreendido entre 2005 e 2014. Ao descrevê-las e analisá-las, atentou-se para a forma como se dão suas especificidades fronteiriças, se por políticas específicas, se por diferenciação conceitual, se por ambas as formas, ou nenhuma delas. Para tanto, partiu-se dos dispositivos constitucionais legais vigentes em ambos os países no período, seguindo com uma exposição descritiva dos documentos relativos às políticas de defesa nacional, assim como da legislação deles decorrente, com vistas a construir essas trajetórias de formulação entre 2005 e 2014. Importou aqui exatamente a forma como os Estados Bolívia e Brasil enunciam as suas políticas de defesa nacional. Afinal, este enunciado constitui o contexto em que se desenvolve a relação fronteiriça bilateral.

A construção da trajetória dessas políticas foi elaborada a partir de documentação oficial, de literatura crítica sobre elas, e de entrevistas feitas para a presente pesquisa. No caso da Bolívia, diante da escassa existência de documentação e literatura, foram utilizadas, sobretudo, as entrevistas; no caso do Brasil, as três fontes puderam ser encontradas e utilizadas. A partir da análise das políticas de defesa da Bolívia e do Brasil, serão examinados os principais conceitos nos quais elas estão calcadas, para então analisar seus fundamentos e evolução.

3.1 DEFESA NACIONAL E FRONTEIRA NO BRASIL (2005-2014)

O período aqui trabalhado apresenta um significativo amadurecimento das concepções de defesa do Estado brasileiro, assim como suas formas de organização. Representa, talvez, o auge de uma concepção que vem sendo gestada no interior do Estado e das Forças Armadas, em evolução crescente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da criação do Ministério da Defesa em 1999.

Em 2005, foi lançada a segunda Política de Defesa Nacional (PDN), que, por ser bem mais específica do que o documento anterior, de 1996, serviria de base para elaboração da Política Nacional de Defesa (PND) vigente hoje, esta última lançada em

2012⁴⁷. Em sua essência, foi formulada a Estratégia Nacional de Defesa (END), com as diretrizes para desenvolvimento do setor militar. No mesmo ano, aprovou-se o Livro Branco da Defesa Nacional.

A PND é o documento de mais alto nível em defesa de que dispõe o Estado brasileiro (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). Ele contém orientações destinadas aos setores militar e civil da sociedade brasileira a respeito de seu envolvimento com as diversas esferas do poder nacional. O documento tem uma dimensão política e outra estratégica; a primeira concentra-se na conceitualização da defesa e definição dos seus objetivos, além de traçar um cenário estratégico quanto ao posicionamento do Brasil, interna e externamente; a segunda, por sua vez, concentra-se nas diretrizes para as ações de políticas públicas voltadas à segurança nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

O documento que melhor enuncia a política brasileira de defesa é o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o mais completo deles. Seu objetivo é comunicar à sociedade brasileira e à comunidade nacional os preceitos das políticas e ações de defesa do país, assim como seus procedimentos para garantir a segurança e a soberania do Brasil (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). No sentido do amadurecimento da política de defesa aqui mencionado, o LBDN se constitui numa iniciativa de transparência no que diz respeito à atuação das Forças Armadas, sendo um meio de prestação de contas sobre a reestruturação pela qual esta vem passando desde a redemocratização do país, e pela qual deve seguir nas próximas décadas.

O LBDN se apresenta como instrumento de estímulo ao debate acerca do tema nos âmbitos do Congresso Nacional, da burocracia federal, da Academia e da sociedade brasileira (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). Sua elaboração contou com a participação de todos esses setores, e também do empresarial, a partir da realização de audiências públicas em diversas cidades do país (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). Como iniciativa comum a diversos países, a confecção de livros brancos e sua apresentação à comunidade internacional são um mecanismo de construção de confiança mútua entre o Brasil e as demais nações, sobretudo as vizinhas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). Assim, busca contribuir para que se constitua uma comunidade de paz e segurança no entorno estratégico do País, propiciando a adoção de soluções pacíficas e desconsiderando a hipótese de ocorrência de conflitos na região (MINISTÉRIO DA

⁴⁷ A Política de Defesa Nacional foi aprovada por meio do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, e teve seu documento atualizado e alterado posteriormente, em 2012, com a mudança do nome para Política Nacional de Defesa.

DEFESA, 2012b).

Os documentos buscam sustentar a noção do Brasil como país soberano quanto ao seu território, espaço aéreo e mar territorial, sem a delegação de funções de defesa e segurança a terceiros. Partem do princípio de que a defesa deve assegurar à sociedade brasileira condições para que alcance a prosperidade e o desenvolvimento.

Apesar de se autodeclarar um país pacífico, que busca o entendimento e a cooperação internacional por meio da diplomacia, usando a estratégia de dissuasão, o Brasil ressalta, nos documentos, que isso não deve significar que mantém uma postura passiva e que seja incapaz de se defender contra as ameaças externas tradicionais, assim como contra os riscos contemporâneos, tais como o terrorismo, o crime organizado transnacional, a pirataria e os ataques cibernéticos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

Todo registro oficial do Estado brasileiro sobre sua política de defesa (os três documentos mencionados, os objetivos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, dentre outros) parte do enunciado de que o País é pacífico e tem sustentado essa característica há cerca de 150 anos – com exceção de sua participação na Segunda Guerra Mundial – e, marginalmente, na Primeira (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b), mas que, no entanto, dispõe de recursos naturais, industriais e tecnológicos, e está preparado militarmente para dissuadir potenciais ameaças oriundas de qualquer parte do mundo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

Neste âmbito, o Ministério da Defesa tem o papel de difundir essa orientação na sociedade, envolvendo-se no debate e estabelecendo o diálogo entre civis e militares. Os preceitos das políticas de defesa do país definem Defesa Nacional como “[...] o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território e da soberania nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 29).

Os principais objetivos da Defesa são:

- I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. defender os interesses nacionais, as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV. contribuir para a estabilidade regional;
- V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII. manter as Forças Armadas aprestadas, modernas e integradas; com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país;

- IX. desenvolver a Base Industrial de Defesa nacional, orientada para o desenvolvimento e consequente autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- XI. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 29-30).

As políticas de defesa para a região de fronteira – integração territorial interna, integração entre as esferas do poder público brasileiro e integração com países vizinhos – são de responsabilidade das Forças Armadas. Elas se dão por intermédio da operacionalização de sistemas, como o Sisfron, e por meio dos destacamentos de fronteira e dos comandos de fronteira (batalhões da selva). Na essência dos três documentos da política de defesa do Brasil, as fronteiras aparecem como elemento fundamental da garantia da soberania territorial do País. Mais adiante, este aspecto será abordado.

3.1.1 Marco legal e competências

A competência da defesa no Brasil é atribuída às Forças Armadas e ao Ministério da Defesa. Portanto, seu marco legal é, além da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), toda a legislação dela decorrente e os atos normativos acerca do funcionamento desses órgãos. A defesa e a segurança pública, na CF/88, estão dispostas na mesma seção, o Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Nele são estabelecidos parâmetros para situações de Estado de Defesa, Estado de Sítio, Forças Armadas e Segurança Pública, além de Disposições Gerais. Dentro do Título V, o Capítulo II, “Das Forças Armadas”, traz os artigos 142 e 143, que dispõem, respectivamente, sobre a estrutura das Forças Armadas e sobre o serviço militar obrigatório.

O Ministério da Defesa foi criado em substituição ao Estado-Maior das Forças Armadas e aos ministérios militares em 10 de junho de 1999. Os antigos ministérios da Aeronáutica, da Marinha e do Exército passaram a ter *status* de Comando, e a serem dirigidos por Oficiais-Generais de quatro estrelas, de acordo com a hierarquia militar. A partir dessa reestruturação, o MD ficou responsável por articular a cooperação entre os setores de governança que tenham relação com a defesa do País, além da “[...] missão de coordenar o esforço integrado da defesa, [...] contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem e do patrimônio nacional, [...] salvaguarda dos

interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 57). São de competência do MD outros assuntos de alta complexidade, como:

[...] operações militares e doutrina de operações conjuntas; orçamento de defesa; políticas e estratégias militares; inteligência estratégica; ciência, tecnologia e inovação; educação de defesa; saúde; mobilização nacional; sensoriamento remoto; comando e controle; além do serviço militar, entre outros (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p.5 7).

As normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas foram estabelecidos pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999⁴⁸, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº117, de 2 de setembro de 2004⁴⁹, e novamente modificada pela Lei Complementar nº136, de 25 de agosto de 2010. Nesta última são estabelecidos os parâmetros para o desenvolvimento contínuo da Política de Defesa Nacional – sem alteração do nome ainda – e do Livro Branco da Defesa Nacional. A lei estabelece que, a partir de 2012, a cada quatro anos, o poder executivo encaminhará ao Congresso Nacional, para apreciação, os referidos documentos atualizados.

A legislação sobre as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas versa sobre suas funções de polícia de fronteira, da seguinte forma:

VII - preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito (Art. 1º LC 136, BRASIL, 2010b).

A Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira constituem o instrumento militar responsável pela defesa do Brasil. Juntas, conformam as Forças Armadas, que são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas sob a égide da hierarquia e da disciplina, que atuam sob a autoridade do Presidente da República, enquanto comandante-em-chefe (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b). Cabe ao Ministério da Defesa, como instância superior, dirigi-las, supervisionando, orientando e

⁴⁸ BRASIL. **Lei Complementar nº97, de 9 de junho de 1999.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

⁴⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº117, de 2 de setembro de 2004.** Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/2004/117.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

coordenando suas atividades.

No cerne dos conceitos e conteúdo das políticas brasileiras de defesa, a função das Forças Armadas é garantir a integridade do território nacional; defender os interesses do País e seus recursos naturais, industriais e tecnológicos; proteger os cidadãos e os bens do Estado; e garantir a soberania da nação (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b). Também é sua função garantir a existência e funcionamento dos poderes constitucionais constituídos e, caso demandadas por eles, atuar na garantia da lei e da ordem no intuito de preservar o exercício da soberania do Estado e garantir a indissolubilidade da Federação, em tempo e espaço delimitados (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b).

No caso das ações conjuntas, a interoperabilidade das Forças Singulares (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira) é coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), órgão de assessoramento direto ao Ministro de Estado da Defesa. A coordenação da interoperabilidade tem como objetivos específicos a otimização do uso dos meios militares na defesa do País, na segurança das fronteiras e em ações humanitárias, de resgate e defesa civil (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b). Também é incumbência do EMCFA o assessoramento direto ao Ministro da Defesa nas ocasiões de atuação de forças nacionais em operações internacionais de paz.

Instituído em 2010, o EMCFA funciona junto à administração central do Ministério da Defesa, em Brasília⁵⁰. A sua chefia, ao contrário do Ministro de Estado da Defesa, é privativa de oficial-general de último posto de uma das Forças Singulares, seja da ativa ou da reserva. Sua indicação é feita pelo Ministro da Defesa, e a nomeação, pela Presidência da República. O nível hierárquico da chefia do EMCFA é o mesmo dos comandantes militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Sob sua coordenação funciona ainda o Comitê dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Singulares.

O Artigo 142 da Constituição Federal de 1988 delega às Forças Armadas a incumbência de atuar em missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)⁵¹, mediante solicitação da Presidência da República, em casos de esgotamento da capacidade de ação das forças tradicionais de segurança pública, em situações de perturbação da ordem. A Presidência da República pode ser motivada ou não pelas presidências dos outros poderes

⁵⁰ O órgão tem suas competências e atribuições estabelecidas na Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 7.9744, de 1º de abril de 2013.

⁵¹ A GLO é regulamentada pela Lei Complementar 97, de 1999, e pelo Decreto 3897, de 2001. Em 2014, a partir do trabalho de assessorias civis e militares, o Ministério da Defesa publicou o Manual de GLO, cujo objetivo é padronizar as rotinas e procedimentos de atuação das forças militares nessa ocasião, assim como ser material educativo e de doutrina para os agentes da área. (BRASIL, 2015).

constitucionais ou por governadores dos Estados e do Distrito Federal (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b). Nesses casos, até que se restabeleça a normalidade da ordem pública, o poder de polícia é concedido aos militares em caráter provisório. Eles atuam

[...] de forma episódica, em área restrita e por tempo limitado, com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições. [...] Além disso, operações de GLO são adotadas para assegurar a tranquilidade e lisura de processos eleitorais em município sob risco de perturbação da ordem (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b).

Exemplos recentes de utilização desse recurso são as atuais operações de pacificação nas comunidades do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20), em 2012, a Copa das Confederações da Fifa, em 2013, e a visita do Papa Francisco à Aparecida do Norte e ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude, também em 2013.

3.1.2 As implicações do pacto federativo brasileiro

As diretrizes atuais de elaboração e execução das políticas de defesa, ao pressuporem maior interação entre as Forças Armadas e a sociedade, têm estabelecido os parâmetros para atuação do Ministério da Defesa em conjunto com os outros poderes da república, entes federados e demais órgãos do poder executivo. Nesse sentido, o LBDN faz referência a essa estrutura, assim como à correspondente ao relacionamento com o poder legislativo e o judiciário (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 179).

O princípio federativo estabelecido pela CF/88 estrutura a ordem jurídico-institucional do Estado, tornando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios uma união indissolúvel, caracterizando a federação brasileira. A essa nova conformação dá-se o nome de Pacto Federativo⁵².

Uma das principais definições dele decorrentes, ao expressar uma prática que favorece a unidade na diversidade, é a existência de poderes tripartidos em todos os entes federados e a definição de competências tributárias a eles. Nesse sentido, o orçamento da defesa e das forças armadas inclui-se no Orçamento Geral da União (OGU)⁵³.

⁵² A ordem jurídico-institucional do Estado Brasileiro e a união indissolúvel dos entes federados estão no preâmbulo e no Art. 1º da CF/88. A Federação como cláusula pétrea está disposta no Art. 60, parágrafo 4º, inciso I (MARRAFON, 2014).

⁵³ A divisão de competências tributárias entre os entes federados está disposta entre o Art. 145 e o Art.169 da CF/88 (Título VI, da Tributação e do Orçamento) (BRASIL, 1988).

Os princípios de unidade e universalidade regem a elaboração do OGU. Assim, o orçamento de cada área do governo deve ser feito seguindo os mesmos princípios, para que venha a compor um único orçamento centralizado. São quatro as regras gerais para o orçamento da defesa⁵⁴:

- O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas na Estratégia Nacional de Defesa;
- O orçamento do Ministério da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Força Aérea;
- A proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará; e
- A Marinha, o Exército e a Força Aérea farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 245).

Para manter o sistema de defesa nacional num patamar de modernidade e eficiência, é necessário que o aporte de recursos financeiros seja grande e aplicado em longo prazo. Equipamentos como submarinos, viaturas blindadas e aeronaves têm um tempo de vida útil, pois sofrem sucateamento em vista, principalmente, dos avanços tecnológicos. Dessa forma, a renovação desses equipamentos deve ser programada periodicamente (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a). O LBDN observa que três princípios devem ser levados em conta quando da elaboração da dotação orçamentária para o setor de defesa:

- Estabilidade - os recursos alocados para a Defesa não devem, em princípio, sofrer oscilações bruscas. Tal prática contribui para que os projetos da Defesa sejam mantidos ao longo do tempo, evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos recursos humanos, que são capacitados, muitas vezes, ao longo do próprio desenvolvimento dos projetos;
- Regularidade - o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados; e
- Previsibilidade - esse princípio confere segurança ao planejamento de longo prazo para grandes projetos, garantindo que, no futuro, os recursos sejam desembolsados de maneira estável e regular (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 223).

Os demais Ministérios relacionados dentre aqueles que desempenham atividades conjuntas no tema da defesa nacional, são: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Educação (MEC); Ministério do Esporte (ME); Ministério do Desenvolvimento Social e

⁵⁴ Lei Complementar nº 97/1999, alterada pelas leis complementares nº 117/2004 e nº 136/2010.

Combate à Fome (MDS); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Fazenda (MF); e Ministério das Relações Exteriores (MRE). Da natureza das ações conjuntas realizadas por esses órgãos, depreende-se uma noção de defesa (e, portanto, de segurança) nacional relativa ao Estado em si e à sua população, relacionando aspectos internos e externos. Os temas relativos às fronteiras dizem respeito à saúde da população e fiscalização, e os relativos especificamente à segurança nas fronteiras é o Plano Estratégico de Fronteira (Pfron) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 179).

Na relação com o Poder Legislativo, a Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa (Aspar/MD) é responsável por articular o diálogo funcional entre o MD e o Congresso Nacional (CN). Para tornar mais efetiva a relação entre ambos, existem também duas comissões permanentes, específicas para o tratamento de questões ligadas à Defesa Nacional, que são: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal (CRE). As competências do Congresso Nacional com relação à defesa são, conforme a CF/88:

- fixar e modificar o efetivo das Forças Armadas (art. 48);
- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49);
- autorizar o Presidente da República a declarar guerra, celebrar a paz, permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (art. 49);
- autorizar o estado de sítio, aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, ou suspender qualquer uma dessas medidas (art. 49);
- aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes às atividades nucleares (art. 49); e
- dispor sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual [...] (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 180).

Para fortalecimento da relação entre o MD e o CN, os presidentes da Câmara e do Senado são membros do Conselho de Defesa Nacional, órgão consultivo do Presidente da República para “[...] assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do Estado democrático” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 180).

A respeito da relação da Defesa com o poder judiciário, os crimes militares definidos por lei federal são processados e julgados pela Justiça Militar da União, que é composta pelo Supremo Tribunal Militar (STM), sediado em Brasília e composto por 12 circunscrições distribuídas pelo Brasil (ao todo, ela contabiliza 40 juízes). O Código Penal

Militar é o documento que contém a Lei Penal Militar⁵⁵.

A Justiça Militar da União é composta, em primeira instância, pelas auditorias e, em segunda, pelo STM, que trata de crimes militares cometidos tanto por civis quanto por militares e não de infrações ou delitos de caráter disciplinar e administrativo. O STM é composto por 15 ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal. Do total de ministros, três são oficiais-generais da Marinha, quatro, oficiais-generais do Exército, três, oficiais-generais da Força Aérea, todos da ativa, em quadro especial, no posto mais alto da carreira, e cinco são civis (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 181).

Outra atribuição da Defesa é trabalhar em cooperação com a Justiça Eleitoral. As Forças Armadas, após autorização do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), desempenham ações para garantir a realização de processos eleitorais onde haja risco de desordem civil, ou para dar apoio ao transporte de urnas e de pessoal da justiça eleitoral em regiões de difícil acesso.

A organização política do Estado em torno do Pacto Federativo busca a redução das desigualdades regionais⁵⁶ com a preservação da diversidade sociocultural e econômica do interior do país, aproximando a população dos três níveis de poder (executivo, legislativo e judiciário) em seu município ou estado (MARRAFON, 2014; SADEK, 2000). Dentro da estrutura da defesa nacional, as Forças Armadas buscam contribuir para essa redução de desigualdades por meio dos programas sociais da defesa (como o Projeto Soldado Cidadão, o Projeto Calha Norte e o Projeto Rondon), mencionados anteriormente (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 170-172).

3.1.3 Políticas e conceitos

Desde o início de seu processo de redemocratização, o Brasil vem amadurecendo sua política de defesa de forma a orientá-la para o acesso da sociedade como um todo, não apenas aos círculos das Forças Armadas. Durante a década de 1990, o Estado brasileiro, por meio de agentes militares e funcionários públicos civis, concentrou esforços em elaborar o que foi a primeira Política de Defesa Nacional, aprovada em 1996,

⁵⁵ O Capítulo III da Constituição Federal refere-se ao Poder Judiciário, e discorre sobre os órgãos que o compõem, seus tribunais e seus juízes militares (Art. 92, VI). A definição de crimes militares é feita por meio de lei federal, mas cabe à Justiça Militar processá-los e julgá-los (art.124). As competências do STM constam do art. 6º da Lei nº 8.457/1992. (BRASIL, 1988).

⁵⁶ Art. 3, inciso III, CF/88 (BRASIL, 1988).

e que pensava a defesa de forma integrada para o Brasil em tempos de democracia. No mesmo sentido, foi criado o Ministério da Defesa, em 1999, reafirmando a necessidade de uma reflexão integrada entre as esferas civil e militar, do planejamento de defesa do país (CORRÊA, 2014).

Um documento denominado Estratégia Nacional de Defesa – Paz e Segurança para o Brasil foi lançado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e pelo Ministério da Defesa, fruto do trabalho do Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa, instituído por decreto do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em setembro de 2007. Sua aprovação se deu pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. O teor desse documento divide-se em três eixos estruturantes: 1) reorganização das Forças Armadas; 2) reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e 3) política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

O primeiro eixo prevê uma redefinição do papel do Ministério da Defesa, além da enunciação de diretrizes estratégicas para cada uma das forças componentes das Forças Armadas, incluindo a relação entre elas. Paralelamente, definem-se como setores decisivos para a defesa nacional os âmbitos cibernético, espacial e nuclear. Quanto à reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, o documento aponta no sentido de garantir o suprimento de equipamento requerido pelas Forças Armadas a partir de tecnologias de domínio nacional. O terceiro eixo, por sua vez, concentra-se na relação entre a sociedade e as forças armadas, e debate a composição dos efetivos militares, dentro dos questionamentos sobre a natureza do Serviço Militar Obrigatório, que deve, segundo o documento, “[...] funcionar como um espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 6).

Uma palavrinha rápida sobre Defesa e Segurança Pública. É um tema complexo, difícil, envolve aspectos jurídicos complicados. E para o povo o que aparece é segurança pública. “O Exército fez isso, o Exército fez aquilo, a Marinha, ou as Forças Armadas...”. Mas, na verdade, a missão principal das Forças Armadas é defender o país. Na segurança pública, ela pode atuar, sempre dentro dos princípios da transitoriedade e da excepcionalidade. Do contrário, não é bom nem para as Forças Armadas nem para a população. Isso é algo muito importante que eu deixaria como experiência pessoal. A algo difícil, porque a cobrança sempre vem por esse lado: o Brasil felizmente vive em paz com seus vizinhos, então por que nós vamos nos preocupar com a defesa da pátria? Vamos nos preocupar com contrabandista. Mas, evidentemente, é fundamental que as Forças Armadas estejam capacitadas a impedir aventuras contra o nosso país. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015a).

O LBDN, de 2012, define território como a “base física da Nação, delimitado pelas fronteiras, pelas águas e pelo espaço aéreo sob jurisdição brasileira”. Para assegurar a defesa e garantir a soberania num território de dimensões continentais, as Forças Armadas do Brasil trabalham em consonância com a Constituição Federal brasileira e com as leis complementares sobre os temas. Os instrumentos PND e END são marcos legais que orientam e regulam as ações militares no que diz respeito ao preparo e emprego de suas forças, sempre de acordo com sua estatura político-estratégica. Esses documentos definem para o Brasil uma postura de dissuasão, baseada nos princípios de confiança e respeito mútuo. A Defesa Nacional faz uso preferencial de ações diplomáticas como primeiro instrumento para prevenção e resolução de conflitos. Para ampliar e consolidar a posição do Brasil no contexto internacional como país que tem compromisso com a defesa da paz e a cooperação entre os povos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a), pauta suas ações para:

- intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais:
- dispor de capacidade de projeção de poder, avisando à eventual participação em outras operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU: e
- intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas de outras nações, particularmente com as da América do Sul e da costa ocidental da África, e reforçar laços com outros países que interagem em fóruns de concertação como o IBAS e o BRICS, além de parcerias tradicionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 56).

Neste estudo será abordado o conteúdo de três documentos, com relação ao tema fronteiriço: Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), que contêm informações semelhantes e complementares.

3.1.3.1 A Política Nacional de Defesa

A Política Nacional de Defesa (PND) de 2012 estabelece, a partir dos conceitos de segurança e defesa nacional e da análise dos ambientes nacional e internacional, os Objetivos Nacionais de Defesa e os passos a serem dados para a realização desses objetivos. O planejamento das ações de Defesa Nacional propostas pelo documento, coordenadas pelo Ministério da Defesa, tem como alvo fundamentalmente as ameaças externas, estabelecendo “[...] objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos

setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 7).

Ela está dividida em sete seções, que incluem a introdução como primeira e as orientações como a última, e são, nesta ordem: “O Estado, a Segurança e a Defesa”; “O ambiente internacional”; “O ambiente regional e o entorno estratégico”; “O Brasil”; e “Os objetivos nacionais de defesa”.

Além disso, a PND reconhece também aspirações mais amplas, que dizem respeito a diversos segmentos da sociedade:

Baseada nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, [a PND] alinha-se às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira, que propugna, em uma visão ampla e atual, a solução pacífica das controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 7).

No segundo tópico do documento, intitulado “O Estado, a Segurança e a Defesa”, percebe-se que o conceito de segurança, antes restrito ao âmbito da confrontação entre as nações, passa a ser entendido de forma mais ampla com o novo contexto de interdependência entre os países. Segurança é definida, então, como “a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 15), e abrange os campos “político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 13) – muitos deles fora da esfera de atuação das Forças Armadas. Associada à segurança, a Defesa Nacional é conceituada como “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 13).

O documento apresenta nos tópicos seguintes – prévios aos Objetivos Nacionais da Defesa – uma contextualização dos ambientes internacional, regional (sul-americano) e nacional. No ambiente internacional, caracterizado por desafios mais complexos que os decorrentes da lógica bipolar anterior, as situações que afetam a ordem mundial poderão envolver “disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassos” (MINISTÉRIO DA DEFESA,

2012b, p. 17). A questão ambiental emerge como uma das principais esferas de disputa, pois “países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 18).

A criação de blocos econômicos acirra a concorrência entre grupos de países, ao mesmo tempo em que possibilita alternativas de integração para os países em desenvolvimento alcançarem crescimento e justiça social de forma soberana. A manutenção de assimetrias de poder entre os países cria focos de conflito, demandando a “prevalência do multilateralismo e o fortalecimento de princípios do Direito internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 18) como promotores da estabilidade mundial.

A América do Sul é descrita no documento como uma “região relativamente pacífica”, distante dos focos mundiais de tensão e armamento nuclear, bem como beneficiada no período recente pelos “[...] processos de consolidação democrática e de integração regional [que] tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 21). A integração favorecida pela “[...] ampliação, a modernização e a interligação da infraestrutura da América do Sul, com a devida atenção ao meio ambiente e às comunidades locais” associa-se a uma proposta de desenvolvimento pela “ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 22). No âmbito da segurança, entende-se que a estabilidade da região influencia diretamente cada país nela inserido. Portanto, o documento afirma a necessidade de estimular “[...] o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 22).

As características do Brasil, relacionadas no último tópico de contextualização, impõem para o planejamento geral da defesa “[...] uma política abrangente e abordagens específicas” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 23), especialmente por sua fisiografia diversificada. Sendo assim, “[...] o planejamento deve incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra a maior concentração de poder político e econômico. Da mesma forma, deve-se priorizar a Amazônia e o Atlântico Sul” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 23). No caso da Amazônia brasileira – foco de atenção internacional, por seu potencial de riquezas minerais e biodiversidade –, o

documento ressalta as dificuldades decorrentes da baixa densidade demográfica e das longas distâncias. Sendo assim,

[...] a vivificação das fronteiras, a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 23-24).

São prioritárias para o Brasil as relações com os países da América do Sul e da África, sobretudo da África Ocidental e de língua portuguesa, constituindo um entorno estratégico de relações exteriores de cooperação, parte delas aproximadas pela língua. Junto a isso, o documento menciona as parcerias estratégicas com nações desenvolvidas ou emergentes, como os Brics. Enquanto princípios nestas relações, o Brasil segue a “[...] autodeterminação, não-intervenção, igualdade entre os Estados e a solução pacífica de conflitos. Nessas condições, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), participa de operações de paz, sempre de acordo com os interesses nacionais” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 26).

O tópico final da PND é constituído pelas orientações, que versam sobre as condições de efetivação dos objetivos previamente mencionados. Estão previstas as demandas para o gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica, as ações para o caso de agressão externa, a defesa da Amazônia e do Atlântico Sul, entre outras. Embora tenham ênfase no aspecto militar, as orientações assumem, em alguma medida, a concepção ampla de segurança mencionada no início do documento, ao propor ações como a capacitação da indústria nacional e regional de defesa, o estímulo à produção tecnológica e inovação nessa área, a ação diplomática na resolução de conflitos, a ampliação da “capacidade de projeção de poder” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 33) em instâncias como a ONU, a defesa de ataques cibernéticos e a própria integração da PND com as demais políticas governamentais.

3.1.3.2 A Estratégia Nacional de Defesa

A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, traça a metodologia de execução da PND, por meio de sua formulação sistemática, e medidas de implantação que passam pela reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da

Base Industrial de Defesa e a política de composição de efetivos da Marinha, Exército e Aeronáutica.

A primeira seção corresponde à formulação sistemática e a segunda seção corresponde às medidas de implementação. Outro aspecto que a caracteriza é sua associação, inseparável, com a estratégia nacional de desenvolvimento. Conforme o documento, um projeto forte de desenvolvimento é guiado pelos seguintes princípios:

- (a) independência nacional efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País. Aproveitar os investimentos estrangeiros, sem deles depender;
- (b) independência nacional alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa, como para o desenvolvimento; e
- (c) independência nacional assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 44).

Em sua natureza e âmbito, a END segue a relação acima mencionada entre independência nacional e o conjunto da estratégia defesa-desenvolvimento, tendo as Forças Armadas como instrumento para resguardar a independência. Além disto, “[...] trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua ‘grande estratégia’ e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 45), ligados à orientação e práticas operacionais das três Forças.

Apresentada a formulação de caráter geral da Estratégia Nacional de Defesa, o documento aponta diretrizes norteadoras. A atuação nas fronteiras aparece logo na primeira diretriz: “Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 47), e é complementada em duas outras diretrizes que abordam a necessidade de adensar a presença das três Forças nas fronteiras. Pelas características do território brasileiro e pela impossibilidade de cobrir toda a extensa faixa de fronteiras terrestre, marítima e espaço aéreo sobrejacente, esse adensamento ocorre por meio do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença das Forças.

Outras diretrizes da END apontam para necessidades relacionadas na Política Nacional de Defesa, como priorizar a região Amazônica, reposicionando efetivos na região, bem como em outras áreas estratégicas como a bacia fluvial do Paraguai-Paraná;

manter o Serviço Militar Obrigatório; capacitar a Base Industrial de Defesa; desenvolver o potencial de mobilização militar das Forças Armadas, inclusive em “[...] operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 59); estimular a integração da América do Sul; fortalecer os setores nuclear, cibernético e espacial, entre outros.

Somadas às diretrizes, a END organiza-se em torno de três eixos estruturantes. O primeiro “[...] diz respeito a como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 65). A ideia central do eixo consiste em transformar as diretrizes relativas a cada uma das forças em práticas e capacitações operacionais, que se devem somar à evolução tecnológica capaz de assegurar sua concretização. A análise das hipóteses de emprego das Forças Armadas também compõe esse eixo estruturante da END, sempre considerando as necessidades atuais e as possíveis ameaças do futuro. Por fim:

Ao lado da destinação constitucional, das atribuições, da cultura, dos costumes e das competências próprias de cada Força e da maneira de sistematizá-las em uma estratégia de defesa integrada, aborda-se o papel de três setores decisivos para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. Descreve-se como as três Forças devem operar em rede – entre si e em ligação com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 65).

O segundo eixo estruturante trata da reorganização da Base Industrial de Defesa, que prioriza o uso de tecnologia nacional (militar e civil) no atendimento às necessidades das Forças Armadas. Já o terceiro eixo estruturante aborda a composição dos efetivos das Forças Armadas, especialmente no tocante ao Serviço Militar Obrigatório, que deve funcionar como espaço republicano – garantindo que as Forças Armadas reproduzam a própria Nação, composta por uma pluralidade de classes sociais.

Os três setores considerados estratégicos pela END são o nuclear, o cibernético e o espacial. A Diretriz Ministerial nº 14/2009 do MD determinou que ficassem subordinados à Marinha, ao Exército e à Força Aérea, respectivamente. A missão dos órgãos coordenadores de cada setor é ampliar a capacitação científica e tecnológica, e de recursos humanos.

As medidas de implementação, que correspondem à segunda seção da END, compreendem a aplicação da estratégia, as ações estratégicas propriamente ditas e uma definição prévia do contexto no qual ocorrem. Neste contexto, o atual quadro da defesa

no Brasil (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b) abrange aspectos positivos, vulnerabilidades e um espectro de oportunidades a ser exploradas. Como principais aspectos positivos, são apresentados: 1) o fato de as Forças Armadas estarem identificadas com a sociedade brasileira, que lhe confere alto índice de confiabilidade; 2) “[a] adaptabilidade do brasileiro às situações novas e inusitadas, criando situação propícia a uma cultura militar pautada pelo conceito da flexibilidade” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p.113); 3) a excelência do ensino das Forças Armadas quanto à metodologia e recursos modernos de emprego militar, que inclui formulações próprias; e 4) incorporação do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) à estrutura do Ministério da Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

Dentre as vulnerabilidades apontadas pela END, destacam-se: o ainda insuficiente envolvimento da sociedade civil nos assuntos da defesa e a inexistência de carreira civil na área, como aspectos de relação com a sociedade; a deficiente distribuição espacial das Forças Armadas pelo País e seus sistemas de logística e mobilização, como aspectos de sua relação com o território nacional; dificuldades com a estrutura de funcionamento e alocação dos recursos orçamentários; e, por fim, a deficiência tecnológica, que se associa às dinâmicas impostas pelo mercado internacional nessa área, possível de gerar situações de bloqueio, imposições e dependência (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

Da equação entre os aspectos positivos e as vulnerabilidades, são enumeradas dezesseis oportunidades, que dizem respeito a aspectos de integração dos temas da defesa à sociedade civil em geral, à potencialidade de desenvolvimento ciência, tecnologia e inovação (CT&I), aperfeiçoamento da gestão pública e orçamentária, aparelhamento e capacitação profissional nas Forças Armadas, avanço nos setores estratégicos e na integração com o entorno estratégico brasileiro, melhor controle sobre atores não governamentais e sobre o território nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

A parte do documento destinada à aplicação da estratégia versa sobre temas abordados nos demais documentos, que são: hipóteses de emprego, emprego conjunto das Forças Armadas em atendimento às hipóteses de emprego, estruturação das Forças Armadas, GLO e inteligência de defesa. As ações estratégicas, por fim, são divididas em: mobilização, logística, doutrina, comando e controle, adestramento, inteligência de defesa, segurança nacional, operações internacionais, estabilidade regional, CT&I, base industrial de defesa, infraestrutura, recursos humanos e comunicação social (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b)

3.1.3.3 O Livro Branco de Defesa Nacional

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) soma-se à Política Nacional de Defesa (PND) e à Estratégia Nacional de Defesa (END) como referência das ações do Brasil neste âmbito, buscando dar-lhes transparência para a sociedade civil e também à comunidade internacional. Tanto quanto a PND, apresenta as características do Estado brasileiro e da defesa nacional, e o ambiente internacional, regional e o entorno estratégico, com um debate mais amplo e detalhado. Assim como a END, o LBDN mostra a defesa com relação ao instrumento militar e à sociedade civil em geral, com uma apresentação de dados mais numerosos da evolução das ações de defesa, assim como a respeito do funcionamento de cada setor e da economia de defesa, por exemplo.

O LBDN aborda, em complementação às informações já transmitidas com base na PND e na END, os temas dos setores estratégicos (nuclear, cibernético e espacial), e os elementos do contexto internacional que relacionam a política de defesa com a política externa (cooperação para o desenvolvimento e transferência de tecnologia).

Sobre o setor nuclear, o Brasil desenvolveu esse tipo de tecnologia por meio de pesquisas internas, e hoje está incluído entre os países que a dominam. Maneja desde a produção do combustível até sua aplicação para geração de energia e para aprimoramento de processos nas áreas médica e industrial. Possui jazidas de urânio que atendem a sua demanda atual por esse tipo de minério. Entende-se que o domínio sobre esse tipo de tecnologia é imprescindível para o seu desenvolvimento, e que deve ser usada exclusivamente para fins pacíficos, além de manter controle rigoroso de suas instalações nucleares, quanto à proteção e segurança ambientais, e controle de rejeitos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

O setor cibernético tem sua coordenação sob responsabilidade do Exército brasileiro, e uma de suas principais incumbências é a capacitação de pessoal especializado para prevenir e controlar ameaças cibernéticas que colocam em risco a integridade de setores estratégicos, relacionados à segurança nacional.

A proteção do espaço cibernético abrange um grande número de áreas, como a capacitação, inteligência, pesquisa científica, doutrina, preparo e emprego operacional e gestão de pessoal. Compreende, também, a proteção de seus próprios ativos e a capacidade de atuação em rede. O Setor possui elementos intra e interorganizacionais, é multidisciplinar e gera produtos e serviços tecnológicos diversos, além de métodos e

processos gerenciais em todos os níveis (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 71).

As áreas operacionais e as de ciência e tecnologia serão as mais beneficiadas com a implantação de um projeto cibernético que proporcione confidencialidade, disponibilidade, integridade e autenticidade aos dados que transitam e são armazenados em suas redes.

Um aspecto importante às atividades de defesa relaciona-se ao sistema de inteligência. O Ministério da Defesa integra o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) – Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 – e, portanto, tem como incumbência repassar à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) os dados referentes à defesa das instituições e interesses nacionais. Em 2002, como resposta a essa determinação, o Ministério da Defesa, em conjunto com as Forças Armadas, criou o Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde) para atender à demanda de ações integradas de inteligência e de defesa. Cabe ao Sinde atuar nos seguintes níveis (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a):

- a Inteligência Estratégica de Defesa - voltada para a produção dos conhecimentos necessários ao processo decisório, bem como à formulação e condução, no mais alto nível do planejamento estratégico militar, de políticas e de planos, no âmbito nacional ou internacional, de interesse da Defesa Nacional; e
- A Inteligência Operacional de Defesa - voltada para a produção e salvaguarda dos conhecimentos necessários ao planejamento, condução e sustentação de campanhas e operações militares, visando atingir objetivos estratégicos abrangidos nas áreas de operações (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 80).

O Sinde é composto pelos órgãos de inteligência do MD e das Forças Armadas, e desenvolve suas atividades a partir das resoluções da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional e do Conselho de Governo. Nesse sentido, há também o Sisfron, sistema de maior interesse para o presente estudo. É por meio do Sisfron que as forças terrestres monitoram e controlam toda a Faixa de Fronteira brasileira. Existe a expectativa de integrar este sistema a outros existentes em demais órgãos, para que seja usado não só para fins de defesa, mas também para promover o desenvolvimento socioeconômico da região fronteira (LBDN).

Quanto à relação entre política de defesa e política externa, o LBDN explicita que os ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE) articulam conjuntamente as políticas externa e de defesa, que são complementares e não podem existir de forma separada. A PND, a END e o LBDN são instrumentos que explicitam os fundamentos e

parâmetros da defesa. A Política e a Estratégia apontam para as responsabilidades na promoção da defesa do interesse nacional, sobretudo para temas ligados a desenvolvimento e segurança. Destacam a importância da aproximação e do diálogo entre o MD e o MRE, para uso conjunto de suas inteligências e elaboração de planejamento integrado para o setor.

Para defender os interesses brasileiros no plano global, a participação articulada de instâncias militares e diplomáticas em fóruns multilaterais tem sido constante. Essa atuação conjunta vem propiciando a diversificação de parcerias e o fortalecimento das relações internacionais. Esse tipo de estratégia favorece a celebração de acordos para o repasse de tecnologias ao Brasil por parte de países desenvolvidos, assim como os acordos de cooperação entre países em desenvolvimento permitem o avanço nas pesquisas para construção de tecnologias próprias. O projeto do avião 145 da Embraer com radar indiano é um exemplo disso. A integração das políticas externa e de defesa é de fundamental importância no plano regional, para consolidar a ação da América do Sul no panorama global. Serve também para manter o ambiente pacífico e seguro na região (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

O Brasil e a África estão conectados pelo Oceano Atlântico, e a relação de proximidade entre ambos teve início desde o processo de formação da Nação brasileira. O estabelecimento de parcerias para cooperação nas áreas de comércio e produção de alimentos e outros bens agrícolas – que se dá por intermédio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – assim como financiamentos e investimentos em outras áreas, têm sido importantes para consolidar laços de cooperação no Atlântico Sul (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

Sobre a inserção do país no Sistema Internacional, é destacado que o Brasil tem trabalhado no sentido de fortalecer os fóruns de concertação multilaterais, preferencialmente aqueles que integram a ONU, para que se tornem representativos da realidade mundial no século XXI⁵⁷.

Nesse sentido, o documento descreve o processo de “securitização” que teve início, nos anos 1990, no âmbito das Nações Unidas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a), e a insuficiência de reformas estruturais no Conselho de Segurança, prejudicando sua legitimidade e representatividade nas questões relativas à paz e à segurança

⁵⁷ Em complementação às informações sobre os regimes internacionais com reflexos para a defesa trazidos pelo LBDN, conferir listagem dos atos internacionais subscritos pelo Brasil no âmbito do desarmamento e da segurança coletiva no Apêndice E.

internacional. O documento ressalta que é fundamental que haja diálogo permanente entre os Estados sobre questões atuais e comuns a todos – mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e inclusão social, por exemplo – pois demandam soluções negociadas entre as nações, e têm impacto direto sobre a segurança ambiental (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a). Nesse tema, serão vistas no Capítulo 5 questões envolvendo as fronteiras entre Bolívia e Brasil, nas quais tais valores são questionados a partir da prática do País.

Segundo o LBDN, por meio de iniciativas diplomáticas, o Brasil tem participado ativamente de processos para solução pacífica de conflitos e diminuição de tensões no continente sul-americano e fora dele. As missões de paz nas quais o Brasil participa, em princípio, não intervêm em conflitos militares, posicionando-se a favor ou contra qualquer um dos lados.

O equilíbrio entre os elementos segurança, fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento é uma das prioridades brasileiras no debate conceitual para a elaboração das diretrizes da ONU sobre o tema, e pauta nesse equilíbrio a sua atuação junto ao órgão. O Brasil se distingue, segundo o documento, pelo empenho na reconstrução dos países nos quais participa como agente pacificador. Exemplo disso é o caso do Haiti, onde promove ações de cooperação técnica em áreas como segurança alimentar, agricultura, capacitação profissional, saúde, segurança e infraestrutura (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a). Assim, espera-se encontrar congruência dessa afirmação com a política formulada e executada nas fronteiras com outros países.

Ao caracterizar o posicionamento do Brasil quanto aos sistemas regionais, um dos objetivos estratégicos da política externa brasileira – em consonância com a política de defesa – é o aprofundamento das relações políticas, sociais e econômicas com os países da América do Sul, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico e à preservação da paz no continente. A posição conciliatória do Brasil tem contribuído para o ambiente harmonioso que se verifica na região. A ausência de conflitos há mais de 140 anos tem proporcionado estabilidade e crescimento econômicos aos países sul-americanos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

Quando o tema é Defesa Nacional, o Brasil tem assumido o protagonismo na América do Sul, promovendo a cooperação com os Estados vizinhos em diversas áreas, tais como transferência de tecnologias, melhoria da infraestrutura e da comunicação, combate ao crime organizado, e também apoio na área militar, com o objetivo de construir um bloco forte e coeso, com capacidade e poder para negociações em fóruns

internacionais.

A União de Nações Sul-americanas (Unasul) tem sido um instrumento importante na resolução de questões regionais, garantindo proteção para a democracia reinante no continente, ao fortalecer o diálogo entre os países membros (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

Sobre os regimes internacionais com reflexos para a defesa do país, o documento destaca, antes de tudo, que o Brasil tem como premissa o respeito ao Direito Internacional. Declara que a postura tradicional do País em controvérsias é a de pacificador, estando ela pautada na obediência à primeira Constituição Republicana Brasileira (1891), que vetava a guerra de conquista⁵⁸.

Em 1907, participou da Segunda Conferência de Paz de Haia, estreando em um fórum global pela paz. Desde então, segue preconizando a igualdade jurídica entre os Estados, o que o leva a recusar tratados e acordos discriminatórios. Fez uso de negociações diplomáticas e arbitragens internacionais para resolver questões territoriais que por vezes estiveram presentes em sua agenda, consolidando sua faixa de fronteiras com dez países vizinhos, mesmo antes da criação da Liga das Nações, em 1919, e da Organização das Nações Unidas, em 1945 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

Como visto no Capítulo 2, um fator importante histórico da Bolívia para o Brasil é o seu posicionamento geopolítico e o seu acesso às bacias amazônicas e platina. Esses são temas que permeiam a agenda bilateral relacionada à fronteira e ao território. Nesse sentido, quanto aos regimes internacionais sobre meio ambiente, o LBDN (2012) enuncia como principal a proteção dos recursos naturais, especialmente na região amazônica. O Brasil atua na área ambiental seguindo as proposições do Princípio 2 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cnumad, ou Rio-92), que dispõe sobre a soberania dos países para explorarem seus recursos naturais de maneira sustentável, sem causar danos ao meio ambiente.

O Brasil é parte em acordos bilaterais que têm por objetivo regular as ações para exploração e uso sustentável de recursos naturais nas regiões fronteiriças. Exemplos disso são os acordos de cooperação para aproveitamento dos recursos hídricos da bacia do

⁵⁸ Esse será um tema abordado posteriormente, ao se analisarem comparativamente os conceitos de defesa bolivianos e brasileiros. Essa questão é importante também na medida em que se percebe, ao longo da pesquisa, a ausência de concertações internacionais análogas aos regimes em âmbito fronteiriço, para políticas de segurança e defesa e para políticas públicas em geral. Isso será abordado no Capítulo 5 desta tese.

Prata, e o estabelecido pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca), que passa a reger diversas iniciativas que visam à conservação e uso sustentável de recursos renováveis (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

O Brasil participa do Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF), dentre outros, buscando fortalecer a cooperação internacional para proteger, conservar e manejar, de forma sustentável, os recursos florestais, principalmente dos países em desenvolvimento. A defesa do patrimônio natural brasileiro continuará forte na agenda do País nas próximas décadas. Nesse sentido, há diversos aspectos da relação bilateral com a Bolívia que se relacionam ao manejo desse patrimônio quando compartilhado nas fronteiras – isso será mais bem abordado no Capítulo 5 desta tese. O Estado afirma buscar essa proteção por meio do aprimoramento de medidas regulatórias, do monitoramento, da fiscalização, da assistência técnica, da capacitação de mão de obra, e da facilitação de créditos e incentivos a atividades produtivas sustentáveis. A preservação do meio ambiente, com a conservação das florestas tropicais e outros biomas, é responsabilidade compartilhada entre o Ministério da Defesa, os Estados e os municípios (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

3.1.3.4 A defesa na fronteira

Destacam-se, a seguir, algumas ações realizadas no âmbito da defesa e das Forças Armadas, a partir das diretrizes dos documentos aqui apresentados, que são específicos para as fronteiras brasileiras. São ações relacionadas a sistemas de tecnologia para monitoramento do território e também de promoção do desenvolvimento social, e podem ser desenvolvidas em parceria com outros ministérios ou com os demais entes federados, Estados e municípios. Há interface com outras esferas de políticas públicas, como segurança pública e desenvolvimento social.

No âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, o EMCFA coordena a Operação Ágata, uma ação em grande escala que tem como objetivo fortalecer a segurança em toda a extensão das fronteiras terrestres brasileiras. Durante a Operação, militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea atuam na prevenção e na repressão de ações criminosas (como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais) na divisa com os países da América do Sul. A atuação das Forças Armadas nessa Operação compreende tanto a vigilância do espaço aéreo, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), como

missões táticas de patrulha e inspeção ostensivas em rios e estradas que dão acesso ao País (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b).

A Operação Ágata é integrada por doze ministérios e vinte agências governamentais, como a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)⁵⁹, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Receita Federal, bem como os órgãos de segurança pública dos estados de fronteira (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b).

O Sisfron constitui desdobramento da END; trata-se de um projeto do Exército Brasileiro que teve início no ano de 2012. Seu escopo compreende a implementação, dentro de um prazo de dez anos, de recursos tecnológicos integrados – como sistemas de vigilância e monitoramento, tecnologia da informação, guerra eletrônica e inteligência (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). Seu objetivo é ampliar a capacidade de monitoramento, melhorar a mobilidade e a presença de efetivos na faixa de fronteira, assim como contribuir para a integração entre os órgãos governamentais brasileiros, e também a integração com os países vizinhos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). Atualmente ele se encontra em fase piloto, e é desenvolvido no Estado do Mato Grosso do Sul, na fronteira com o Paraguai. Em 2016, o Sisfron será estendido para a fronteira desse mesmo Estado, porém com a Bolívia (Informação Verbal)⁶⁰.

As Forças Armadas atuam em outros projetos, de cunho social⁶¹, mas que atingem as regiões de fronteira, sobretudo aqueles destinados à região amazônica, como o Programa Calha Norte. Este Programa é designado a promover o desenvolvimento sustentável na região Norte do Brasil, mais especificamente no norte do Rio Amazonas, na ilha de Marajó e sul da calha do rio Solimões/Amazonas até o limite dos Estados de Rondônia e Mato Grosso.

Um grande investimento na área de infraestrutura – construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, aeródromos, poços artesianos e redes de

⁵⁹ O escopo de atuação destas corporações será abordado no Capítulo 4 desta tese.

⁶⁰ Informação verbal obtida em entrevista com supervisor do Sisfron, em Brasília.

⁶¹ No âmbito dos programas sociais da defesa, inclui-se o projeto Soldado Cidadão. Embora não específico para as fronteiras, ele tem por objetivo qualificar profissionalmente o jovem soldado para que obtenha colocação no mercado de trabalho ao concluir o período em que está servindo às Forças Armadas. São oferecidos cursos em diversas áreas (Telecomunicações, Mecânica, Alimentação, Construção Civil, Artes Gráficas, Confecção, Elétrica, Comércio, Comunicação, Transporte, Informática e Saúde), de acordo com a demanda de mercado regional, em que estão presentes noções de empreendedorismo, ética e cidadania (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 172).

energia elétrica – está em curso, para beneficiar as comunidades locais. Aumentar a presença do Estado e promover o desenvolvimento sustentável dessa região são premissas do Programa Calha Norte que, uma vez implementadas, trarão benefícios à defesa e integração nacional. Uma grande rede foi formada visando a garantir o aporte de recursos para a consolidação das obras dentro desse Programa. Participam desta, além das Forças Armadas, o Ministério da Defesa, os Estados e os Municípios (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 170).

Outro projeto que afeta essas regiões é o Projeto Rondon (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015c) retomado em 2005, que consiste em viabilizar a participação de estudantes universitários em processos de valorização da cidadania em municípios brasileiros distantes dos grandes centros. Foi criado em 1967 por uma parceria entre a Universidade do Estado da Guanabara e a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Alunos e professores (chamados de rondonistas) trabalham formando multiplicadores – alunos, professores e lideranças locais – para dar sequência aos projetos desenvolvidos, que tenham efeitos duradouros para a população e seu entorno (economia, meio ambiente, administração pública etc.). Trata-se de um projeto de grande abrangência que conta com o apoio logístico (alojamento, alimentação, transporte e segurança das equipes) das Forças Armadas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 172-173).

3.2 DEFESA NACIONAL E FRONTEIRA NA BOLÍVIA (2005-2014)

A defesa nacional para a Bolívia, desde seu histórico de formação como Estado independente, carrega marcas profundas de disputas e perdas territoriais. Talvez tenha sido o único país da América Latina a sofrer com a possibilidade de deixar de existir territorialmente após sua consolidação (BRUSLÈ, 2011), pois travou guerras com todos os países com os quais faz fronteira e perdeu extensões territoriais pelas armas e pela via diplomática. Também foram muito frágeis as suas políticas de povoamento, de ocupação do território nacional, de desenvolvimento e de proteção militar de suas fronteiras, apesar de constarem nas prerrogativas de seu antigo Ministério da Guerra desde muito cedo, quando República independente. Somando-se a isso a sua condição histórica de país pobre, os resultados são quase que exclusivamente debilidades no campo das políticas de defesa nacional, seja quanto a efetivos e equipamentos, ou quanto à formação e desenvolvimento de doutrina própria.

A defesa nacional da Bolívia atualmente está regida pelos documentos Livro Branco de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia e Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia. Embora sem ato normativo que os regulamente, ambos foram fruto de construção ao longo do primeiro mandato do presidente Evo Morales, e seguem os princípios do Estado Plurinacional expressos na CPE de 2009⁶². A defesa, nesse momento, tem um forte caráter nacionalista e afirmativo do Estado Plurinacional; propõe uma prática chamada de integral, e considera as fronteiras não apenas como intrínsecas à defesa nacional, mas como território que deve ser integrado e desenvolvido em conjunto com a totalidade do País, com a participação das Forças Armadas.

A seguir, apresentam-se o marco legal, as competências, e as políticas das atividades de defesa, buscando apreender a forma como o Estado Plurinacional da Bolívia as enuncia. Apreender a perspectiva estatal acerca da defesa nacional permitirá, no Capítulo 5, proceder à extração dos seus principais conceitos, compará-los com os que constituem a política brasileira, e compor a análise das políticas executadas na fronteira com o Brasil.

3.2.1 Marco legal e competências

Competência da Presidenta ou do Presidente do Estado (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009, Art.172): preservar a segurança e a defesa do Estado; designar e destituir o Comandante em Chefe das Forças Armadas e os Comandantes do Exército, da Força Aérea e da Armada; designar e destituir o Comandante Geral da Polícia Boliviana; exercer mandato de Capitã ou Capitão Geral das Forças Armadas, e dispor delas para a defesa do Estado, sua independência e a integridade do território.

O Ministério da Defesa tem como responsabilidade a formulação e execução de políticas de segurança e defesa, além da gestão e administração das Forças Armadas de forma que ela participe do desenvolvimento integral do Estado, de acordo com a CPE de 2009, e trabalhe para a manutenção da independência, da segurança, da soberania e da

⁶² A Bolívia teve um primeiro Livro Branco de Defesa Nacional elaborado e publicado em 2004, um dos primeiros da América do Sul, no mesmo ano que o Peru, e atrás apenas de Chile (1997 e 2003), Argentina (1999) e Equador (2002) (RADSEK, 2007). No entanto, pouco contribuiu a uma concepção de defesa ampliada à sociedade, ou compartilhou com ela as estratégias militares adotadas, segundo Quintana Tabora (2007).

integridade territorial do Estado Plurinacional da Bolívia (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011). As forças armadas estão sob o Ministério da Defesa para as questões administrativas (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009, Art. 246).

Artículo 248. El Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, cuya composición, organización y atribuciones determinarán la ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas. [que é o Presidente do Estado]

Artículo 263. Es deber fundamental de las Fuerzas Armadas la defensa, seguridad y control de las zonas de seguridad fronteriza. Las Fuerzas Armadas participarán en las políticas de desarrollo integral y sostenible de estas zonas, y garantizarán su presencia física permanente en ellas (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009).

A máxima autoridade executiva do Ministério de Defesa é o Ministro, e a estrutura do órgão é composta por: 1) vice-ministério de defesa e cooperação ao desenvolvimento integral (compreendendo as direções de políticas de defesa e cooperação ao desenvolvimento integral; territorial militar; bens, patrimônio e infraestrutura das forças armadas; segurança nacional aeroportuária; interesses marítimos, fluviais, lacustres e marinha mercante; e zonas de segurança fronteiriça); 2) vice-ministério de defesa civil (com as direções de emergências e auxílio e prevenção e reconstrução) (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011).

Uno de los aspectos importantes en la modificación de la actual estructura organizacional fue la creación de la Dirección General de Zonas de Seguridad Fronteriza con el objeto de garantizar la integridad territorial, la preservación de los recursos naturales estratégicos y la participación en las políticas de desarrollo integral y sostenible de estas zonas (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011, p. 81).

As políticas de defesa contam com o assessoramento do Conselho Supremo de Defesa do Estado Plurinacional (Cosdep). Sua criação data de 1927, quando a Bolívia tinha como presidente Hernando Siles Reyes, sob o nome de Conselho Superior de Defesa Nacional, havendo passado por modificações estruturais e de nomenclatura desde então (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011). Atualmente, o Cosdep é composto por:

- *Presidente.*
El Presidente del Estado Plurinacional y Capitán General de las Fuerzas Armadas es la máxima autoridad del COSDEP.
- *Vicepresidente.*
En ausencia del Presidente (a) del Estado, asumirá la presidencia del Consejo el primer Vicepresidente y en su defecto el segundo Vicepresidente del Consejo.
- *A su vez el COSDEP, está compuesto por miembros permanentes y una Secretaria General Permanente.*

- *Miembros Permanentes:*
- *Vicepresidente (a) del Estado y Presidente (a) de la Asamblea Legislativa Plurinacional como Primer Vicepresidente (a) del Consejo.*
- *Ministro(a) de Defensa, Como segundo Vicepresidente(a) del Consejo.*
- *Gabinete Ministerial.*
- *Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.*
- *Comandantes Generales de Fuerza (Ejercito, Aérea y armada).*
- *Secretario General Permanente del Consejo de Defensa del Estado Plurinacional.*
- *La Secretaria General Permanente:*
- *Comisiones Consultivas de las Dimensiones.*
- *Comités Técnicos.*
- *Dirección de Inteligencia del Estado Plurinacional (DIDEP).*
- *Centro De Monitoreo (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011, p. 101-102)*

As Forças Armadas do Estado Plurinacional da Bolívia são compostas pelas seguintes instituições fundamentais: o Exército, a Força Aérea e a Armada Boliviana⁶³, além de um Comando em Chefe. Seus postos máximos são aprovados pela Assembleia Plurinacional a partir de indicações do Presidente (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009, Art. 243).

3.2.2 Políticas e conceitos: Livro Branco e Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia

Atualmente, as ações do Ministério da Defesa e das Forças Armadas bolivianas são desenvolvidas no âmbito de dois documentos oficiais principais: o Livro Branco de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia e a Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia. Ambos os documentos foram desenvolvidos e divulgados no governo do Presidente Evo Morales, já sob a Constituição Política do Estado de 2009, e contêm ampla fundamentação no caráter do Estado plurinacional e nas concepções de segurança e de defesa para, e a partir dele.

Considerado por alguns como a “emancipação da República”⁶⁴, o Estado Plurinacional da Bolívia inaugura uma doutrina plural no campo da segurança e da defesa. Esta se difere da tradição estadunidense que suas escolas de guerra (*Escuela de Estado*

⁶³ A Armada Boliviana é o conjunto de forças fluviais do Estado, correspondente à marinha no caso brasileiro.

⁶⁴ Informação verbal obtida em entrevista com o Diretor Geral de Zonas de Segurança Fronteiriça do Ministério da Defesa Nacional do Estado Plurinacional da Bolívia, Coronel Juan Carlos Millares Vaca, em 21 jan. 2015.

Mayor e Escuela de Estudios Militares Superiores) adotavam até então, baseada em “jogos de guerra” distantes da realidade boliviana, e volta-se ao contexto nacional concreto, tomando-o como base para a preparação acadêmica militar atual⁶⁵.

Outra mudança observada é a perspectiva de preparação e atuação em conflitos; embora as conjunturas regional e internacional atuais não o coloquem no centro da estratégia militar, a doutrina plural não planeja o momento de conflito a partir de um apoio automático que o país receberia dos Estados Unidos, como se fazia até o momento anterior. A doutrina plural seria a primeira a pensar o país de forma autônoma nos cenários regional e internacional desde a influência do Plano Condor⁶⁶.

O Livro Branco de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia foi lançado em 2011 e está dividido em dez partes: 1) Cenário Político Estratégico; 2) O Estado Plurinacional da Bolívia; 3) Doutrina do Estado Plurinacional; 4) Visão de Segurança e Defesa Integral; 5) Políticas de Segurança e Defesa; 6) Os Órgãos do Estado na Segurança e na Defesa; 7) Estrutura da Segurança e da Defesa do Estado; 8) Sociedade e Forças Armadas; 9) Dimensão Econômica da Defesa; e 10) Forças Armadas no Contexto Internacional.

Por sua vez, a Doutrina está organizada em cinco capítulos: 1) o Estado Plurinacional da Bolívia, que compreende suas concepções filosófica, jurídica, histórica e de organização; 2) Cenário Político Estratégico, que abrange as dimensões mundial, regional e estatal, assim como as ameaças presentes e previstas ao Estado; 3) Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia, que expõe os princípios da segurança e da defesa, a dimensão de bem-estar da segurança e da defesa, e os fins,

⁶⁵ Mesmo antes do advento do Estado Plurinacional, Quintana Taborga (1998) apontava os problemas da defesa e do serviço militar como relacionados à formação identitária e nacional boliviana: “[...] *uno de los rasgos limitantes de rol de ‘constructor de la nación’ há sido el de privilegiar el desarrollo de una identidad de pertinencia a una ‘comunidad imaginada’ (Anderson, 1993) boliviana, em desmedro del desarrollo de una cultura ciudadana fundada en el ethos liberal. Por lo anterior, la tarea educativa militar nunca fue coincidente entre el proyecto de construir una comunidad nacional boliviana democrática, participativa e inclusiva y la educación cívica del ciudadano como sujeto soberano y portador de derechos y obligaciones. En este sentido, el patriotismo deformó la idea de una ciudadanía plena encubriendo el interés particular del nacionalismo [...]*” (QUINTANA TABORGA, 1998, p.12-13, grifo nosso). Ademais, e em consonância com os novos parâmetros da defesa sob o Estado Plurinacional, o autor escreve: “*La interdicción en la internalización de derechos ciudadanos en una sociedad multicultural como la nuestra derivó con el tempo en una ciudadanía de segunda clase. Sin duda, el paternalismo cultural, a través del cual se niega a los ‘otros’ ejercer autónomamente su identidad, condujo al Ejército a desarrollar un proceso de ‘infantilización ciudadana’.* Esto significó reconocer que los diferentes no eran o no son capaces de administrarse por sí mismos y por lo tanto requieren una tutoría cultural y política. **Dicho de otro modo, la ciudadanía multicultural pareciera ser incompatible con la lógica militar**” (QUINTANA TABORGA, 1998, p.13-14, grifos nossos).

⁶⁶ Idem.

objetivos e vulnerabilidades do Estado; 4) Sistema de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia, que expõe características, componentes (político, operativo, administrativo e social), e ambientes de ação da defesa, e a natureza e o modelo de defesa adotado, ambos articulados às noções de pluralidade e desenvolvimento; e 5) orientações para a formulação das políticas da Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia, que abordam princípios constitucionais, orientações políticas e o conceito estratégico do Estado.

Todo o documento da Doutrina está permeado pela noção de articulação entre segurança, defesa e desenvolvimento, que corresponde ao caráter de doutrina plural. A segurança do Estado como objetivo último conteria as ações de defesa e de desenvolvimento, que devem ser planejadas e executadas de forma complementar entre si. Os dois primeiros capítulos do documento ocupam-se de fundamentar o Estado Plurinacional da Bolívia e localizá-lo política e estrategicamente nos contextos regional e mundial. A fundamentação do Estado plurinacional serve de justificativa à reorientação da segurança e da defesa bolivianas para o sentido de desenvolvimento autônomo do país. Observa-se que essa fundamentação é utilizada para a elaboração de grande parte das políticas públicas do governo atual.

As concepções filosóficas do Estado Plurinacional da Bolívia referem-se a uma ideologia de vida baseada em reflexões, práticas e princípios ancestrais indígenas que, em contraste com o atual modo de vida, gera um desequilíbrio social que o Estado plurinacional tenta superar (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013). As comunidades indígenas são compreendidas como um grupo social majoritário e desprotegido que necessita de apoio estatal para integrar-se produtivamente, e o Estado plurinacional o faz com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável integral, o *vivir bien*⁶⁷, em paz e em segurança, a partir das comunidades. Isso conferiria ao modelo de defesa um sentido espiritualista, que então se aliaria à noção de pátria e de Estado pacifista expressos na Constituição Política do Estado. Essa concepção filosófica é o que orienta as ações de

⁶⁷ O conceito de *vivir bien* tem origem em concepções de vida e desenvolvimento tradicionais indígenas, e foi incorporado pela Constituição Política do Estado de 2009 e pelas diretrizes de políticas públicas bolivianas atualmente. A mesma utilização é observada na constituição recente do Equador, que também contou com participação indígena em sua elaboração e na política atual do país. É um conceito marca dos grupos sociais indígenas que vêm alcançando maior acesso às estruturas de Estado em alguns países da América do Sul no debate sobre diretrizes de desenvolvimento. Há também a variação *buen vivir*, além de amplo debate teórico acerca deles. A tradução para o português pode ser encontrada em “bem viver” e “viver bem”, com pouca diferenciação entre si e precisão conceitual. Aqui o termo será utilizado em espanhol *vivir bien*, a partir da definição oficial do Estado Plurinacional da Bolívia, na forma como aparece e influi nas políticas de segurança e defesa analisadas, sem ater-se à sua definição de conteúdo.

Segurança, Defesa e Desenvolvimento do Estado Plurinacional da Bolívia.

A segurança e a defesa são concebidas juridicamente como função primária do Estado, sustentada na Constituição, nas leis, e nas normas internacionais, orientadas para a segurança do “ser humano boliviano ou boliviana” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 2) e para a defesa do território e soberania do Estado.

Os princípios teóricos são os conceitos de segurança integral e de defesa integral, também descritos no Livro Branco, aplicados de maneira transversal a todas as dimensões do Estado. O preâmbulo da Doutrina traz a seguinte definição:

*La Seguridad y Defensa Integral: Es una función primaria del Estado, dividida en dos condiciones secuenciales donde se establece la sensación de tranquilidad y la acción de defender; que tienen el propósito de resguardar la **integridad territorial, soberanía, recursos estratégicos** y su población, que sea integral por lo jurídico, social, cultural e institucional, para desarrollar y cumplir con los objetivos nacionales y garantizar el desenvolvimiento y funcionamiento de las actividades del Estado (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 1, grifo nosso).*

Nota-se que os elementos destacados são componentes da realidade fronteiriça. A segurança integral está associada à necessidade de participação social em todas as esferas estatais, com o objetivo de “alcanzar una situación de tranquilidad, que garantice las actividades económicas, políticas, sociales, tecnológicas, culturales y militares para que se materialice el normal funcionamiento del Estado” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 2). A defesa integral “está relacionada con el Estado, su Sociedad y las Fuerzas Armadas, como elementos que se complementan, para la protección y tutela de la soberanía, territorio y de los recursos estratégicos” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 2).

Sobre o cenário político estratégico, a Doutrina ressalta, no plano internacional, que a “[...] Bolivia es un Estado respetuoso y promotor de convenios, tratados, acuerdos y otros instrumentos legales internacionales, dispuesto a participar en foros, organizaciones, bloques y cualquier otra instancia destinada a mantener la paz, confianza, cooperación y entendimiento” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 7). Regionalmente, o enfoque é dado à integração da América do Sul. É ressaltada a importância das relações bilaterais, multilaterais e a participação em organismos regionais; são citados Alba, Celac e Unasul. O documento salienta que os países do continente não estão isentos de novas ameaças à sua segurança, e que, portanto, a integração é imprescindível; a Bolívia é “[...] país pacifista, orienta sus actividades en

base a la confianza, legalidad y justicia, en busca de la consolidación e integración regional” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 8).

A perspectiva sobre o cenário estratégico do próprio Estado boliviano apresenta a memória das históricas perdas territoriais e temor quanto a ameaças às suas fronteiras e recursos naturais:

El Estado Boliviano, enfrenta múltiples riesgos, peligros y amenazas sobre su territorio y población, debido a su extensa y diversa geografía, deshabitada, desarticulada y sin presencia efectiva del Estado, en especial en los límites de frontera donde se hallan las principales fuentes de riqueza natural, situación que genera un estado de vulnerabilidad ante pretensiones y agresiones externas, tales como la invasión pacífica de súbditos extranjeros, explotación ilegal de recursos naturales y la delincuencia internacional (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 8).

A integração regional é apontada como recurso principal no combate às novas ameaças à segurança, as quais devem ser enfrentadas “[...] *en el marco del dialogo, coordinación, cooperación y trabajo conjunto, en el orden interno y externo*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 8). Neste aspecto, considera-se fundamental a promoção do desenvolvimento fronteiriço a partir do diálogo com os países vizinhos, com trabalho conjunto e cooperação.

A Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia se define como um documento nos marcos da Agenda Patriótica⁶⁸, por meio da qual os novos parâmetros poderão ser desenvolvidos em médio e longo prazo. Neste sentido, ele relaciona as ameaças presentes e potenciais à segurança do Estado, definindo o setor atingido e de atuação preferencial em seu combate.

Os princípios de segurança e defesa do Estado plurinacional são a integralidade, a coordenação e a dispersão preventiva de tropas. O primeiro deles refere-se à “[...] *integración de todas y cada una de las dimensiones de poder com la Seguridad y Defensa [...]*”, correlacionando à complementariedade dos órgãos estatais aos fins estatais; o segundo tem um sentido ampliado às demais políticas públicas e significa a “[...] *interacción y cooperación entre los diferentes órganos y niveles de la Administración Pública [...]*”, incluindo as organizações sociais e a cidadania em geral, além do setor privado, com “[...] *estrecha cooperación entre el Estado y las empresas*”; o terceiro, por sua vez, refere-se ao “[...] *reposicionamiento de las fuerzas para la Defensa y fuerzas de*

⁶⁸ Em 2013, o presidente Evo Morales lançou, na inauguração da legislatura da Assembleia Nacional, um programa de 13 pontos de desenvolvimento do Estado até 2025.

seguridad, con competencias en cualquier área de empleo, en complementariedad con la población civil y sus organizaciones, destinadas a ejercer una acción multipropósito” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 11)

Os fins do Estado plurinacional estão circunscritos à diversidade e identidade cultural e ao encontro entre povos e comunidades, sendo o *vivir bien* o fim último do Estado. O Buen Vivir está associado à ideia de viver em harmonia e equilíbrio com a “[...] *Madre Tierra, con los ciclos de la naturaleza, el cosmos, la vida, la historia y además con toda forma de existencia. También significa ‘vivir bien contigo y conmigo’*[...]”. Segundo essa concepção, ela inclui a afetividade e o reconhecimento e prestígio social, e se difere do que seria o “viver melhor”, a partir do conceito de bem-estar associado e limitado ao acesso e acumulação a bens materiais. Em consonância com os fins do Estado estabelecidos pela Constituição Política do Estado de 2009, qualquer medida deve ser fundamentada na descolonização e nas identidades plurinacionais, ao mesmo tempo em que devem garantir a unidade do país (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 12).

A Doutrina também versa sobre os objetivos estatais permanentes, os atuais, e aqueles a serem alcançados até 2025. Os permanentes são: preservar a existência do Estado com liberdade, independência e soberania; proteger os recursos naturais e a população boliviana; garantir o desenvolvimento integral do Estado; e, consolidar a paz interna e recuperar a soberania marítima. Como objetivos atuais, são apontados: consolidar a unidade sob a diversidade plurinacional; aprofundar a democracia e a justiça social com inclusão e solidariedade; preservar o meio ambiente e utilizar os recursos naturais em harmonia com a natureza; e reafirmar e promover a presença internacional do Estado.

Os objetivos do Estado até 2025 concentram-se na garantia da universalização de serviços básicos e educação à população boliviana e no desenvolvimento econômico e produtivo em geral, tendo como fim a manutenção e fortalecimento da soberania do Estado. São eles: socialização e universalização dos serviços básicos, da saúde, da educação e do esporte; soberania científica e tecnológica com identidade própria; soberania comunitária financeira e produtiva, com diversificação e desenvolvimento integral; soberania sobre os recursos naturais do país, por meio de nacionalização, industrialização e comercialização harmônica com a mãe terra; integração dos povos complementar e com soberania; transparência na gestão pública, sob os princípios da moralidade e da eficiência; além do “[...] *disfrute e felicidad de nuestras fiestas, música, ríos, selva, montañas, nevados, del aire limpio, de nuestros sueños* [...]” e do “[...]”

reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidade y nuestro mar [...]” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 14).

A Doutrina identifica as vulnerabilidades do Estado plurinacional como provindas de uma ausência histórica de resguardo da soberania, do território e dos recursos naturais do país, que geraram perdas territoriais e apropriação indevida de recursos naturais por parte de outros Estados. Somadas a elas, as novas ameaças tornam vulneráveis também as atividades socioeconômicas do Estado, atingindo diferentes setores sociais. Neste sentido,

[...] o Estado ha determinado que la situación de la Seguridad y la Defensa sea más efectiva en la protección de su población, recursos naturales, pervivencia de su soberanía y territorialidad. Dada su importancia, la estrategia del Estado plurinacional establece que la organización, capacidades y medios tecnológicos idóneos, serán puestos a disposición de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad, para afrontar las amenazas tradicionales y emergentes (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 15).

A Doutrina divide a segurança e a defesa do Estado nas seguintes dimensões: política, econômica, social, militar, tecnológica, geográfica, jurídica e cultural. A política diz respeito à estabilidade estatal, ao sistema de governo e sua base de legitimidade, internamente e no campo internacional. A dimensão econômica se refere à capacidade de acesso do Estado a meios e recursos do sistema financeiro e de acesso ao mercado. A dimensão social consiste nas capacidades da sociedade em seu conjunto, sob os princípios da descolonização, da justiça social e sem discriminação, com uma cultura de segurança e defesa orientada para o desenvolvimento. A dimensão militar considera a capacidade militar real, de cada momento, assim como as capacidades potenciais com relação aos demais Estados da região.

A dimensão tecnológica, por sua vez, tem como fundamento dar suporte a todos os aspectos do Estado a partir do desenvolvimento endógeno de pesquisa ou por aquisição exterior. A dimensão geográfica trata da preservação do meio ambiente, a mãe terra. A jurídica se refere a:

[...] establecer las obligaciones específicas de todos los ciudadanos del Estado plurinacional, incluyendo al presidente, quien debe establecer las responsabilidades concretas, encargos definidos y órganos permanentes en materia de planificación y ejecución de la seguridad plurinacional. Es una norma orientadora para la aplicación coordinada de los esfuerzos de la nación total a los fines de la Seguridad del Estado Plurinacional (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 16).

Por fim, a dimensão cultural se refere à identidade do Estado plurinacional e suas conquistas quanto às manifestações religiosas, às tradições, às etnias e idiomas próprios.

A Doutrina aponta que, historicamente, foi adotada pelas potências militares internacionais uma política de defesa preventiva, pautada em operações militares de projeção estratégica permanentes, que atingem e afetam a soberania de países menores, com prejuízo de seus recursos naturais. O documento afirma que a alocação de operações militares por um país unicamente para fora de suas fronteiras não constitui uma política pacifista, e que o Estado plurinacional discorda da abordagem. Por isso, ainda que o país acredite na importância de equipar e preparar suas forças armadas para a defesa externa, sua atenção principal é a segurança, a defesa e o desenvolvimento de sua população. “*La misión de las Fuerzas Armadas abarca ámbitos de Seguridad, Defensa y Desarrollo, por lo que es necesario diferenciar estas tres actividades y los ámbitos en los que se complementan.*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 17).

Nesse sentido, a Doutrina estabelece parâmetros de segurança interna e externa; parâmetros de defesa interna, externa e militar; e localiza o desenvolvimento neste contexto a partir de uma noção de segurança e defesa dirigidas ao *vivir bien*.

La seguridad, es un objetivo y aspiración permanente del Estado, pero requiere medidas y acciones de prevención, protección y alerta, afectuadas generalmente en el orden interno del Estado. La defensa, es un mecanismo para disuadir rechazar o eliminar las amenazas o agresiones y mantener, restituir y mejorar la seguridad alcanzada. La seguridad y la defensa en la actualidad no solamente son actividades destinadas a la prevención y medidas contra amenazas o agresiones militares interestatales, sino también contra las denominadas nuevas amenazas, crimen organizado, delincuencia transnacional o ilícita, y otras que vienen actuando y vulnerando el orden establecido de los Estados (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 17).

A segurança do Estado é definida como um bem público, com funções de prevenção, proteção e alerta, perante o risco, perigo ou ameaça ao Estado e à sua população. A segurança interna constitui o alcance do maior nível de segurança possível, com vistas a manter uma condição propícia ao desenvolvimento e ao bem-estar. A segurança externa refere-se às ameaças oriundas de outros Estados ou blocos de Estados, ou ainda organismos e instâncias estrangeiras, que possam ameaçar a soberania e a integridade do território boliviano.

O documento afirma que o Estado plurinacional se guia pelo alcance da paz, harmonia e boas relações no âmbito internacional, a partir da atividade diplomática, das relações exteriores, da segurança econômica e da participação do país em organismos

internacionais.

A defesa do Estado, realizada dentro de marcos jurídicos internos e de normas internacionais, busca complementar as ações de segurança à possibilidade de que esta seja afetada. A defesa atua a partir de “[...] *planes, medidas y acciones dissuasivas, preventivas y coercitivas, aplicadas de manera permanente, integral y sincronizada, destinadas a neutralizar, rechazar o destruir conflictos, amenazas o agresiones de origen interno o externo; que afecten o puedan afectar la seguridad y los objetivos e intereses vitales del Estado [...]*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 19). Em casos em que se faça necessário o emprego da defesa militar, esta é utilizada de forma dissuasiva ou coercitiva como direito à legítima defesa do Estado. Os níveis de emprego da força a partir da avaliação dos níveis das ameaças ou agressões são definidos pelo Conselho de Defesa do Estado Plurinacional.

A capacidade do Estado, real ou potencial, de manter o bom funcionamento das ações de segurança e de defesa é condicionante do desenvolvimento do Estado. Para isso, a Doutrina estabelece que a segurança e a defesa integral devem ser garantidas pelo Estado em conjunto com a população boliviana.

La seguridad y la defensa del Estado es integral porque cuenta con la participación del pueblo boliviano, formando parte de los sistemas de la seguridad y la defensa; de manera individual, ejerce medidas para su seguridad personal, familiar, comunitaria, ciudadana y estatal; asimismo participa y ejerce acciones para la seguridad y defensa desde los sectores y dimensiones, cuando los peligros, riesgos, amenazas o agresiones son evidentes. [...] La política de seguridad y defensa están transversalizadas en las políticas y planes nacionales, para el efecto, cada dimensión participa activamente mediante la planificación y la ejecución de planes, programas y proyectos sectoriales contribuyentes a la seguridad y defensa. La seguridad y defensa son integrales e interdependientes entre si; asimismo son integrales, con los elementos que conforman el Estado, porque requieren de la participación, acción coordinada y permanente de todas las fuerzas Morales y materiales del estado boliviano expresados e de manera multisectorial y multidimensional (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 21).

A Doutrina aborda, em seu capítulo quarto, o Sistema de Segurança e Defesa do Estado, “[...] *um sistema orientado a crear y mantener condiciones que garanticen la soberania e integridade del Estado Plurinacional*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 23). Ele é abarcado pelas diretrizes da pluralidade, da defesa e do desenvolvimento e dividido em dois eixos: o Sistema de Segurança do Estado e o Sistema de Defesa do Estado. Sob o conceito de integralidade, a responsabilidade das Forças Armadas sobre a segurança e a defesa do Estado é compartilhada com os diversos níveis da administração

geral do Estado, com a população, com as organizações sociais, com o setor privado e com os meios de comunicação.

En síntesis, el Sistema de Seguridad y Defensa del Estado es el conjunto interrelacionado de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y población boliviana en general, que tiene por finalidad garantizar la seguridad del Estado; asimismo, este sistema garantiza el planeamiento, dirección, coordinación y ejecución de los esfuerzos en seguridad y defensa, en todos sus niveles, ámbitos y dimensiones (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p.23).

O sistema de segurança do Estado tem as seguintes características: condição multidimensional e duradoura, manifestas de forma contínua; parte da organização do Estado e tem dinâmica própria; relação estreita com a soberania e a independência do Estado; fundamenta-se nos interesses e objetivos do Estado; privilegia a conservação e a sobrevivência do Estado; e é condição fundamental para o desenvolvimento do país.

Os componentes do sistema de segurança do Estado são divididos nos componentes: político, operativo, administrativo e social. O componente político consiste nos órgãos: executivo (presidente, ministros de defesa e de governo, conselho de segurança do Estado e diretor do sistema de inteligência do Estado); legislativo (presidente da assembleia nacional, comissão de segurança da câmara de senadores, comissão de defesa da câmara dos deputados, assessor de segurança da assembleia); e no Conselho de Segurança do Estado. Este conselho, por sua vez, tem a seguinte composição: presidente do Estado Plurinacional da Bolívia; presidente da Assembleia Plurinacional; ministro de relações exteriores; ministro de defesa; ministro de governo; ministro de economia e finanças públicas; comandante em chefe das Forças Armadas; secretário permanente do Cosdep; e comandante da polícia boliviana.

A defesa, concebida não como exclusividade das Forças Armadas, mas como do Estado, pressupõe uma articulação ativa de todas as dimensões dele. No entanto,

Si se analiza la totalidad de las amenazas que pueden afectar al Estado Plurinacional de Bolivia, se identificarán aquellas que por su gravedad y transcendencia atentan en forma directa contra la supervivencia del Estado o el proyecto de Estado. En cambio, las amenazas o riesgos que se asocian a la delincuencia u otros que afecten al orden interior, constituyen materia de Orden Público y Seguridad Ciudadana, que son responsabilidad de otros sectores (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 27).

Neste sentido, os recursos e meios do Sistema de Defesa do Estado são: recursos humanos no âmbito das Forças Armadas, do sistema educativo, e efetivos de pessoal de diferentes níveis, com necessidade de desenvolvimento de planos de carreira; os meios

para sua obtenção podem ser nacionais ou internacionais. Com relação ao uso estatal da força, elas pressupõem as forças permanentes, as forças da reserva e a “nação em ação”.

Do ponto de vista militar, o modelo de defesa nasce do resultado da análise e prospecção estratégica dos cenários mundial, regional e estatal. Segundo a Doutrina, os problemas decorrentes da degradação do meio ambiente conformam as principais ameaças da atualidade. Contudo, pelo caráter assimétrico das ameaças emergentes é que o Estado plurinacional desenvolveu seu conceito de políticas nesta seara a partir da inter-relação sinérgica entre segurança, defesa e desenvolvimento.

Por esa razón, el país adopta un modelo de Defensa Militar Plural, creativo y dinamico que se fundamenta en la corresponsabilidad civil-militar, permitiendo la integración concurrente de todos los actores de la sociedad para la Defensa. [...] Este modelo responde a una concepción bidimensional, que consiste en el uso de la fuerza militar con medios convencionales en ambientes de guerra de resistencia y asimétricos basada en el empleo de unidades de naturaliza conjunta y altamente versátiles; por otro lado, hacer frente al supuesto de una amenaza de agresión asimetrica a la soberania o integridad territorial (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 28).

A Doutrina determina que o desenvolvimento da cultura plurinacional está relacionado com a segurança no sentido compartilhado de “[...] *fortalecer y enriquecer la identidad histórico-cultural, así como los principios y tradiciones singulares de la comunidad del Estado, como un modo de conservar y profundizar su cohesión*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 28). Esse processo é dinâmico e de apoio entre os conceitos, pois:

[...] el impacto del desarrollo en la seguridad debe analizarse con un criterio amplio, pero sin convertir la seguridad del Estado en un concepto omnímodo y omnipotente. No toda acción humana, individual o colectiva, corresponde a que sea vista bajo una óptica de seguridad. Es un hecho que existen acciones individuales, sociales y económicas también actividades culturales y asuntos de orden institucional, que no guardan relación directa con la seguridad interna ni externa del Estado (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 28-29).

O quinto e último capítulo da Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia tem o objetivo de sintetizar as diretrizes que deverão nortear a formulação de políticas de segurança e defesa do Estado Plurinacional da Bolívia. Orientadas pela Constituição Política do Estado de 2009, deverão ser políticas que protejam os interesses vitais e estratégicos do Estado, os direitos fundamentais dos cidadãos e a própria existência do Estado boliviano como tal. Essa consolidação deverá localizar-se em um entorno regional pacífico e seguro, prezando pelo bom relacionamento

com os países vizinhos e bom funcionamento dos sistemas de segurança regionais, por meio da defesa cooperativa.

A agenda política do Estado Plurinacional que conterà as políticas de segurança e defesa envolve: garantia de liberdade, direitos, deveres e responsabilidades de todos os habitantes do território boliviano com a segurança; aprofundamento das relações diplomáticas na região e no mundo por meio da natureza pacifista do Estado; geração de segurança diplomática; aprofundamento das relações de apoio com os demais países nos temas de segurança e defesa; projeção de apoio mútuo e cooperação com outros países em caso de desastres naturais; participação de operação de manutenção da paz e segurança internacionais; consolidação das ações de segurança jurídica do Estado Plurinacional com relação ao comércio internacional; consolidação da soberania e da pesca marítimas e a incorporação ao Tratado Antártico; e fortalecimento da participação do Estado na hidrovía Paraguai-Paraná (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 29-30).

A dimensão econômica das diretrizes resume as condições de segurança das atividades socioeconômicas que garantem a estabilidade econômica de forma sustentável, fortalecendo as capacidades estratégicas para a defesa e estabelecendo polos de desenvolvimento integral que “[...] *abarquen el crecimiento sectorial y económico, el progreso del nivel educativo y la capacitación productiva en las regiones fronterizas*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p.31).

A dimensão social das diretrizes, por sua vez: cria o ordenamento e a organização da sociedade do Estado Plurinacional; promove um sistema educativo e uma cultura propícios ao estabelecimento de um pacto social pela defesa; promove, impulsiona e consolida a educação orientada para a reivindicação de acesso ao mar; gera a segurança do sistema de produção alimentar; protege o sistema de comunicação de integração estratégica do Estado; implementa um sistema de segurança integral que resguarda a população da delinquência e do crime organizado; garante a difusão da informação e dos meios de comunicação; gera a segurança na industrialização e comercialização dos recursos naturais estratégicos; e fortalece o desenvolvimento integral sustentável da população.

No aspecto militar, coloca ênfase na tecnologia e modernização de um sistema integral; aprofunda a reforma educativa militar por meio de capacitação permanente; cria um sistema logístico de manutenção e aquisição de equipamento; cria o sistema de inteligência integral e o centro de comando e controle estratégico integral “[...] *de comunicaciones que abarque el espacio electromagnético y ciberespacio que permita las*

condiciones de seguridad del Estado Plurinacional” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 33). Conectado ao aspecto militar está o aspecto tecnológico, direcionado à pesquisa, desenvolvimento e inovação em todos os setores estratégicos (espacial, cibernético, energia nuclear) e promove a segurança cibernética do Estado plurinacional.

A dimensão geográfica versa sobre o resguardo e proteção dos recursos naturais estratégicos, da geração de condições de segurança do meio ambiente e da presença do Estado nos espaços terrestres, aquáticos e nas zonas fronteiriças, sobretudo. Para tanto, é necessário um ordenamento jurídico que considere o ser humano e os direitos humanos, mas que garanta a segurança jurídica empresarial, que ajuste a economia jurídica do Estado às possibilidades das camadas sociais menos favorecidas, e que gere condições de segurança jurídica no manejo da gestão pública, para o bem-estar da população.

Como dimensão cultural, as diretrizes são: aprofundar o multiculturalismo comunitário; “[...] *fomentar y fortalecer la cultura de seguridad y defensa em el Estado boliviano, a partir de la Educación Integral, fundada em la história real de Bolivia, como estado vencedor de todas las contendidas bélicas que tuvo que enfrentar*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 34); além de um sistema de turismo integral que difunda e promova a identidade, as tradições e os costumes ancestrais bolivianos e o folclore do Estado plurinacional, nos marcos da segurança jurídica, econômica e social.

La presente Doctrina de Seguridad y Defensa, enmarcado en la diplomacia, estrategia nacional, acciones políticas y poderío militar, son indispensables en el desarrollo socio-económico y en el resguardo de la soberanía interna y externa, donde los asuntos fundamentales de interés estratégico plurinacional son abordados con un enfoque integral, entre las dimensiones del Estado y los esfuerzos de grupos civiles, militares y organizaciones gubernamentales y sociales, generando de esta manera la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional traducida en la Gran Estrategia. La aplicación y funcionamiento de estas orientaciones de Seguridad y Defensa, será posible siempre y cuando se efectivice el sustento jurídico, materializado por las leyes necesarias para el funcionamiento de las dimensiones del Estado (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 34).

O Livro Branco de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia tem, nos seus seis primeiros capítulos, seu conteúdo e estrutura contemplados pela descrição da doutrina feita até aqui. Os capítulos sete, oito e nove, por sua vez, correspondem à estruturação das competências no tema da defesa, os quais se contemplou nos outros tópicos desta pesquisa. O capítulo dez, sobre a inserção das forças armadas no contexto internacional, interessa para compreensão da visão do Estado boliviano acerca de sua inserção externa e, portanto, acerca de seu relacionamento com países vizinhos como o

Brasil.

O LBSD inicia a exposição sobre sua inserção internacional em segurança e defesa afirmando nortear-se pelas Medidas de Confiança Mútua entre os países. Definidas no âmbito da ONU, tais medidas têm sido importantes ferramentas para avançar na cooperação militar entre os países do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) (SOUSA; TEIXEIRA JUNIOR, 2013). O documento boliviano destaca como instrumentos mais utilizados com outros países do continente o intercâmbio de informação, a observação e inspeção e a restrição ao uso das atividades militares. Em seguida, enumera as medidas estabelecidas com Peru, Paraguai, Chile e Argentina, além dos convênios de cooperação com Brasil, Venezuela, Equador, Canadá e Rússia (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011). A Bolívia também prioriza a participação nas cúpulas regionais de segurança e defesa, a reunião de ministros de defesa das américas, e o CDS.

O LBSD considera que as normas internacionais a respeito do desarmamento da população civil, da não proliferação do armamento nuclear e da eliminação das armas de destruição em massa são de importância vital para o desenvolvimento sustentável, para a qualidade de vida, e também para a sobrevivência da Mãe Terra. A Bolívia, por meio do documento, declara sua política como pacifista e apoia a busca dos interesses coletivos e da segurança comum entre os Estados, ressaltando a importância do multilateralismo e dos organismos internacionais, regionais e integrados ao sistema ONU. Assim, o país trabalha com ações coordenadas do Ministério de Relações Exteriores, do Ministério de Defesa e do Cosdep, com vistas a garantir a paz e a segurança internacional, e a integridade social dentro dos Estados e do meio ambiente em geral (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011).

O LBSD dedica uma seção à luta contra o terrorismo, contextualizando a conjuntura dos ataques ocorridos nos EUA em 11 de setembro de 2001, e afirmando que são uma ameaça aos direitos fundamentais, à democracia e às regras das relações internacionais, refletidos nos princípios da CPE de 2009. São enumerados treze convênios internacionais ratificados pelo país. O documento também expressa o comprometimento da Bolívia em contribuir com as forças de reserva da ONU, havendo participado de três operações de paz com efetivos militares (Angola, Congo e Haiti) e de dezoito como país observador (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011).

Até aqui, foram vistas a estrutura, diretrizes e características dos documentos que conformam as políticas de defesa nacional da Bolívia e do Brasil atualmente. Destaca-se

como semelhança a ênfase dos dois países em aliar segurança, defesa nacional e desenvolvimento, cada qual com especificidades inerentes às características internas dos Estados – no caso da Bolívia, afirmação da soberania territorial e consolidação identitária do Estado Plurinacional e, no Brasil, o desenvolvimento social e da indústria e tecnologia nacionais, por exemplo.

Uma diferença que pode ser destacada é como cada país se projeta internacionalmente no âmbito da defesa: a Bolívia, no sentido de afirmar sua existência e posicionamentos próprios; e o Brasil, para ampliar seu poder internacional e influenciar no debate internacional sobre a defesa. Esses aspectos serão aprofundados no Capítulo 5, em que serão extraídos e expostos os conceitos considerados como principais em ambas as políticas, para prosseguir com uma análise comparativa. No próximo capítulo, será visto como esses dois países limítrofes tratam de sua segurança pública, especialmente nas fronteiras.

4 SEGURANÇA PÚBLICA E FRONTEIRA: AS POLÍTICAS BOLIVIANAS E BRASILEIRAS (2005-2014)

Este capítulo traz uma exposição da trajetória e dos principais aspectos das políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil no período de 2005 a 2014. Atenta-se para a maneira como desenvolveram suas especificidades fronteiriças, começando pelos dispositivos constitucionais vigentes em ambos os países no período, e com uma abordagem descritiva dos documentos e ações relativos às políticas de segurança pública, assim como a legislação deles decorrente, com vistas a construir essas trajetórias no período abordado. Importa aqui conhecer a forma como os Estados Bolívia e Brasil enunciam as suas políticas de segurança pública, especialmente para as fronteiras.

O estudo da evolução dessas políticas foi elaborado a partir de documentação oficial, de literatura crítica sobre elas e de entrevistas feitas para a presente pesquisa⁶⁹. Para este capítulo, tanto no caso da Bolívia como no do Brasil, foram escassas a documentação e as políticas encontradas formuladas em âmbito nacional.

Verifica-se que a Bolívia, recentemente, formalizou sua política nacional de Segurança Cidadã; no caso brasileiro, embora haja diversas iniciativas de amplitude nacional, não existe uma política nacional de segurança pública formalizada e normatizada como tal – situação inversa ao que se observa com relação às políticas de defesa nacional dos dois países. Porém, a literatura encontrada para Segurança Pública foi maior do que para Defesa Nacional, possivelmente por ser um tema mais próximo do cotidiano da sociedade.

A partir da análise das trajetórias das políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil, serão extraídos os principais conceitos nos quais se fundamentam para então, no conjunto desta tese, analisarem-se seus fundamentos, sua evolução e seus aspectos de contato na esfera da relação bilateral.

4.1 SEGURANÇA PÚBLICA E FRONTEIRA NO BRASIL (2005-2014)

No Brasil, o órgão responsável por planejar a Segurança Pública em nível federal é o Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública

⁶⁹ Para a elaboração deste capítulo também foi importante a experiência de trabalho da doutoranda na assessoria do Gabinete do Ministro da Justiça, entre 2012 e 2014.

(Senasp) e pelo comando do Departamento de Polícia Federal (DPF) e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF). No entanto, a responsabilidade pela Segurança Pública é compartilhada com os Estados, os municípios e o Distrito Federal, por meio das polícias estaduais (civis, militares e corpo de bombeiros) e com as guardas municipais, onde ela existe (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015c). No tópico seguinte, apresenta-se essa divisão de competências com base no marco legal brasileiro.

A Senasp atua como indutora de políticas públicas de segurança pública perante os demais entes federados – os Estados, os municípios e o distrito federal. Ela foi criada em 1997, a partir da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg). Em 2003, a Senasp passa por nova reestruturação, agora com ampliação de estrutura e orçamento, e com o anúncio de um Plano Nacional de Segurança Pública. Uma marca desta mudança, e também da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na área de segurança pública, é o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)⁷⁰, que contava com um espectro de 94 ações. Além de unir os conceitos de segurança e de cidadania, o programa foi um esforço de envolvimento dos municípios com a união no debate sobre segurança pública (Informação Verbal)⁷¹.

A década de 2000 foi marcante não só do ponto de vista de reestruturação da Senasp, mas também – e em decorrência dela – pela integração dos entes federados e dos setores da sociedade civil no debate da segurança pública. O Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), existente desde 1988, ganhou força e teve sua participação social ampliada nesse período.

Em 2001, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, com aumento de recursos em comparação com o período anterior. Em 2003, houve a iniciativa de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que não saiu do papel (CANO, 2006) e tem seus objetivos cumpridos atualmente, em parte, pelo Sinesp. A sociedade brasileira passou a contar, a partir dessa década, com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização não governamental da sociedade civil, que participa ativamente do debate, da formulação e do acompanhamento das políticas públicas do setor (FORTE, 2008; SANTOS, 2008).

Do ponto de vista da integração entre as corporações policiais, o esforço da

⁷⁰ O Pronasci foi instituído pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, alterada pela Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008.

⁷¹ Informação verbal obtida por meio de entrevista com Alex Jorge das Neves.

Senasp, no início dos anos 2000, foi traduzido na implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada em todas as unidades da federação; aqueles que se localizavam nos estados fronteiriços contavam, em sua estrutura, com Câmaras Temáticas de Fronteira (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009). Posteriormente, esses gabinetes inspirariam as políticas específicas de segurança pública para as fronteiras, originando os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), estrutura componente do Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron), e efetivado no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), a ser explicado a seguir (Informação Verbal)⁷².

A partir de 2010, a priorização dada pelo Estado brasileiro às ações de segurança pública consistiu em quatro esferas principais: a lei do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp)⁷³; a Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (em consonância com o Plano Estratégico de Fronteiras); o programa “Crack, é possível vencer”⁷⁴; e o programa “Brasil Mais Seguro”⁷⁵, com foco na redução da criminalidade. A Rede Infoseg de informações em segurança pública, anterior ao Sinesp, passou a integrá-lo como parte desse novo sistema mais amplo e completo. Foi realizada também, em 2011, a Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015c).

A integração de ações nos âmbitos dos órgãos de Segurança Pública e do Sistema de Justiça está expressa na Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp), instituída em 2010 por ato do Ministro da Justiça, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essa década também contou com a criação de outra ferramenta para atuação da União por

⁷² Informação verbal obtida por entrevista com Alex Jorge das Neves.

⁷³ Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012).

⁷⁴ O programa “Crack, é possível vencer” foi lançado em 2011, no governo Dilma Rousseff, desenvolvido e coordenado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Educação e com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que tem o objetivo de contribuir para a redução dos índices de consumo de drogas. O programa funciona em três eixos: prevenção, cuidado e autoridade. As ações de segurança pública inserem-se no eixo autoridade e destinam-se à promoção da segurança urbana, ao fortalecimento de ações de inteligência e investigação, e ao enfrentamento ao tráfico de drogas e ao crime organizado, por meio da integração com as forças estaduais de segurança pública e ao fortalecimento do policiamento de proximidade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015b).

⁷⁵ O programa “Brasil Mais Seguro”, lançado no início de 2012 no governo Dilma Rousseff, é desenvolvido pelo Ministério da Justiça e implementado por meio de “[...] acordo de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de reduzir a impunidade, aumentar a sensação de segurança da população e promover maior controle de armas” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015a). Para tanto, articula as ações dos órgãos de segurança pública dos Estados e do distrito federal, a Polícia Federal, o Ministério Público e os Tribunais de Justiça.

meio da força policial: o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública, em 2004, conforme será visto a seguir.

Mesmo diante dessa multiplicidade de ações no âmbito da segurança pública, não se verifica no Brasil uma Política Nacional de Segurança Pública formulada e normatizada como tal, no período de 2005 a 2014. O desafio a ser enfrentado por essa multiplicidade de políticas, no entanto, é enorme. O Brasil tem uma das mais altas taxas de homicídios do mundo, 25,2 por cada 100 mil habitantes. Em 2013, registraram-se 53.646 mortes violentas, englobando vítimas de homicídios dolosos e ocorrências de latrocínios e lesões corporais seguidas de morte (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

No ano de 2013, enquanto as despesas realizadas com segurança pública no País representaram 1,26% do PIB, o gasto com o custo social da violência representou 3,97% do PIB; somados aos gastos com prisões e unidades de medidas socioeducativas, o montante equivaleu a R\$ 258 bilhões, 8,6% a mais que em 2012 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014)⁷⁶. A confiança da população brasileira nas instituições policiais também é baixa; em 2014, pesquisa do Latinobarómetro apontou que em torno de 55% das pessoas entrevistadas têm pouca ou nenhuma confiança nos órgãos e nos agentes policiais (LATINOBARÓMETRO, 2015).

4.1.1 Marco legal e competências

A segurança pública no Brasil está determinada pelo Artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e é definida como de “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]” e “[...] exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. O Artigo 144 está inserido no Título V da CF/88, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” (BRASIL, 1988). É perceptível que a noção de cidadania atrelada à segurança pública

⁷⁶ O atual Mapa da Violência traz dados desde 1980, fornecendo uma visão panorâmica e, ao mesmo tempo, perspectiva do fenômeno da violência homicida no País, e apresenta dados das 27 Unidades Federativas, 33 Regiões Metropolitanas, 27 capitais e 5.564 municípios do Brasil. O Mapa trata da violência letal, isto é, da violência em seu grau extremo. As conclusões impressionam e vêm confirmar as tendências das pesquisas mais recentes: se, por um lado, as taxas de homicídio parecem ter-se estagnado no Brasil, por outro, a análise desses índices permite notar a migração do crime para regiões que antes se orgulhavam da segurança de que desfrutavam. O Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde disponibiliza dados, de um histórico de 30 anos, que demonstram um aumento de 259% nos casos de homicídios, considerando que em 1980 somavam 13.910 e em 2010 passaram para 49.932, o equivalente a 4,4% de crescimento ao ano (WAISELFISZ, 2014).

está em segundo plano na Constituição, prevalecendo a defesa institucional e o patrimônio. Contudo, observa-se que a perspectiva ampliada de segurança pública, associada à cidadania e um espectro maior de direitos, está presente de maneira crescente no conteúdo das políticas públicas desenvolvidas desde então, especialmente no período estudado nesta pesquisa, acompanhando o debate conceitual a respeito, em nível nacional e internacional, conforme exposto no Capítulo 1 deste trabalho.

Os órgãos policiais estabelecidos pelo Artigo 144 como responsáveis pela segurança pública são: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal (extinta pela Emenda Constitucional nº19/1998), polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. São, ao todo, cinco corporações: federais – sob o comando do Ministério da Justiça, e estaduais – sob o comando das secretarias de segurança pública estaduais, que atuam concomitantemente no mesmo território; em alguns casos, somam-se a elas as guardas municipais, que têm constituição facultada aos municípios. No caso das fronteiras, o poder de polícia é também atribuído às forças armadas.

Essa multiplicidade de corporações sob o comando dos três níveis de poder executivo já demonstra que a prática das políticas públicas de segurança no Brasil é de alta complexidade. Ela é, sem dúvida, um complicador para a existência no País de uma política nacional de segurança pública unificada – segundo Lima (2008), há 58 corporações policiais no Brasil, incluindo as polícias da Câmara e do Senado; porém, esse não é o único fator. Há análises que atribuem tal multiplicidade a uma dificuldade anterior, do período da constituinte na transição democrática brasileira, quando não teria havido consenso capaz de formular a segurança pública em nível nacional, diferente do que ocorreu com as políticas sociais e fiscais. Ainda que fruto de reformas posteriores, as áreas da saúde, educação e assistência social passaram por uma revisão do papel dos entes federados que permitiu a construção de políticas públicas nacionais integradas, o que não ocorreu com a segurança pública (BALLESTEROS, 2014).

Até a transição democrática, as questões relativas aos aparatos de uso da força eram interpretadas como temas da repressão – o da repressão do Estado central perante a sociedade, e os setores democráticos e progressistas não tinham uma proposta clara de política para a segurança pública (CANO, 2006). Assim, o pacto federativo e a atribuição de poder aos Estados e Municípios, mais próximos à sociedade e ao seu controle, foram a solução para o momento da constituinte. Posteriormente, com o aumento da criminalidade ao longo da década de 1990, a União teve de se colocar novamente no tema,

e desde então, seguem-se as tentativas de políticas de caráter nacional para a segurança pública e o debate sobre o papel dos órgãos policiais (BALLESTEROS, 2014)

Outra vez, tratando-se das regiões de fronteira, inexoravelmente haverá o contato com as corporações do outro Estado. Nota-se que a questão da integração interinstitucional, nacional e internacional é uma necessidade.

A essas corporações são atribuídas, separadamente, funções de prevenção, repressão, policiamento ostensivo, manutenção da ordem pública, atividades de defesa civil e apuração penal, nos níveis federal e estadual. As funções de polícia judiciária são de responsabilidade das polícias civis e federal, a esta quanto ao patrimônio e instituições da União, ou quando o crime tem caráter interestadual ou internacional. As funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras também são prerrogativas da polícia federal, concentrando nela os temas de interface internacional.

Outra situação na qual as Forças Armadas se encarregam das funções de segurança pública é sob a Garantia da Lei e da Ordem, conforme exposto anteriormente. Trata-se de uma previsão constitucional (BRASIL, 1988, 1999a, 1999b) estabelecida por ordem expressa da Presidência da República, com ou sem motivação dos governadores ou demais presidentes dos Poderes constitucionais. As situações enquadradas sob a Garantia da Lei e da Ordem são episódicas, têm duração e local definidos, e acontecem quando as Forças Armadas assumem o poder de polícia até o restabelecimento da ordem pública (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015c).

Entre as atividades expressas na literatura de segurança pública, o Artigo 144 explicita o “[...] tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho [...]” (BRASIL, 1988), a repressão e repreensão são de responsabilidade da polícia federal. Na prática, contudo, a polícia rodoviária federal, por meio de seu policiamento ostensivo, e as polícias civis por sua atribuição de polícia judiciária, atuam sobre o mesmo crime, na apreensão e investigação, respectivamente. No relato dos agentes de segurança pública, é forte a presença da competição e da desconfiança entre colegas de trabalho e corporações, como será visto mais adiante.

4.1.2 Políticas e conceitos

O Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron) foi instituído em 2011 por Decreto Presidencial, subscrito também pelos ministros da justiça e da defesa (BRASIL, 2011), tendo como diretriz a atuação integrada dos órgãos de segurança pública e das forças

armadas, assim como a integração com os países vizinhos. Ainda no mesmo ano, foram incluídos os órgãos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) para a atuação conjunta do setor público no escopo do Plano. O Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e o Ministério da Fazenda são constituídos como coordenadores do Pefron, e a participação dos Estados e municípios se efetiva por meio de acordos de cooperação.

Como primeiro objetivo do Plano, tem-se “[...] a execução das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira [...]” (BRASIL, 2011), além da execução de ações conjuntas e de troca de informações entre os órgãos envolvidos, com a “[...] ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira” (BRASIL, 2011).

As principais diretrizes do Pefron são:

[...] a integração e a execução de ações conjuntas, troca de informações, ampliação do quadro de pessoal e estrutura dos órgãos de segurança pública federais e estaduais, controle aduaneiro e das Forças Armadas, com apoio dos estados e municípios situados na faixa de fronteira, bem como a realização de parcerias com os países vizinhos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 19).

Neste sentido, as ações operacionais estabelecidas pelos três órgãos federais envolvidos foram: Operação Sentinela, a cargo do Ministério da Justiça; Operação Ágata, responsabilidade do Ministério da Defesa; e Fronteira Blindada, incumbência da Receita Federal do Brasil; com interface de todos os órgãos em cada uma delas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 19).

As ações de segurança pública do Pefron coordenadas pelo MJ contam com a participação das corporações policiais PF e PRF, com a participação da Senasp e também com a participação da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), que abrange, em sua estrutura, uma coordenação de enfrentamento ao tráfico de pessoas, disponibilizando ações nas fronteiras em conjunto com as ações específicas de segurança pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 19).

A integração federativa entre a União, os Estados e os municípios, o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira e a cooperação internacional com países vizinhos são as medidas propostas para a efetivação dos objetivos do Plano, devendo ser implementadas por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e do Centro de Operações Conjuntas (COC).

Os GGIFs devem ser constituídos por ato do governo estadual e compostos por autoridades federais e estaduais que atuem na “[...] prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira [...]” (BRASIL, 2011), nas localidades onde forem instalados, sem, porém, haver hierarquia entre eles e devendo as decisões ser tomadas por consenso. Aos GGIFs cabem:

- I – propor e coordenar a integração das ações;
- II – tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos;
- III – apoiar as secretarias e políticas estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais;
- IV – analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas;
- V – propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira;
- VI – incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal;
- e
- VII – definir as áreas prioritárias de sua atuação (BRASIL, 2011).

Por sua vez, o Centro de Operações Conjuntas, instalado no Ministério da Defesa, “[...] será composto por representantes de todas as instituições partícipes das operações, mediante assinatura de acordo de cooperação [...]” (BRASIL, 2011), não havendo hierarquia entre elas e devendo as decisões ser tomadas igualmente por consenso. A competência do COC é a realização da integração entre os partícipes do Plano, assim como o acompanhamento e a coordenação de suas ações.

Atualmente, com exceção dos Estados do Amapá, Pará, Roraima e Santa Catarina, que possuem apenas Câmaras Temáticas de Fronteira em seus Gabinetes de Gestão Integrada, todos os demais estados fronteiriços do País contam com Comitês de Gestão Integrada de Fronteira. Com relação ao aspecto de segurança pública do Pefron, o MJ desenvolveu, por meio da Senasp, a Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (Enafron), política do âmbito do Pefron, responsável por ações como os GGIFs. A Enafron é um programa que busca apoiar ações nas cidades gêmeas e nos municípios da faixa de fronteira onde há baixa presença do Estado, ressaltando a necessidade de proteção e integração com a população da fronteira, ao invés de criminalizá-la, e está dividida em seis eixos: “[...] a) diagnóstico, acompanhamento e avaliação; b) integração sistêmica e cooperação; c) inteligência de segurança pública; d) política nacional uniforme; e) inovações tecnológicas; f) política de pessoal” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 19).

Entre 2011 e 2014, a Enafron destinou recursos para as seguintes ações:

- a) Pesquisa sobre segurança pública nas fronteiras;
- b) Capacitação e treinamento dos profissionais de segurança pública;
- c) Consolidação de diretrizes de política de pessoal;
- d) Estruturação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras e Câmaras Temáticas de Fronteira;
- e) Estruturação de unidades especializadas de fronteira a exemplo do apoio a estruturação do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) e Delegacias Especializadas de Crimes de Fronteira (DEFRON) – MS; Grupo Especial de Segurança de Fronteira (GEFRON) – MT; Batalhão de Polícia de Fronteira – PR;
- f) Estruturação de unidades rodoviárias das Polícias Militares;
- g) Estruturação de unidades policiais para atuação em vias fluviais e lacustres;
- h) Fortalecimento da inteligência de segurança pública;
- i) Inovações tecnológicas de monitoramento e controle fronteiriço;
- j) Reaparelhamento de centros e postos integrados de segurança pública e fiscalização e unidades das Polícias Cíveis, Militares e Perícia;
- k) Implantação de sistemas de radiocomunicação digital na fronteira; Implantação de sistemas de videomonitoramento na fronteira (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 19-20).

A Enafron se diferencia das políticas de fronteira realizadas até então por ter desenvolvido um modelo de gestão que pressupõe a participação do agente público que atua no território, e por levar sua estrutura de planejamento para essas localidades, saindo da capital federal e das capitais dos estados fronteiriços. Esse modelo é realizado por meio de encontros técnicos da Enafron nos municípios fronteiriços, e um encontro nacional anual realizado em Brasília (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 22).

Outra marca das três gestões do governo federal que correspondem ao período de 2005 a 2014 é a criação, em 2004, da Força Nacional, por meio do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP), subordinada à Senasp e ao MJ. A Força Nacional é composta por agentes policiais civis, militares, bombeiros e peritos dos Estados e do distrito federal oriundos de seus grupos de elite, que são formados pela estrutura da União para integrar o Batalhão de Pronto Resposta (BPR) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015c).

A criação dessa outra força permitiu que a União tivesse mais incidência sobre a segurança pública dos entes federados, e ela se dá a partir de solicitação dos Estados ou do distrito federal. As ações da Estratégia Nacional de Fronteira (Enafron) no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron) têm contado frequentemente com a presença da Força Nacional⁷⁷.

⁷⁷ Em outubro de 2012, o Ministério da Justiça firmou parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), materializada no Termo de Cooperação Técnica e Financeira 001/2012, para a realização de pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras, de forma a avaliar e subsidiar as ações de políticas

4.2 SEGURANÇA CIDADÃ E FRONTEIRA NA BOLÍVIA (2005-2014)

Na Bolívia, o conjunto de políticas desenvolvidas pelo Estado no âmbito da segurança pública é chamado de políticas de Segurança Cidadã. O atual Sistema Nacional de Segurança Cidadã do país está vigente desde 2012, assim como as leis dele decorrentes. O marco legal, a distribuição de competências e as ações de políticas públicas em desenvolvimento são recentes e têm suas bases no processo constituinte vivido em 2008 e nos marcos da nova Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, promulgada em 2009 (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009).

Até a conclusão desse processo e, portanto, no início da gestão do presidente Evo Morales, estava em vigência no país a Constituição da República da Bolívia de 1967, que não apresentava diretrizes para a segurança pública, nem definição de estrutura da Polícia Nacional (Título Octavo, Regímen de la Policía Nacional, BOLIVIA, 1967). Também não fazia nenhuma menção às fronteiras além daquelas sobre delimitação da faixa de fronteira e das prerrogativas para posse de terra nelas. A associação de segurança cidadã, fronteira e desenvolvimento é recente e regulada pela CPE de 2009.

4.2.1 Marco legal e competências

Na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, de 2009, as funções de defesa nacional e de segurança pública estão dispostas no mesmo artigo, e descritas como competência da presidenta ou do presidente do Estado. A Segurança do Estado, Defesa, Forças Armadas e Polícia Boliviana, além do controle de fronteiras em relação à segurança do Estado, são competências privativas do nível central do Estado, estabelecidos no Art. 298 da CPE (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009, Capítulo Oitavo, Distribuição de Competências). A segurança cidadã, porém, é exercida de forma concomitante pelo nível central do Estado e pelas entidades territoriais autônomas (Art. 299, Inciso II, Capítulo Oitavo, Distribuição de Competências).

públicas no âmbito da Enafron. O objetivo da pesquisa foi produzir diagnósticos a respeito da situação socioeconômica, demográfica, de violência e criminalidade nos 588 municípios de toda a faixa de fronteira brasileira, além de fornecer um panorama da infraestrutura de segurança pública existente nesses territórios. A pesquisa envolveu os gestores e servidores que atuantes da Enafron e foi coordenada, por parte da UFRJ, pelo Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (Necvu), envolvendo um total de 90 pesquisadores, também de universidades federais e estaduais de todos os Estados fronteiriços. A publicação e divulgação estão previstas para o segundo semestre de 2015.

A CPE de 2009, em seu Artigo 172, expressa como competência da Presidenta ou do Presidente do Estado, a preservação da segurança e a defesa do Estado; a designação e destituição do Comandante em Chefe das Forças Armadas e dos Comandantes do Exército, da Força Aérea e da Armada; a designação e destituição do Comandante Geral da Polícia Boliviana; além da função de exercer mandato de Capitã ou Capitão Geral das Forças Armadas, assim como dispor delas para a defesa do Estado, para a sua independência e a integridade do território (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009).

O Ministério de Governo boliviano concentra em suas atribuições as políticas nacionais de Segurança Cidadã, de Regime Interno, as políticas migratórias, a política penitenciária e de Defesa Social, guardando, com exceção da última prerrogativa, função homóloga ao Ministério da Justiça brasileiro. Em sua estrutura, conta com os seguintes vice-ministérios: Regime Interno e Polícia, Defesa Social e Substâncias Controladas, e Segurança Cidadã. Separadamente existem quatro direções-gerais, dentre as quais se incluem a Direção Geral de Migração e a Direção Geral de Regime Penitenciário (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2015)⁷⁸.

O arcabouço legal, normativo e de diretrizes para a formulação e execução de ações de políticas públicas de segurança cidadã na Bolívia são, de acordo com o próprio Plano Nacional de Segurança Cidadã (2012-2016), compreende as esferas do executivo, da polícia e do ministério público, e incluindo legislação específica sobre violência doméstica a leis de suporte ao desenvolvimento, como a respeito do imposto aos hidrocarbonetos ou o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento⁷⁹.

⁷⁸ Para fins didáticos, pode-se dizer que os vice-ministérios teriam o mesmo nível hierárquico das Secretarias Nacionais nos ministérios brasileiros, e as Direções-Gerais seriam semelhantes aos Departamentos – autônomos, mas sob a estrutura ministerial, como são no Brasil o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e o Departamento Penitenciário Nacional, por exemplo, com alguma diferença para a Polícia Boliviana, que é chamada de “instituição dependente”, mas com nível hierárquico igual ao dos vice-ministérios e direções-gerais.

⁷⁹ Nesse sentido, o Plano Nacional de Segurança Cidadã (2012-2016) relaciona a seguinte legislação com respeito à segurança cidadã: Constituição Política do Estado; Lei nº264/2012: lei do Sistema Nacional de Segurança Cidadã “Para uma vida segura” (BOLIVIA, 2012e); Lei nº259/2012: lei para o Controle da Distribuição e do Consumo de Bebidas Alcoólicas (BOLIVIA, 2012b); Lei nº260/2012: lei Orgânica do Ministério Público (BOLIVIA, 2012c); Lei nº263/2012: lei integral contra o comércio e o tráfico de pessoas (BOLIVIA, 2012d); Lei nº1674/1995: lei contra a violência na família ou doméstica (BOLIVIA, 1995); Lei nº031/2010: lei Marco de Autonomias e Descentralização (BOLIVIA, 2010); Plano Nacional de Desenvolvimento (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, 2006); Decreto Supremo nº29894/2009: sobre a estrutura organizativa do órgão executivo do Estado Plurinacional da Bolívia, estabelecendo, na estrutura do Ministério de Governo, o vice-ministério de Segurança Cidadã; Decreto Supremo nº28421/2005: sobre a distribuição do imposto direto aos hidrocarbonetos (IDH) e distribuição de competências; Decreto Supremo nº29293/2007: do Plano Nacional de Segurança Rodoviária nas Estradas; Decreto Supremo nº0420/2010: sobre mecanismos de controle, fiscalização e segurança rodoviária no setor de transporte automotivo público terrestre de passageiros, para diminuir o risco de

Nota-se que são leis que ampliam a noção de segurança cidadã para as esferas privada e doméstica, com previsões para a ocorrência de violência nesse âmbito, e internacional, quando versa a respeito do tráfico de pessoas. Arcabouço semelhante observa-se no Brasil, embora não de forma reunida em um plano de segurança pública, mas sob o comando dos mesmos órgãos, conferindo-lhe noção de unidade.

A Lei nº264 de 31 de julho de 2012 dispõe sobre o Sistema Nacional de Segurança Cidadã “Para uma vida segura”, e tem como objeto a garantia da segurança cidadã e a promoção da paz e da tranquilidade social nos âmbitos público e privado, em coordenação com os diferentes níveis do Estado e com o propósito de alcançar o *vivir bien* (Art. 1). A Lei nº264/2012 tem por fins:

1. *Promover la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado.*
2. *Prevenir la inseguridad ciudadana.*
3. *Mantener y restablecer la seguridad ciudadana.*
4. *Estructurar, articular e implementar de manera efectiva el Sistema de Seguridad Ciudadana a través de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y los planes de seguridad ciudadana departamentales, municipales e indígena originario campesinos (BOLIVIA, 2012d, Art. 2).*

A Lei nº264 define a segurança cidadã como bem comum e prioridade nacional para o desenvolvimento dos direitos individuais e coletivo, que devem ser promovidos por meio de planos de segurança nacional, departamental, municipal e indígena originário camponês, a serem prioritariamente financiados pelo governo do Estado Plurinacional da Bolívia (BOLIVIA, 2012d, Art. 3).

Os princípios que regem a Lei nº264 são: responsabilidade – compartilhada entre esfera nacional, entidades territoriais autônomas e sociedade civil organizada; solidariedade; compromisso; transparência; priorização da vítima; celeridade; respeito aos direitos humanos; equidade de gênero e geracional; interculturalidade; igualdade; oportunidade; sustentabilidade e *vivir bien* (Art. 4). O Sistema Nacional de Segurança Cidadã é um conjunto “[...] *interrelacionado de políticas, planes, estrategias, procedimientos, institucionalidad y funciones en materia de seguridad ciudadana* [...]” (Art. 5) e “[...] *se fundamenta en el establecimiento de la **corresponsabilidad institucional de seguridad ciudadana, la participación ciudadana y el control social***” (BOLIVIA, 2012d, Art. 5, grifo nosso).

acidentes de trânsito nas rodovias e estradas do Estado Plurinacional da Bolívia; Resolução Suprema nº222544/2004: regulamentação de empresas de segurança privada; Lei Orgânica da Polícia Boliviana (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013).

A estrutura do Sistema Nacional de Segurança Cidadã é composta pelo Ministério de Governo e pelas entidades territoriais autônomas, por parte do poder público, e pela Comissão Interministerial de Segurança Cidadã, pelo Conselho de Coordenação Setorial de Segurança Cidadã, pelos Conselhos Departamentais, Regionais, Municipais e Indígena Originário Camponês de Segurança Cidadã. A máxima autoridade do Sistema é o Ministério de Governo, responsável pela formulação, planejamento, aprovação e gestão das políticas públicas da área, além de sua coordenação e controle (BOLIVIA, 2012d, Art. 6 e Art. 8).

A Lei nº 264/2012 dispõe ainda sobre o Observatório Nacional de Segurança Cidadã, a ser abordado no próximo tópico, e sobre a Polícia Boliviana, atribuindo a ela funções específicas na segurança cidadã, para além de sua regulamentação na CPE/2009 e na Lei Orgânica da Polícia Boliviana. A partir dela, a Polícia Boliviana fica incumbida de: executar o Plano Nacional de Segurança Cidadã; elaborar e gerir o sistema informático e tecnológico de prevenção, inteligência e identificação criminal, e os sistemas integrados de comunicação policial de emergência em nível nacional; realizar processos de capacitação permanentes para os agentes policiais; e implementar o modelo de polícia comunitária integral, articulado e participativo juntamente com a sociedade civil organizada (BOLIVIA, 2012d, Art. 26).

As entidades autônomas, ainda que corresponsáveis na garantia da gestão e promoção da segurança cidadã, são impedidas pela lei de conformar corporações com as mesmas funções das polícias, sejam elas públicas ou privadas (BOLIVIA, 2012d, Art. 27). O mesmo artigo prevê a atuação coadjuvante das guardas municipais na segurança cidadã apenas sob solicitação da Polícia Boliviana.

A Lei nº264/2012 também regulamenta as empresas privadas de vigilância, os espaços publicitários, os equipamentos especiais, centros de manutenção de combustíveis, e o sistema de informação de comercialização de combustíveis (BOLIVIA, 2012d, Capítulos VIII-XII).

4.2.2 Políticas e conceitos

Assim como nos demais países da região, a Bolívia enfrenta, por suas políticas de Segurança Cidadã, problemas decorrentes de fatores econômicos, políticos, sociais e culturais (ROCABADO RODRÍGUEZ; CABALLERO ROMANO, 2005). A interação entre eles é agravada pelo fato de ser o país mais pobre da América do Sul (e sexto mais

pobre da América Latina, à frente, e nesta ordem, apenas de Paraguai, Honduras, Nicarágua, Guatemala e Haiti)⁸⁰, ainda que seus índices de crescimento tenham apresentado melhoras na última década.

O baixo desenvolvimento econômico e de oferta de empregos formais gerou, ao longo de décadas, situação de indigência da população, uma cultura de mendicância, de abandono de menores, prostituição e alcoolismo, na qual vítimas e agressores misturam-se num ambiente de delinquência e de insegurança cidadã (ROCABADO RODRÍGUEZ; CABALLERO ROMANO, 2005). Recursos aplicados pelos governos com o objetivo de melhorar e/ou minimizar esse quadro de abandono da população menos favorecida não resultaram em melhora significativa nos indicadores sociais e nem na diminuição da criminalidade.

A participação social na formulação das políticas públicas de Segurança Cidadã e a disseminação de uma cultura de não violência, dificultadas pela ausência do Estado na proteção aos cidadãos, são pontos fundamentais para o auxílio na resolução dos conflitos apontados por diversas organizações sociais. O aprimoramento do órgão policial de que dispõe o Estado, também, depende de uma estruturação ampliada da sociedade, como aponta Quintana Taborga (2012):

La Policía es un subproducto histórico acumulado que proviene del conjunto de estas deficiencias estatales y de las trayectorias anómalas que configuraron una sociedad fracturada y heterogénea – mayoritariamente excluida y durante mucho tiempo sin acceso a derechos –, territorialmente incomunicada y con desarrollos regionales asimétricos (QUINTANA TABORGA, 2012, p. 264).

Uma cultura política ineficiente e corrupta, assim como a presença de instituições e lideranças despreparadas para lidar com os problemas, são fatores que contribuem para a manutenção desse quadro (ROCABADO RODRÍGUEZ; CABALLERO ROMANO, 2005)⁸¹. Mecanismos e metas internacionais como os Objetivos do Milênio – não necessariamente ajuda financeira internacional para a área social⁸² – e a ação política da própria população organizada impulsionaram algumas mudanças, e hoje se observa, na Bolívia, a recondução institucional de maneira mais transparente e participativa. A

⁸⁰ O Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 (Pnud) aponta, para o índice de 2012, a Bolívia na 108ª posição no *ranking* mundial, seis posições acima do que apresentava no mesmo índice de 2001. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014).

⁸¹ Em pesquisa sobre o nível de confiança na instituição policial na Bolívia em 2013, cerca de 70% dos entrevistados declarou ter pouca ou nenhuma confiança sobre o órgão (LATINOBARÓMETRO, 2014).

⁸² Há estudos que avaliam a correlação entre o investimento externo na Bolívia na área social por meio de agências de cooperação internacional e a evolução dos índices de pobreza e vulnerabilidade da população nas últimas décadas, e não encontram causalidade entre eles. (RODRÍGUEZ-CARMONA, 2009.)

necessidade de políticas multissetoriais recomendadas pelos autores em relatório de 2005 é verificada nos anos seguintes a partir da Nova Constituição Política do Estado, de 2009, e da criação de agências como a Ademaf, nos governos subsequentes.

O modelo de segurança pública vigente na Bolívia está expresso no Sistema Nacional de Segurança Cidadã “Para uma vida segura”, oficializado por meio da Lei nº 264, de 2012. Para efetivá-lo, foi elaborado o Plano Nacional de Segurança Cidadã 2012-2016, “[...] *con un enfoque integral, focalizado y desconcentrado que presta sus servicios policiales cercanos al ciudadano, através de un modelo de gestión claramente definido*” (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013, p. 7). O Plano tem o objetivo de ser um instrumento para que se consolidem “[...] *acciones conjuntas, comprometidas y responsables, impulsadas en los niveles departamentales y municipales a través de la Policía Boliviana*” (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013, p. 7). O decreto supremo que o aprova ressalta, conforme a CPE de 2009, que o Plano tem também a finalidade de “[...] *fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe*” (BOLIVIA, 2012a).

Esse é também o instrumento referencial para a elaboração dos planos regionais de segurança cidadã, ou seja, departamentais e municipais, a partir de suas realidades específicas. Assim, busca-se a “[...] *elaboración de programas y/o proyectos para su oportuna y efectiva aplicación de los servicios policiales integrales, en cada distrito municipal, ciudad intermedia y/o zona fronteriza del país donde se requiera realizar acciones preventivas y de lucha contra la violencia y el delito*” (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013, p. 7, grifo nosso).

O modelo de gestão compartilhado entre os níveis central e local do país acompanhou a mudança constitucional pela qual passou a Bolívia durante o período abordado neste estudo. A sua elaboração contou com a realização de duas conferências nacionais sobre segurança cidadã; a I Cumbre Nacional de Seguridad Ciudadana em Santa Cruz de la Sierra, em junho de 2011; e a II Cumbre Nacional de Seguridad Ciudadana, em Tarija, em fevereiro de 2012. Nos marcos do *Proceso de Cambio*, proposto pelo atual governo, o *Encuentro Plurinacional para Profundizar el Cambio*, ocorrido no início de 2012 em Cochabamba, também foi gestado o Plano vigente. Em todos estes processos, a proposta governamental para o Plano foi levada aos setores sociais para debate e reformulação. Posteriormente, a proposta que emergiu dali foi encaminhada aos governos locais e demais esferas de poder do Estado.

En este sentido, se llevó la propuesta a los Gobiernos Departamentales

y Municipales; sectores sociales, instituciones públicas, privadas y actores políticos; la Policía Boliviana, el Poder Judicial, el Ministerio Público, entre otras. Producto de esta socialización el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana fue enriquecido y trabajado de manera participativa con instituciones y actores, de los cuales se recogieron preocupaciones y demandas (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013, p. 11).

O Plano Nacional de Segurança Cidadã parte de um diagnóstico da situação de insegurança existente na sociedade boliviana e é formulado com vistas a enfrentar as seguintes situações de violência, ou propícias para a ocorrência de violência: atos contra as pessoas; atos contra a propriedade; insegurança viária e de trânsito; violência intrafamiliar e doméstica; crime organizado; consumo de bebidas alcoólicas; e situações de emergências e desastres no âmbito da defesa civil (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013).

No PNSC está prevista também a estruturação de Estações Policiais Integrais (EPIs), que são “[...] *infraestructuras en las que funcionará el Ministerio Público, los Juzgados Contravencionales y los Servicios Policiales de Seguridad Ciudadana que demande la gente de la zona donde este ubicada; tomando en cuenta sus indicadores delictivos*” (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013, p. 58). A sua criação está prevista preferencialmente para as capitais, as cidades médias e as fronteiras, sob a justificativa de: diagnósticos sociodemográficos e situacional institucional estratégico; mapa de incidência delitual; história de incidência de criminalidade e indicadores (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013, p. 58).

Quanto à sua especificidade fronteiriça, o PNSC contém como ação estratégica o fortalecimento da polícia rural e fronteiriça. Sua previsão é de que sejam estabelecidas e estejam em funcionamento, até 2016, 17 EPI de polícia rural e fronteiriça, sob a responsabilidade do Ministério de Governo, do Ministério de Economia e Finanças, da Polícia Boliviana, da Ademaf e dos governos dos departamentos e municípios, e âmbito de intervenção nacional, departamental e municipal (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2013, p. 72).

No marco do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Cidadã, foi criado o Observatório Nacional de Segurança Cidadã. Trata-se de uma entidade descentralizada do Ministério de Governo que está sob a dependência de funcionamento do vice-ministério de segurança cidadã. O ONSC tem como função:

[...] recopilar, procesar, analizar e interpretar la información relativa a la inseguridad ciudadana [...] generando estadísticas y estudios

técnicos y científicos que orienten la formulación y el diseño de políticas públicas, planes, programas y proyectos en materia de prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana (BOLIVIA, 2012f, Capítulo II, Art. 6, Inciso I).

Esse Observatório também é responsável por fortalecer as relações interinstitucionais de coordenação entre entidades e instituições públicas e privadas e organizações da sociedade civil, além dos demais observatórios regionais. Para tanto, há previsão para assinatura de acordos de cooperação e troca de informações a respeito da segurança cidadã (BOLIVIA, 2012f, Capítulo II, Art. 6, Inciso II). A coordenação técnica do observatório está dividida entre os seguintes órgãos: Ministério de Planejamento do Desenvolvimento; Ministério de Comunicação; Ministério da Justiça; Ministério de Defesa; Ministério da Saúde e Esportes; Polícia Boliviana; Instituto Nacional de Estatística (INE); entidades territoriais autônomas; universidades públicas e privadas; instituições internacionais que produzam estatísticas; e outros observatórios e instituições públicas e privadas que gerem informação estatística e pesquisa (BOLIVIA, 2012f, Art. 7).

No próximo Capítulo deste trabalho analisam-se, de forma comparativa, as políticas de defesa nacional e segurança pública vigentes na Bolívia e no Brasil quanto aos seus principais conceitos, bem como a abordagem de fronteira adotada por cada Estado atualmente. Com base nessa análise, buscar-se-á compreender a interação das políticas entre si, em diálogo com as dinâmicas fronteiriças e transfronteiriças – a qual se ilustrará com um caso da fronteira Bolívia-Brasil, e a incidência e inserção delas na relação bilateral formal entre ambos os países.

5 DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA NA ZONA DE FRONTEIRA BOLÍVIA-BRASIL (2005-2014): EVOLUÇÃO ARTICULADA?

A análise do desenvolvimento das políticas neste capítulo dá-se a partir do que se compreendeu como o que seria o modelo de execução das políticas de cada país em seu território de fronteira, e entre ambos os países neste território – o que configuraria um tipo ideal de interação e implementação delas. Essa construção foi feita a partir da compreensão do objetivo das políticas formuladas, do seu marco legal e de seus documentos, e da percepção de seu desenvolvimento relatada pelos atores que as formulam, executam e acompanham.

A análise é feita em dois níveis: o primeiro nível é o que seria o resultado da política em termos de sua execução, a partir da fala dos atores; e o segundo nível examina em que medida os princípios de elaboração da política expressos na nossa identificação e seleção de seus conceitos-base estão traduzidos em sua implementação, verificada a partir da fala dos atores.

Assim, busca-se compreender a evolução articulada entre política de segurança pública e política de defesa nacional em âmbito nacional em termos de formulação, e em âmbito internacional na medida em que são executadas na zona de fronteira. A tentativa é de compreender sua dinâmica de convergências, divergências, contradições e complementariedades, com o objetivo de apreender quais aspectos de cooperação internacional emergem desta relação e qual a sua incidência na relação bilateral formal, diplomática, além da possível influência de outros aspectos da relação bilateral na articulação destas políticas. Para tanto, partiu-se das entrevistas realizadas com os atores envolvidos na formulação e implementação delas, além de levantamento documental, conforme exposto adiante.

Os documentos de que se dispôs como dados para compor a análise são: atas das reuniões das comissões bilaterais de fronteira; correspondência entre a embaixada brasileira em La Paz e o Ministério das Relações Exteriores brasileiro⁸³; instrumentos e tratados internacionais firmados entre Bolívia e Brasil no período abrangido; e a relação

⁸³ Não foi possível encontrar o mesmo tipo de correspondência entre a Embaixada do Estado Plurinacional da Bolívia em Brasília, pois o arquivo histórico do Ministério de Relações Exteriores da Bolívia estava fechado ao público durante o período de realização da pesquisa.

dos acordos de cooperação existentes entre os dois países em matéria de segurança pública e defesa nacional no mesmo período.

Foram realizadas 26 entrevistas com atores envolvidos no planejamento, formulação e execução das políticas de fronteira, de segurança pública e de defesa nacional tanto da Bolívia como do Brasil, além daqueles que atuam nos órgãos de relações exteriores. No Brasil, entrevistaram-se atores do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Ministério da Integração Nacional, Agência Brasileira de Cooperação, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, Exército Brasileiro, Tribunal de Contas da União e Consulado em Puerto Suárez. Na Bolívia, atores do Ministério da Defesa, Ministério de Governo, Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Presidência, Ademaf, Polícia Boliviana, Exército, além da Embaixada da Bolívia no Brasil e do Consulado boliviano em Corumbá⁸⁴.

Num primeiro momento da pesquisa, as entrevistas foram feitas com as autoridades envolvidas no planejamento e formulação das políticas, na capital Brasília e na sede de governo La Paz, material que compôs a análise do enunciado e da trajetória das políticas no período de 2005 a 2014, juntamente com os documentos oficiais e legislação que os normatiza, ou que deles se deriva. A percepção desses atores, assim como os documentos de avaliação de gestão das políticas, quando disponíveis, foram utilizados para traçar a evolução delas, conforme exposto nos Capítulos 2, 3 e 4. Assim, pode-se vislumbrar um modelo de execução, ou tipo ideal, dessas políticas para as fronteiras, da integração entre elas e de sua interação com aquelas desempenhadas no país vizinho.

Num segundo momento, elegeram-se as cidades gêmeas de Corumbá, no Mato Grosso do Sul, e Puerto Quijarro, no departamento boliviano de Santa Cruz, para ilustrar o modelo mencionado, examinando-se a interação dos dois países – instituições em questão e sociedade – na zona de fronteira e, buscando, a partir daí, identificar as respostas para as questões enunciadas no início da pesquisa.

A escolha deste ponto da fronteira Bolívia-Brasil deu-se pelas seguintes razões:

- 1) Corumbá e Puerto Quijarro são uma das três cidades-gêmeas da fronteira entre os dois países, local onde as interações transfronteiriças ocorrem de maneira mais intensa e dinâmica, e, portanto, mais propícia para a observação da interação entre os dois Estados;
- 2) Corumbá e Puerto Quijarro são o ponto de intersecção da zona de fronteira Bolívia-

⁸⁴ A relação dos atores entrevistados, o roteiro semiestruturado de entrevista, assim como as transcrições daquelas que puderam ser gravadas, constam dos apêndices desta pesquisa.

Brasil que foi palco, historicamente, de acordos e iniciativas pioneiros de integração entre os dois países⁸⁵; e 3) durante a pesquisa sobre a trajetória das políticas aqui abordadas, notou-se, em ambos países, o destaque do estado do Mato Grosso do Sul e do departamento de Santa Cruz em nível de institucionalização delas e relevância socioeconômica para cada país.

Entende-se a fronteira Corumbá-Puerto Quijarro como pioneira na integração territorial, servindo, portanto, de *locus* privilegiado de condução dessas políticas. Por congregarem grande número de aspectos da relação bilateral entre os dois Estados no território, essa região ilustra bem a intensidade da relação transfronteiriça, produzindo insumos que podem ser úteis a testar o argumento desta tese. Em outras palavras, embora não se possa generalizar as conclusões recolhidas desse exame para o conjunto da fronteira Brasil-Bolívia, ele se presta bem a apontar caminhos para o teste do argumento aqui elaborado.

Por último, é feita uma exposição dos temas de fronteira, defesa nacional e segurança pública nos registros formais da relação bilateral entre os dois países, a partir dos instrumentos bilaterais firmados entre eles, ao longo da história e do período referente a esse estudo, dos acordos de cooperação estabelecidos no mesmo período e da correspondência do Ministério das Relações Exteriores brasileiro com sua missão diplomática na sede de governo La Paz.

Os registros formais corroboram o baixo nível de institucionalização da cooperação local, ao mesmo tempo em que elucidam a importância de articulação dos temas de defesa nacional e segurança pública na zona de fronteira entre os dois países. Percebeu-se que somente a busca pela solução dessas debilidades poderia corresponder aos conceitos adotados pelas políticas atuais de ambos os países em nível nacional.

5.1 AS POLÍTICAS DE DEFESA BOLIVIANAS E BRASILEIRAS EM PERSPECTIVA COMPARADA (2005-2014): CONCEITOS CENTRAIS

⁸⁵ Conforme exposto no Capítulo 2 da tese, os Acordos de Roboré foram, após as negociações acerca da definição de limites entre os dois países, responsáveis pelo início da integração de infraestrutura de transporte – ferrovias e estradas – e energética, regulando a exploração do petróleo boliviano pelo Brasil e, posteriormente, da exportação do gás da Bolívia ao Brasil. Estes acordos, bem como suas posteriores atualizações, também versavam sobre política industrial e circulação de pessoas na zona de fronteira (SANTOS, 1992).

Neste tópico buscam-se depreender, a partir das políticas já expostas, quais são as semelhanças e diferenças e o que conformaria uma unidade de princípios, objetivos e conceitos centrais nas políticas de defesa nacional da Bolívia e do Brasil. Não serão abordados cada documento em si, tampouco a trajetória temporal de sua elaboração por cada Estado, mas, a partir da análise feita sobre cada um deles nos Capítulos anteriores, serão destacados o que se inferiu consistir nos principais conceitos que expressam a visão de defesa nacional atual de cada Estado estudado.

Assim, examinaram-se os princípios e objetivos das políticas de defesa nacional com base em conceitos que seriam as bases atuais de cada Estado neste tema. De acordo com a organização dos demais Capítulos dessa tese, iniciar-se-á com a síntese dos conceitos brasileiros expressos nos seus documentos sobre defesa nacional, para dar sequência à exposição dos conceitos bolivianos nessa temática. No Quadro 2, estão relacionados o marco legal das políticas de defesa nacional de cada país, as competências para o seu desenvolvimento e os documentos vigentes.

Quadro 2 – Políticas de defesa da Bolívia e do Brasil (2005-2014)

	Marco legal	Competências	Políticas e documentos
Bolívia	Art. 172, Art. 246, Art. 248, Art. 263 da CPE de 2009 Ley n° 100 de Desarrollo y Seguridad de las fronteras	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Defesa • Forças Armadas • Ministério de Planejamento do Desenvolvimento <ul style="list-style-type: none"> ○ Ademaf 	<ul style="list-style-type: none"> • Livro Branco de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional • Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional
Brasil	Art. 142, Art. 143 da CF de 1988 Lei Complementar n°136, de 2010 Decreto n° 7.498 de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Defesa • EMCFA 	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia Nacional de Defesa • Política Nacional de Defesa • Livro Branco da Defesa Nacional

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Estado Plurinacional de Bolívia (2009) e Brasil (1988).

A seguir, serão apresentados os conceitos destacados das políticas de defesa da Bolívia e do Brasil, para seguir com uma análise comparativa a seu respeito.

5.1.1 Defesa nacional: conceitos brasileiros atuais

Os três principais documentos que definem a linha política da defesa nacional do Brasil, explicitados anteriormente, abordam a segurança e a defesa a partir de uma perspectiva interna e externa ao Estado brasileiro. No âmbito externo, elas traçam os ambientes nacional e internacional, as ameaças externas e o entorno estratégico, o qual classificam como ambiente prioritário para cooperação, com o objetivo de promover a integração sul-americana. Nas relações internacionais em geral, elege-se o multilateralismo como forma de relacionamento, o respeito ao Direito Internacional, a não intervenção e a igualdade entre Estados. Ressalta-se, também, que a política de defesa do país, na medida em que o posiciona com relação aos demais, deve estar em estreita conexão com a política externa por ele praticada.

Tendo como fim último a paz no Sistema Internacional, o Brasil pauta sua atuação na esfera de defesa pela dissuasão e pelo consenso, afirmando que a estabilidade regional e mundial pode ser alcançada por meio da multipolaridade cooperativa (CORRÊA, 2006). Acredita-se que deve existir, para todos os Estados, equilíbrio entre segurança, fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento: essas são as prioridades brasileiras no debate conceitual das relações internacionais no âmbito da ONU. O País também prioriza a adesão aos regimes internacionais, entendendo-os como ferramentas para a promoção dos princípios, objetivos e conceitos descritos.

As políticas de defesa brasileiras expressam que o País busca fazer formulações próprias e envolver os setores militar e civil, por meio da participação social, no debate da defesa nacional. Esta deve guiar-se por uma estratégia de defesa-desenvolvimento, que considera fundamental o desenvolvimento socioeconômico da sociedade brasileira para o alcance da soberania do País no plano internacional; dessa forma, associa a noção de soberania à noção de desenvolvimento nacional. Como foi mencionado aqui, as formulações em defesa devem ser próprias, mas também outros níveis da política caracterizam a independência nacional que deve ser buscada: independência na produção, independência no domínio de tecnologia e independência na democratização educativa, econômica e na participação popular.

Isso demonstra que a política de defesa do Brasil não se concentra somente em operacionalizar ações em torno dos setores estratégicos – nuclear, cibernético e espacial – ou desenvolver seu setor de inteligência (estratégica e operacional), mas considera a

segurança do Estado de forma ampliada, que abrange as dimensões política, militar, econômica, psicossocial, científico-tecnológica, ambiental e de proteção aos recursos naturais, entre outras⁸⁶.

Considera-se importante a manutenção da integridade territorial, e, para tanto, concebe-se as Forças Armadas a partir do trinômio monitoramento/controlabilidade-presença no território (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a). Por atrelar a segurança interna à defesa nacional, a política de defesa brasileira coloca-se como abrangente, mas de abordagem específica, que deve considerar as particularidades do território nacional – por exemplo, as ações na Amazônia, no Atlântico Sul ou nas fronteiras.

Para o alcance da segurança do Estado brasileiro e a promoção de sua projeção de poder internacionalmente, enunciam-se alguns conceitos centrais e os princípios que pautam a operacionalização das políticas e objetivos da defesa nacional. São eles: a interoperabilidade institucional do Estado brasileiro em todos os níveis, o diálogo federativo, o diálogo com os poderes constituídos e a transparência nas ações.

A seguir, é apresentado o Quadro 3 com os conceitos centrais das políticas de defesa nacional brasileiras em âmbito interno e externo ao País.

⁸⁶ Uma crítica a essa ambição das políticas de defesa enunciadas pelo Brasil, é que elas se concentram nos princípios da soberania do Estado e do próprio nacionalismo, mas propõem uma estruturação economicamente incompatível com as possibilidades do País; essa inviabilidade econômica se daria também pelo fato de o documento desconsiderar os níveis crescentes de integração econômica entre os países da região, por exemplo (ALMEIDA, 2009). Aqui interessam, no entanto, exatamente os conceitos que conformam os princípios, objetivos e diretrizes das políticas em questão.

Quadro 3 - Defesa nacional: conceitos brasileiros atuais

ÂMBITO INTERNO	ÂMBITO EXTERNO
Defesa e diplomacia	Adesão aos regimes internacionais
Desenvolvimento	Consenso
Diálogo entre os poderes constituídos	Cooperação
Diálogo federativo	Desenvolvimento
Independência	Dissuasão
Integridade territorial	Estabilidade mundial
Inteligência	Estabilidade regional
Interoperabilidade institucional nas Forças Armadas	Fortalecimento institucional
Monitoramento/controlabilidade-presença no território	Integração
Participação social	Multilateralismo
Política abrangente de abordagem específica	Multipolaridade cooperativa
Projeção de poder	Não intervenção
Proteção dos recursos naturais	Paz
Segurança	Reconciliação nacional
Soberania	Respeito ao Direito Internacional
Transparência	Segurança

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ministério da Defesa (2012a; 2012b).

Apresentaram-se aqui os conceitos considerados centrais nas políticas de defesa do Brasil vigentes atualmente; no tópico seguinte expõem-se os conceitos bolivianos, para, então, seguir com uma análise comparativa entre eles.

5.1.2 Defesa nacional: conceitos bolivianos atuais

As novas diretrizes de política de defesa do Estado Plurinacional da Bolívia, expressos em seu Livro Branco de Segurança e Defesa e na Doutrina de Segurança e Defesa do Estado, têm o objetivo de que a Bolívia deixe de ser um Estado-tampão na

América do Sul. Sua argumentação é fortemente calcada na justificativa do Estado Plurinacional presente na Constituição Política do Estado de 2009. Há grande ênfase no fortalecimento da soberania, em seus diversos âmbitos, a partir de um auto reconhecimento do país enquanto plural, demandando então políticas “plurais” e “integrais”. Por isso, desenvolveu-se uma “doutrina plural” de segurança e defesa no Estado Plurinacional da Bolívia.

A segurança é vista como algo de condição multidimensional, e a defesa como uma demanda integral; para tanto, demandam políticas e doutrinas de caráter plural e formulações próprias para o campo estratégico-militar, desenvolvendo inteligência e conferindo autonomia ao país. O objetivo último da segurança e da defesa, assim como o objetivo último do Estado Plurinacional da Bolívia apresentado nos documentos em questão e na CPE de 2009, é o *vivir bien*. Este conceito diz respeito ao desenvolvimento integral, a partir da segurança das atividades socioeconômicas e à qualidade de vida dos cidadãos e do Estado em harmonia com a natureza, ele é alcançado, segundo essas políticas, por meio de uma perspectiva de identidade plurinacional e de descolonização dos modelos políticos importados adotados até então. Para tanto, é fomentado o desenvolvimento da cultura plurinacional e do multiculturalismo.

Ambos os documentos definidores das políticas de defesa bolivianas traçam as dimensões interna e externa da segurança e da defesa, que se referem a ameaças ao Estado e também à sua população. Estão presentes na dimensão interna de segurança o acesso à educação, à saúde e aos recursos naturais, na medida em que eles consistem na estrutura necessária para a colocação do Estado Plurinacional em uma posição crescente de soberania.

Para definir as dimensões interna e externa da segurança e da defesa, os documentos apresentam três cenários estratégicos: nacional, regional e internacional. No aspecto nacional, a segurança seria garantida a partir de uma abordagem compartilhada, na qual Estado e sociedade civil são responsáveis a partir da integração das diferentes dimensões de poder nacional.

No aspecto internacional, o Estado Plurinacional da Bolívia defende, por meio de suas diretrizes de segurança e defesa, a paz internacional, a democracia, o diálogo e a cooperação entre os países. Nesse sentido, o multilateralismo e a integração regional são apontados como um mecanismo de combate às “novas ameaças” à segurança e à defesa, aquelas que colocam em risco o Estado e sua população, mas não significam guerras nas formas tradicionais. Como país mais pobre da América do Sul (PROGRAMA DAS

NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014), a Bolívia enfrenta uma série de desafios complexos. Entre os temas mais delicados, possivelmente relacionado com a existência de enormes demandas socioeconômicas, está a questão do combate ao narcotráfico⁸⁷.

A integração regional, por sua vez, pode ser alcançada por meio da adoção das medidas de confiança mútua entre os países do continente. A Bolívia posiciona-se internacionalmente buscando aliar as suas políticas de defesa e a diplomacia, valorizando a participação nos regimes regionais de segurança e nos espaços da ONU e, assim, promovendo a presença internacional do Estado.

A soberania é termo recorrente nas definições das políticas de segurança e defesa bolivianas, podendo significar, além de soberania sobre o território nacional – com destaque para a recuperação da soberania marítima e do controle sobre as fronteiras, por exemplo, soberania científica, financeira ou produtiva. Para tanto, uma marca do atual governo boliviano, no poder desde 2006, é a nova forma de manejo dos recursos naturais estratégicos; neste aspecto, a segurança e a defesa tomam também as dimensões da segurança alimentar e ambiental.

Como exposto no segundo Capítulo desta tese, o governo Evo Morales reviu os preços praticados e as concessões de exploração e comercialização dos recursos naturais do país, retomando a prioridade do Estado nessas atividades⁸⁸. Expressão disso foi a nova Lei de Hidrocarbonetos e as determinações a esse respeito presentes na Lei de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras, debatida também no segundo Capítulo. No entanto, outros recursos compõem o espectro de recursos energéticos enfatizados pelo Estado boliviano nas últimas décadas.

⁸⁷ O narcotráfico tem efeitos negativos aos países na estrutura do Estado e na sociedade de forma combinada: gera problemas de governança, ao promover a corrupção dos agentes estatais; gera problemas de segurança pública decorrentes do uso de drogas; e gera perdas econômicas decorrentes da não inserção das pessoas envolvidas no mercado de trabalho formal. Entre 2005 e 2007, observou-se a estabilização da quantidade de cocaína disponível no mercado mundial procedente da América do Sul, com diminuição da área plantada de folha de coca, inclusive na Bolívia. “*En 2012, la superficie total de cultivo ilícito de arbustos de coca en el Estado Plurinacional de Bolivia disminuyó a 25.300 ha, un 7% menos que en 2011. En 2012 se erradicaron manualmente cultivos de arbusto de coca en un total de 11.044 ha en el país. Esa superficie ocupa el segundo lugar en cuanto a la extensión total de cultivos erradicados anualmente desde 2000*” (JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES, 2014b, p.66).

⁸⁸ Em um relato de diplomata do Brasil, ouviu-se a definição de que o governo boliviano estaria fazendo com seu país em relação à América do Sul o que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fez com a Arábia Saudita, inserindo-a no mercado internacional do petróleo, nos anos setenta. A Bolívia seria o novo *power house* energético do continente sul-americano. Há que se fazer a ressalva de que a América do Sul conta com um espectro diversificado de fontes energéticas nos países que a compõem, a exemplo da produção petrolífera da Venezuela, da recente descoberta do pré-sal brasileiro, e o potencial hídrico não restrito à Bolívia, mas compartilhado com os demais países das bacias do Prata e Amazônica.

Em resumo, de acordo com as políticas de defesa bolivianas, a defesa integral do Estado Plurinacional da Bolívia, interna e externamente, é garantida a partir de ações atreladas à promoção do desenvolvimento, da democracia e da participação social multinível. A seguir, o Quadro 4 apresenta os principais conceitos de defesa bolivianos, nos âmbitos interno e externo.

Quadro 4 - Defesa nacional: conceitos bolivianos atuais

ÂMBITO INTERNO	ÂMBITO EXTERNO
Autonomia Descolonização	Cooperação
Defesa e diplomacia	Democracia
Defesa integral	Diálogo
Desenvolvimento integral <i>Vivir bien</i>	Integração regional
Doutrina plural	Medidas de confiança mútua
Identidade plurinacional Cultura plurinacional Multiculturalismo	Multilateralismo
Integração das dimensões do poder estatal	Participação na ONU
Inteligência	Paz
Participação social multinível	Presença internacional do Estado
Segurança multidimensional Segurança interna compartilhada Segurança das atividades socioeconômicas Segurança alimentar Segurança ambiental	Regimes regionais de segurança
Soberania Soberania sobre o território Proteção aos recursos estratégicos	Soberania marítima

Fonte: Elaborado pela da autora com dados do Ministerio da Defensa (2011; 2013).

Apresentaram-se aqui os conceitos considerados principais para a constituição da política de defesa da Bolívia atualmente, que demonstram a particularidade da opção do

Estado Plurinacional da Bolívia por conduzir a formulação de sua política. A seguir são apresentados aspectos semelhantes e diferentes, ou tratados sob óticas distintas, entre os conceitos de defesa bolivianos e os conceitos de defesa brasileiros.

5.1.3 Defesa, Bolívia e Brasil: convergências e divergências

A seleção e exposição dos conceitos feitas aqui significam a preponderância deles no conjunto dos documentos em si. De forma geral, os documentos da Bolívia e do Brasil são semelhantes quanto à estrutura, aos aspectos de caracterização do cenário internacional e regional, de caracterização dos objetivos internos a ser atingidos para se alcançar uma situação plena de defesa, e de explicitação do papel e estrutura das Forças Armadas para a política de cada país.

Em se tratando de características do Estado-Nação, como regime interno e sociedade civil, ambos os países contemplam definições em seus documentos. De igual forma o fazem com respeito às relações internacionais vividas, interpretadas e almejadas por cada um deles, porém com algumas diferenças.

No tocante aos temas desse estudo, os documentos da Bolívia e do Brasil definem a política de cada Estado para as suas fronteiras, a dimensão das políticas de defesa em intersecção com a sociedade e, portanto, com a segurança pública, e as suas concepções de regimes internacionais e de cooperação internacional. A descrição de cada um desses aspectos delinea o que cada Estado entende por fronteira, por defesa e por segurança, conforme se expõe a seguir.

Em âmbito externo, as políticas de defesa da Bolívia e do Brasil direcionam-se à paz e apresentam uma caracterização do contexto regional – no caso boliviano, e do entorno estratégico – no caso do Brasil. Ambos ressaltam a necessidade da integração e cooperação regional sul-americanas, e a Bolívia explicita a priorização da Unasul, da Alba e da Celac, além da necessidade de criação de regimes regionais de segurança na América do Sul. O Brasil apresenta como prioridade o Mercosul e a Unasul, e a adesão aos regimes internacionais como um todo. A abordagem da defesa nacional e regional nessa perspectiva está em consonância com os conceitos de defesa aliados à diplomacia e à política externa expressos pelos dois países.

O Brasil, ao expor os conceitos que configuram seus princípios para a atuação internacional – respeito ao Direito Internacional, não intervenção, etc. – e o que entende como o que deve servir como diretriz para as relações internacionais – a estabilidade

regional e mundial, o multilateralismo, etc. – coloca como objetivo a projeção de poder do Estado brasileiro na região e no Sistema Internacional. As políticas de defesa brasileiras levantam questões que devem ser debatidas conceitualmente no espaço da ONU como contribuição brasileira a esses quesitos.

A Bolívia, por sua vez, tem a meta de garantir sua presença internacional, o que pode servir para afirmar sua soberania e demonstrar o fortalecimento do Estado internamente. Uma pauta que se tornou constitucional a partir da CPE de 2009, e que chama para o Estado boliviano a atenção internacional é a recuperação da sua soberania marítima, pleito em litígio histórico com o Chile, e incluído na pauta da Corte de Haia a partir da gestão Evo Morales (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2014).

A preservação territorial e garantia da presença do Estado nas fronteiras não significa, para a Bolívia, apenas um item inerente à composição do Estado e a descrição de seus objetivos militares, mas tem ligação com a afirmação de sua própria existência enquanto país. Sobre suas fronteiras, elas devem ser preservadas e mantidas livres de agressões externas como: invasões pacíficas de cidadãos dos países vizinhos, exploração ilegal de recursos naturais e do crime organizado internacional.

Nota-se que, enquanto o Brasil tem a intenção de projetar-se para fora nas relações internacionais, a Bolívia tem a intenção de manter-se sólida como Estado e fazer-se reconhecida internacionalmente de forma soberana, e também sobre o destino de seus próprios temas internos. A política boliviana expressa a noção de que esses direitos básicos do Estado vinham sendo historicamente feridos até o advento do Estado Plurinacional.

Ambas as políticas de defesa estão associadas à noção de desenvolvimento de seus países. A brasileira ressalta a necessidade de capilarização dos temas de defesa na sociedade e nas instâncias de governo e poder do País, com participação social. A boliviana também apresenta esse viés, mas aponta no sentido de um diálogo forte com a sociedade, visando a afirmar o caráter do Estado Plurinacional e cumprindo a defesa o papel de contribuir para engendrar os valores pilares dele expressos na CPE de 2009; ela também apresenta um tom de maior proximidade à sociedade ao cunhar o conceito de “segurança interna compartilhada”.

Quanto à preservação dos recursos naturais, é curioso o emprego que a Bolívia faz do termo “estratégico”. Enquanto a política brasileira utiliza o termo “recursos naturais” para enquadrar a noção do meio ambiente como ferramenta do desenvolvimento, a denominação “recursos naturais estratégicos”, no caso boliviano, amplia o emprego desse

conceito, elevando-o ao nível da ideia de *vivir bien*, que seria, *grosso modo*, o desenvolvimento sustentável em sentido radicalizado, com a preservação dos direitos da Mãe Terra e de modos de vida tradicionais⁸⁹.

Esses são alguns aspectos importantes de coincidências e contrastes entre as políticas de defesa formuladas pela Bolívia e pelo Brasil, e em vigência atualmente – sintetizados no Quadro 5, a seguir. Em uma análise geral, percebem-se dois Estados preocupados em dar novo papel aos temas defesa em suas sociedades, preservando ou ampliando sua influência internacional não somente de seus países, mas da região sul-americana.

Quadro 5 – Defesa nacional na Bolívia e no Brasil: destaques de semelhanças e diferenças conceituais.

	Semelhança/diferença	Bolívia	Brasil
Estrutura dos documentos	Semelhantes	Caracterização dos cenários regional e internacional, e dos objetivos internos e externos do Estado.	cenários regional e objetivos internos e externos do Estado.
Prioridades regionais	Semelhantes e diferentes	Fortalecimento dos foros de integração regional (Alba, Celac e Unasul)	Fortalecimento dos foros de integração regional (Mercosul e Unasul)
Inserção internacional	Diferentes	Garantia de presença do Estado	Influência regional e no debate conceitual internacional
Relação com a sociedade	Diferentes	Responsabilidade compartilhada	Diálogo
Recursos naturais	Diferentes	Ferramenta de garantia de soberania e promoção do <i>vivir bien</i>	Ferramenta de desenvolvimento nacional

Fonte: Elaboração da autora com dados de Ministério da Defesa (2012a) e Ministerio de Defensa (2011)

No tópico seguinte, assim como foi feito até aqui com as políticas de defesa, serão apresentadas as políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil no tocante às suas semelhanças e diferenças.

⁸⁹ No entanto, a utilização dada ao maior controle estatal dos “recursos naturais estratégicos” na Bolívia tem sido, em grande parte, para o fomento do desenvolvimentismo produtivo predatório dos recursos naturais, segundo ambientalistas (OIL WATCH SUDAMERICA, 2015).

5.2 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA BOLIVIANAS E BRASILEIRAS EM PERSPECTIVA COMPARADA (2005-2014): PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E CONCEITOS CENTRAIS

Após a descrição das políticas de segurança pública bolivianas e brasileiras no período de 2005 a 2014, no Capítulo 4 da tese, pode-se estabelecer uma comparação sobre as semelhanças e diferenças entre os seguintes parâmetros: base constitucional e marco legal regulamentador; distribuição de competências entre os órgãos estatais nacionais e subnacionais; especificidade fronteiriça; e previsão ou parâmetros para as relações internacionais no tema da política, especialmente com países limítrofes. A formulação de objetivos de cada um desses aspectos, expostos anteriormente, constitui a base para a extração dos conceitos, aqui identificados como centrais, para cada um dos países no tema da segurança pública.

A seguir, é apresentado o Quadro 6 com os marcos legais, as competências e os documentos das políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil em vigência atualmente.

Quadro 6 - Políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil atuais: características principais.

	Bolívia	Brasil
Marco legal	Art. 298 da CPE/2009 e Lei nº 264/2012	Art. 144 CF/88
Competências	Estado central (Polícia Boliviana e Ministério de Governo), unidades autônomas e sociedade civil (corresponsabilização por meio dos conselhos de segurança cidadã)	União (PF, PRF, MJ) e Estados (Polícias Cíveis e Militares)
Políticas e documentos vigentes	Sistema Nacional de Segurança Cidadã, Plano Nacional de Segurança Cidadã 2012-2016 e Observatório Nacional de Segurança Cidadã.	Pefron e Enafron
Ocorrência de especificidade fronteiriça	Não na formulação em segurança cidadã, mas sim em articulação com o planejamento do desenvolvimento e a defesa nacional (Lei nº 100 de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras)	Sim. Os GGIFs congregam todos os órgãos de segurança pública nas UF's fronteiriças.

Previsão e parâmetros para as relações internacionais com países limítrofes	Não	Sim. A integração com os países limítrofes é objetivo do Pefron. Há participação de observadores internacionais nas atividades dos GGIFs.
--	------------	--

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Brasil (1988); Estado Plurinacional de Bolívia (2009); Ministerio de Gobierno (2013); Ministério da Justiça (2015c)

Nos próximos tópicos, serão apresentados o que se considerou como conceitos principais das políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil atualmente, seguidos de uma análise comparativa entre eles.

5.2.1 Segurança pública: conceitos brasileiros atuais

Como visto, a segurança pública no Brasil é altamente complexa devido à quantidade de órgãos que compartilham a responsabilidade por ela nas diferentes esferas de poder do País. Ao longo dos últimos dez anos (2005-2014), percebe-se um direcionamento da formulação dessas políticas no sentido de incorporar o conceito de “cidadania” como dimensão da concepção da política, o que tem impacto no tipo de ação desenvolvida e na formação dos agentes policiais responsáveis por atuar na área.

Esse direcionamento veio com uma mudança de estrutura do Estado em âmbito federal para o acompanhamento e a indução das políticas públicas em segurança pública, com a criação da Senasp e do Fundo Nacional de Segurança Pública. Consideram-se essas medidas uma tentativa de resposta do Estado à sociedade brasileira aos altos níveis de criminalidade e percepção de insegurança constatados no país, sobretudo nos grandes centros urbanos, como se viu no Capítulo 4.

Contudo, observa-se ainda grande fragilidade na estruturação do tema como política nacional, com a pulverização de programas governamentais similares e focados ao longo do tempo, e com a tentativa de unificação deles sem sucesso. Ainda assim, os documentos das políticas descrevem a necessidade de uma “política nacional uniforme” e demonstram o esforço de resolução entre todos os níveis federativos e entre as diversas instituições, o que se traduziu nos conceitos de “integração federativa” e “integração interinstitucional”. Houve também o esforço no aprimoramento da “inteligência, tecnologia e sistemas de informação” dos dados da segurança pública no país.

Entre os objetivos das políticas de segurança pública brasileiras, a “redução da criminalidade” aparece como conceito síntese em todas as suas vertentes e programas. O

que se observa, contudo, é que se sobressaem os conceitos de atribuição constitucional na formulação das políticas (como “manutenção da ordem pública”, “prevenção e repressão”, etc.) e temas estruturais e operacionais dos órgãos policiais ao redirecionamento da segurança pública para a dimensão da cidadania. Nesse sentido, as ações da União em cooperação com os demais entes federados traduzem-se, em grande parte, ao “aparelhamento” das estruturas das corporações policiais, que são subordinadas aos Estados da federação.

5.2.2 Segurança cidadã: conceitos bolivianos atuais

A área da segurança pública na Bolívia passou a ser rediscutida pelo Estado a partir da formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento do primeiro governo Evo Morales em 2006, e foi então incorporada à CPE de 2009 como “segurança cidadã”; é forte a associação conceitual da segurança com a “cidadania”. Embora não tenha um índice de violência alto como outros países da América do Sul, a exemplo de Brasil, Colômbia e Venezuela, o país passou por um aumento populacional significativo desde a década de 2000, contando com três centros urbanos com mais de um milhão de habitantes (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013), vivendo, portanto, questões de criminalidade a eles inerentes⁹⁰.

As diretrizes da segurança cidadã do Estado Plurinacional da Bolívia baseiam-se também nas metas do ODM e são estabelecidas pela CPE de 2009 a partir de um “sistema nacional” de segurança cidadã, amplamente fundamentado nos novos princípios e objetivos do Estado Plurinacional em si, como o “*vivir bien*” e a “interculturalidade”. A CPE de 2009 vincula a necessidade de estabelecimento de um plano nacional de implementação do sistema, que é lançado em 2012, e, entendendo a segurança cidadã a partir do conceito de “bem comum”, estabelece que devem ser criados planos “departamental, municipal e indígena originário camponês”. Isso atribui à política e à segurança cidadã a dimensão de “responsabilidade e gestão compartilhadas”, prevendo também mecanismos de “participação e controle social” em todas as esferas de formulação e implementação.

⁹⁰ “*La evolución de las denuncias sobre homicidios en números absolutos, muestra un incremento de 374 muertes entre el 2005 y el 2011, a nivel nacional; con reducciones los años 2006 y 2009 respecto de los años anteriores, para alcanzar el nivel más alto en el 2010. En términos porcentuales, los homicidios han incrementado el 57% en los siete años considerados*” (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013, p. 18).

5.2.3 Segurança pública, Bolívia e Brasil: convergências e divergências

As políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil apresentam diferenças já na sua previsão constitucional. Enquanto a CF de 1988 se concentra na descrição dos órgãos policiais e divisão das competências de “policimento ostensivo”, “apuração penal” e “defesa civil”, por exemplo, além da subordinação de tais órgãos aos entes federados, a CPE de 2009 dedica-se a formular a respeito da segurança cidadã a partir de princípios relacionados aos “direitos humanos”. As atribuições e funcionamento da Polícia Boliviana, única força policial do país, e que desempenha o ciclo completo de polícia, estão reservadas na CPE de 2009 a seção própria.

No Brasil, repartidas as funções entre União e entes federativos, pulverizam-se as políticas, programas e ações em segurança pública, atuando a União apenas como indutora de diretrizes para a segurança pública; as forças policiais a ela subordinadas, PF e PRF, têm atribuições específicas e atuam em paralelo às forças estaduais, ainda que nos mesmos territórios. Não houve, entre 2005 e 2014 no Brasil, uma política nacional de segurança pública com força normativa atribuída pelo Estado por meio de lei, conforme explicitado no Capítulo 4 da tese. Foi visto, contudo, que, nas recentes políticas de fronteira, há a iniciativa de que o trabalho seja realizado, ao menos em parte, em conjunto entre os órgãos estatais.

Na Bolívia, há um Plano Nacional de Segurança Cidadã e a previsão de acompanhamento e controle por parte da sociedade civil, com a criação de observatórios e conselhos de segurança cidadã em todos os níveis administrativos do Estado. Embora as fronteiras tenham sido incorporadas à CPE de 2009, elas ainda não são objeto de formulação específica em segurança pública, mantendo-se a noção de segurança nacional para a caracterização das fronteiras.

Essa lacuna na formulação da segurança pública em fronteira seria suprida pelos Comandos Conjuntos de fronteira mantidos nas capitais dos departamentos limítrofes, em parceria com as Forças Armadas. O Brasil, ao formular política específica para a segurança pública na fronteira, prevê o relacionamento e cooperação com os países vizinhos, o que não é observado nas descrições das políticas bolivianas.

Observa-se como diferença principal da formulação em segurança pública na Bolívia e no Brasil ênfase à segurança como direito do cidadão, no primeiro caso, e a ênfase na estruturação dos órgãos policiais, no segundo. Isso evidencia a distinta

priorização dada por cada Estado à formulação de suas políticas; não a ausência de outros elementos em cada uma delas.

No Quadro 7, a seguir, são relacionados os conceitos identificados como principais nas formulações bolivianas e brasileiras em segurança pública em vigência atualmente.

Quadro 7 - Segurança pública: conceitos bolivianos e brasileiros atuais

Bolívia	Brasil
Bem comum	Apuração penal
Cidadania	Cidadania
Direitos Humanos	Integração federativa
Interculturalidade	Integração interinstitucional
Participação e controle social	Inteligência, tecnologia e aparelhamento
Planos nacional, departamental, municipal e indígena originário camponês	Manutenção da ordem pública
Priorização da vítima	Policiamento ostensivo
Responsabilidade e gestão compartilhadas	Política de pessoal
Segurança Cidadã	Política nacional uniforme
Sistema Nacional	Prevenção e repressão
Solidariedade	Redução da criminalidade
Transparência	Segurança Pública
<i>Vivir Bien</i>	Sistemas de informação

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ministerio de Gobierno (2013); Ministério da Justiça (2009; 2014)

A seguir, abordam-se a segurança pública e a defesa nacional em conjunto, em sua intersecção com o tema das fronteiras. Apresenta-se um caso ilustrativo de implementação dessas políticas na zona de fronteira Bolívia-Brasil e, para contribuir para o debate da relação bilateral entre os dois Estados, faz-se uma análise de como os temas

de segurança pública, defesa e fronteira aparecem formalmente na relação por eles estabelecida no período estudado. Em síntese, demonstra-se a distância entre o Estado central e a realidade da fronteira, em nível nacional, e a não consideração dela como parte da política em nível internacional, na medida em que a ocorrência de situações relacionadas a tais temas na relação bilateral formal é frequente, mas o envolvimento da sociedade e dos poderes subnacionais das fronteiras é quase inexistente.

5.3 FRONTEIRA, SEGURANÇA E DEFESA NA RELAÇÃO BILATERAL BOLÍVIA-BRASIL (2005-2014)

Primeiramente, é importante recordar a compreensão de relação bilateral adotada neste estudo. Um aspecto é observar o alcance dos temas de segurança pública e defesa no relacionamento bilateral formal, de nível diplomático e nos âmbitos político e técnico, entre a Bolívia e o Brasil. Do relato dos atores entrevistados recolheram-se informações a respeito das políticas ora desenvolvidas por cada país nestes temas, mas também se apreendeu informações sobre temas que seriam desdobramentos de questões de segurança e defesa, ou fatores motivadores delas.

Outro aspecto é que, ao se defender a ideia de que a relação estabelecida na zona de fronteira – seja ela entre os Estados nacionais, os governos locais ou a população dos dois países em geral – também se constitui o relacionamento bilateral entre Bolívia e Brasil, observando-se e analisando-se os pontos de contato entre os países na zona de fronteira relatados pelos atores entrevistados.

A análise das diferentes dimensões da segurança nas regiões de fronteira entre a Bolívia e o Brasil permitiu perceber entraves e também iniciativas promotoras da integração entre os países, institucional e informalmente. Os níveis dessa integração e os efeitos para cada um dos países, tão desiguais entre si em diversos aspectos, são a chave da questão e que deve ser questionada.

5.3.1 Modelo de execução das políticas e desenvolvimento observado

Primeiramente, observou-se que o objetivo comum e central das políticas públicas de defesa nacional e de segurança pública desenvolvidas na Bolívia e no Brasil para as suas fronteiras, assim como sua execução, está relacionado à ideia de desenvolvimento nacional e integração em diferentes níveis. Todos os documentos analisados, tanto da

Bolívia como do Brasil, apresentam, em seu aspecto nacional, a necessidade e o objetivo do estabelecimento da integração entre os órgãos nacionais responsáveis pela formulação e executores das ações das políticas, integração entre os próprios temas ou áreas de políticas públicas, assim como entre os níveis de poder central do Estado e dos poderes subnacionais.

Ou seja, para a garantia da segurança pública, coloca-se como necessária a integração entre: poder central, poderes locais e corporações policiais que atuam no território de fronteira (no caso da Bolívia há apenas uma corporação policial, a Polícia Boliviana), além das Forças Armadas e da sociedade.

Para a garantia da defesa nacional, nos aspectos de defesa e soberania sobre o território e combate aos ilícitos transnacionais que configuram ameaça à organização interna do Estado, é necessária a integração entre as forças singulares das Forças Armadas, e a integração da fronteira ao território nacional, para ambos os países. Tanto no caso da Bolívia quanto no do Brasil, presume-se que o êxito⁹¹ das políticas de segurança pública e de defesa nacional depende diretamente de sua conexão com a noção de desenvolvimento nacional, que permeará o desenvolvimento territorial e produtivo e seus aspectos socioeconômicos como vertente social da compreensão da defesa nacional e da segurança pública.

Em termos estruturais, o que garantiria esta integração seria, em cada país, uma estrutura operacional conjunta entre as corporações de uso da força (polícias e Forças Armadas), esferas do poder público e da sociedade civil. No Brasil, ela é representada pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira; na Bolívia, pelos Comandos Conjuntos. A articulação destas estruturas com a noção de desenvolvimento e integração territorial fronteiriça se dá por meio do diálogo com a CDIF, no caso do Brasil, e da Ademaf, no caso da Bolívia. São elas que facilitam a integração com outros órgãos da estrutura do Estado responsáveis por outras áreas de políticas públicas.

A participação social nessas instâncias aparece de forma diferente em cada um dos países: na Bolívia, a segurança cidadã conta com estrutura de conselhos locais; no Brasil, a CDIF conta com abertura para a intervenção da sociedade civil. Apenas as

⁹¹ É necessário recordar que o que se analisa aqui são as premissas das políticas, portanto, seu “êxito” segundo seus próprios objetivos. No entanto, até mesmo as entrevistas realizadas com os formuladores e executores das políticas apresentam questionamento acerca dos objetivos das políticas e, portanto, relativizando o que pode ser considerado êxito.

políticas brasileiras, porém, apresentam o componente da participação de atores do país vizinho como estruturante e necessário para o bom funcionamento desta articulação.

Os Comitês de Fronteira, iniciativas adotadas pontualmente, mas sem continuidade ou permanência verificada, e sem estrutura institucionalizada por nenhum dos países, seriam o espaço institucional de articulação local do poder público e da sociedade civil de ambos os países acerca das demandas e questões transfronteiriças. Neles também poderiam ser abordadas a cooperação formal entre os municípios dos dois países, figura até agora inexistente nesta relação. A partir das políticas formuladas e do relato dos atores entrevistados, seria esse o modelo ideal de funcionamento da segurança pública e da defesa nacional de forma integrada interna e internacionalmente.

Em suma, essas são as características destacadas das políticas e que conformam um modelo de execução integrada das políticas na zona de fronteira Bolívia-Brasil. A seguir, será apresentada análise das políticas feita a partir das cidades gêmeas Corumbá, no Brasil, e Puerto Quijarro, na Bolívia, precedida de algumas considerações e caracterização delas. Em seguida, serão levantados aspectos gerais de toda a fronteira Bolívia-Brasil, observados ao longo da pesquisa.

5.3.1.1 Zona de fronteira e cidades gêmeas: considerações histórico-geográficas sobre Corumbá e Puerto Quijarro

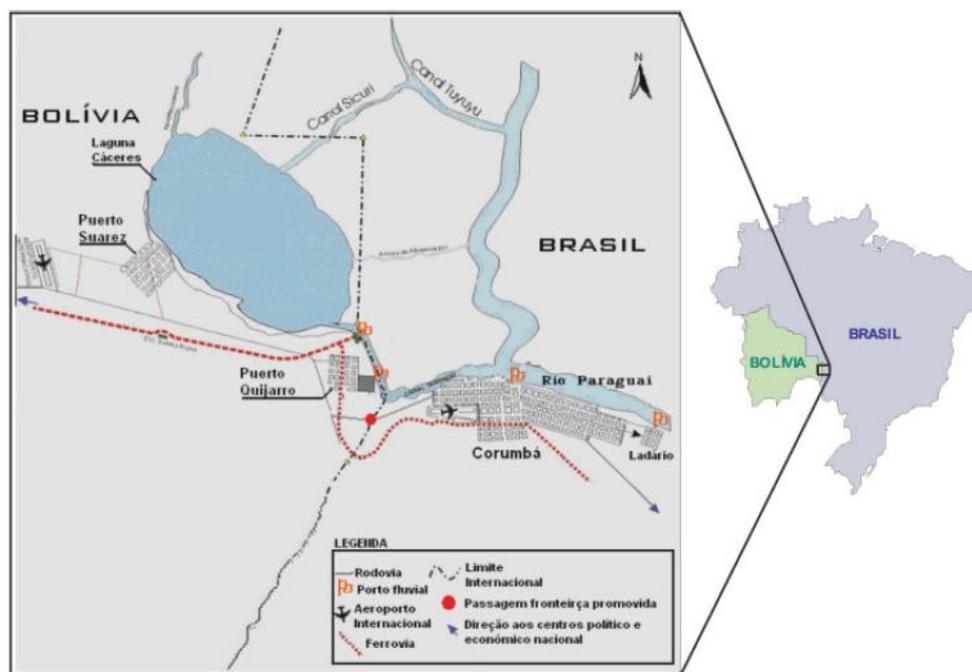
O ponto da fronteira Bolívia-Brasil correspondente às cidades gêmeas Corumbá, no Estado brasileiro do Mato Grosso do Sul, e Puerto Quijarro, no departamento boliviano de Santa Cruz, província Germán Busch, apresenta todos os elementos de integração territorial relacionados ao longo desta pesquisa⁹². Primeiramente, essas cidades-gêmeas são o ponto de intersecção entre os dois países que fora palco dos acordos de Roboré, marco histórico na relação bilateral entre Bolívia e Brasil, conforme exposto no segundo Capítulo da tese⁹³.

⁹² Outras cidades gêmeas da pouco povoada fronteira ente Bolívia e Brasil são: Brasileia e Cobija, Guajará Mirim e Guayaramerín, ambas, respectivamente, do Brasil e da Bolívia e localizadas na Bacia Amazônica; Cáceres e San Matías, no Brasil e na Bolívia, respectivamente. Essas últimas distam um pouco mais entre si, mas mantêm comunicação forte pela crescente relação comercial entre Cuiabá e Santa Cruz (OLIVEIRA, 2010).

⁹³ As relações e fluxos estabelecidos nas cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro frequentemente incluem os municípios vizinhos de Ladário, no Brasil, contíguo a Corumbá, ao norte, que também margeia o rio Paraguai, e Puerto Suárez, município boliviano a 20 km de Puerto Quijarro sentido interior da Bolívia, acompanhando o traçado da ferrovia. O município de Corumbá faz fronteira com a Bolívia (385,7 km) e também com o Paraguai (152,2 km). O traçado de limite com a Bolívia é praticamente o mesmo desde o

Tais acordos estabeleceram a ferrovia de ligação entre os dois países, que escoam grãos e o minério de ferro explorado nos dois países, e lançaram as bases para a participação do Brasil na exploração dos hidrocarbonetos no Oriente boliviano. Além disso, esse ponto da fronteira é cortado pelo rio Paraguai, e seus portos e navegação são temas importantes da agenda de desenvolvimento de cada país e da agenda bilateral entre eles. O estabelecimento dos limites da linha de fronteira, por sua vez, apesar de um século de relações pacíficas tratadas por comissões bilaterais específicas, apresenta indefinições na ocupação e no uso do solo pelas suas populações. Essas divergências estão presentes nos relatos daqueles habitantes e podem constituir-se em problemas políticos na fronteira (Figura 4).

Figura 4 – Localização da aglomeração internacional Corumbá-Ladário-Puerto Quijarro-Puerto Suárez



Fonte: Oliveira (2010, p. 243).

A paisagem e as relações sociais estabelecidas naquelas cidades contam com a presença da ferrovia, de portos fluviais, portos secos e do gasoduto lá instalados. A pesquisa sobre os temas de segurança e defesa nessa zona de fronteira e, portanto, a dimensão social concreta da execução dessas políticas, transborda para a interação com

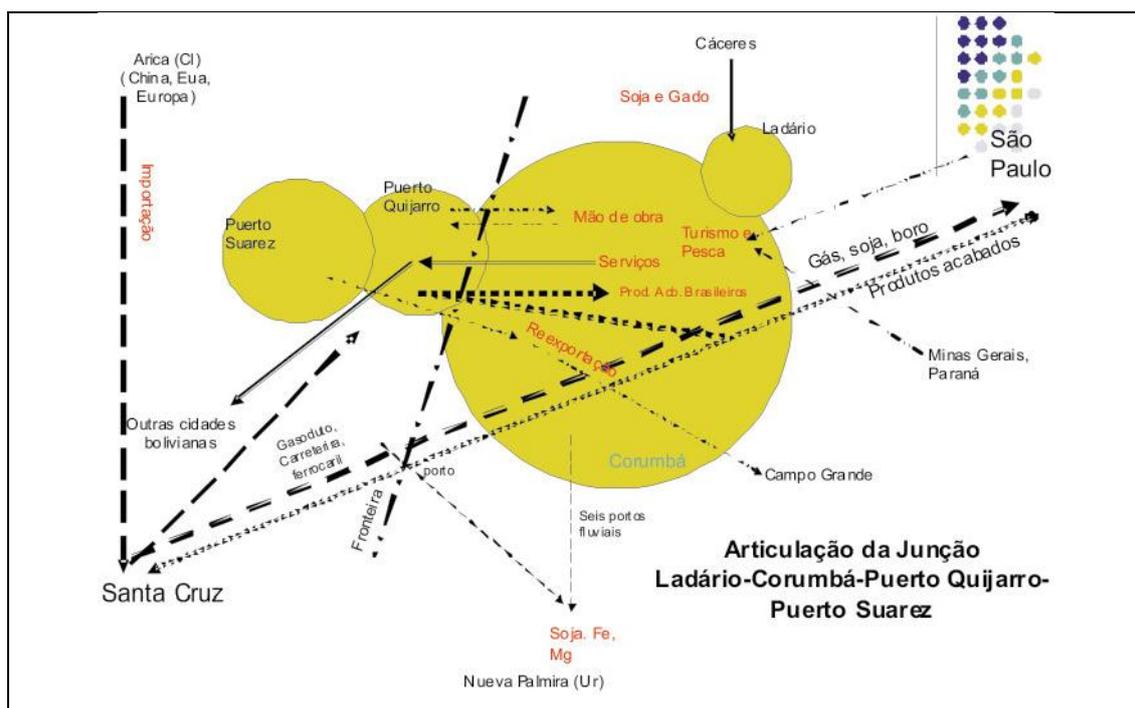
Tratado de Ayacucho, de 1867, com poucas alterações feitas pelo Tratado de Petrópolis em 1903, decorrentes de algumas negociações territoriais por ocasião do conflito em torno do Acre (GONÇALVES; ISQUIERDO, 2011).

as outras atribuições e esferas estatais de poder. Neste caso, evidencia-se a noção ampliada de segurança evocada pelas políticas nacionais bolivianas e suas autoridades. Esse aspecto choca-se com a predominante e crescente territorialização da estrutura e do poder dos Estados naquela zona, condizente com a caracterização de faixa de segurança – antiga, mas que permanece – e com a recente caracterização de faixa de desenvolvimento e integração territorial nacional, em ambos os países.

[...] No passado recente da América Latina, as fronteiras possuíam um caráter quase autóctone, pois eram vividas pelas relações culturais de grupos que permeavam o território de ritos e movimentos. [...] a fronteira é o ambiente natural e concreto das articulações de integração entre os estados-nações, em particular as **idades gêmeas**. Ao chegar à fronteira, depara-se com uma atmosfera que surpreende qualquer transeunte: no geral, **são lugares de intensa articulação, informação, comunicação, interatividade com complementaridades variadas e dinâmicas, que distanciam o ambiente de qualquer aproximação com o conceito de estático** (OLIVEIRA, 2010, p. 241-242, grifos nossos).

Conjuntamente, as cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro, com extensão para os municípios contíguos de Ladário e Puerto Suárez, configuram o que pode ser chamado de aglomeração (urbana) internacional (OLIVEIRA, 2010). Essa articulação sócio-econômico-cultural, como se referem os estudos sobre a realidade local, são, para essa pesquisa, e em concordância com Oliveira (2010), uma zona geoestratégica na qual Estados e poder econômico se encontram territorializados em uma malha diversa de estruturas e fluxos: há a ferrovia, estradas (já não integradas), seis portos fluviais, e um gasoduto – a integração territorial impulsionada pelos Acordos de Roboré (SOUZA, 1998) (Figura 5).

Figura 5 – Fluxos econômicos da fronteira Corumbá-Puerto Quijarro



Fonte: Oliveira (2010, p. 250)

No entanto, essa aglomeração urbana internacional, que soma aproximadamente 150 mil habitantes, não está dotada de estrutura estatal de atenção à população em proporção ao seu tamanho (OLIVEIRA, 2010). O que se nota, ao longo das décadas, é que os Estados sempre estiveram presentes pela sua conexão comercial, mas não necessariamente atentaram ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios em si.

Historicamente, enquanto o Estado brasileiro dedicou atenção a esse ponto da fronteira por causa da hidrovia Paraguai-Paraná, que conecta as bacias amazônica e platina, tendo despendido um tratamento estratégico-militar cuidadoso, a Bolívia só passou a dar atenção a ela a partir dos anos 80 (OLIVEIRA, 2010), quando o agronegócio no oriente boliviano se expandiu a partir do projeto Tierras Bajas del Este, financiado pelo Banco Mundial (URIESTE; PACHECO, 2001).

De um projeto produtivo intermediado pelo Estado boliviano e por um organismo internacional que encontrou limites na crise da dívida dos anos 1980, levando mesmo à quebra do banco de crédito rural estatal, seguiu-se, nos anos 1990, uma forte onda de investimentos privados no setor de grãos, sobretudo de soja, impulsionado por investidores individuais estrangeiros, notadamente brasileiros, atraídos pela facilidade de acesso à terra e pela livre operação comercial em dólar existente na Bolívia (GIMENEZ, 2010; PÉREZ LUNA, 2007).

A partir daí a presença populacional do lado boliviano foi adensada e a dinâmica transfronteiriça da aglomeração urbana internacional ganhou importância nas conexões comerciais do eixo Santa Cruz de La Sierra-São Paulo. Corumbá, que no auge de sua exploração industrial entre as décadas de 1950 e 1970 voltara o desenvolvimento de sua infra-estrutura para Campo Grande, desconsiderando a Bolívia, passa a fazer o caminho inverso. Puerto Quijarro, por sua vez, que fora criada distante do limite entre os dois países, como uma paragem a mais ao longo da linha do trem, voltou-se, juntamente com o distrito de Arroyo Concepción, para o comércio local destinado aos brasileiros (OLIVEIRA, 2010).

Nos municípios de Corumbá e Puerto Quijarro encontra-se, por estarem nas faixas de fronteira de seus países, forte presença militar. As forças singulares mais presentes nos dois países são o Exército e a Marinha, por causa da navegação no rio Paraguai. A Armada boliviana, ainda que com estrutura ínfima, coloca no território seus efetivos para a atuação inserida nas Forças Armadas. A atuação ostensiva destas forças se dá sobretudo em ações de combate ao narcotráfico – no Brasil, em cooperação com as demais instituições ou em ações próprias, amparadas constitucionalmente pelo poder de polícia das Forças Armadas na faixa de fronteira, e, na Bolívia, em apoio à polícia encarregada desta atividade quando há solicitação; do contrário, o que garantem é simplesmente a presença estatal militar no território, já que o Comando de Operações Conjuntas está sediado em Santa Cruz de la Sierra.

Quanto às instituições de segurança pública, verifica-se a presença de todos os órgãos estabelecidos legalmente pela Bolívia e pelo Brasil. No entanto, as iniciativas recentes de integração interinstitucional e especializadas para a fronteira encontram-se em outros municípios, maiores ou mais próximos às capitais regionais de cada país. No caso do Brasil, o GGIF está localizado em Campo Grande, capital do Estado do Mato Grosso do Sul, contando o município de Corumbá com uma equipe de gestores compostos por cada órgão policial desprovida de estrutura própria. Mesmo a Divisão de Operações Fronteiriças (DOF) da Polícia Militar do Estado tem no Município apenas uma base, utilizada quando há operações, já que a sede se localiza em Dourados.

Na Bolívia, assim como o Centro de Operações Conjuntas das Forças Armadas localiza-se na capital departamental Santa Cruz de la Sierra, os setores especializados da Polícia Boliviana no combate ao narcotráfico e ao contrabando mantêm salas no Comando Fronteiriço de Puerto Suárez, mas enviando efetivos apenas para as ocasiões de operações – no caso desse Comando Fronteiriço, observou-se que a especificidade

fronteira está na nomenclatura, não havendo especificidade formativa dos agentes policiais ou de atuação em fronteira com relação aos demais efetivos do país.

A seguir, será dada sequência à análise das características destacadas, componentes do modelo, a partir das entrevistas com os atores públicos locais das cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro.

5.3.1.2 Defesa nacional e segurança pública nas cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro

A abordagem do tema da defesa nacional e da segurança pública no ponto da zona de fronteira Bolívia-Brasil, onde se conformam as cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro, tem, para cada um dos países, três dimensões: local, nacional e internacional. Os mesmos órgãos que combatem os ilícitos transnacionais considerados ameaças aos Estados têm a responsabilidade de zelar pela segurança pública local. As entrevistas com os atores envolvidos nas políticas registram que o fluxo do crime transnacional naquele território tem desdobramentos para os níveis de insegurança dos municípios, mas que, se observados isoladamente como municípios, não apresentam contraste considerável quando comparados aos demais municípios de seus países⁹⁴.

Os ilícitos transnacionais com efeitos diretos sobre a segurança pública de onde ocorrem, por envolverem o trabalho dos habitantes locais em sua cadeia produtiva, são o tráfico de drogas e de armas, e o contrabando de mercadorias em geral. Estes são os de impacto nacional para cada um dos países, e internacional, na medida em que escoam pela mesma malha de infraestrutura que as mercadorias legais rumo aos centros urbanos bolivianos e brasileiros, ou mesmo para a Europa e outros continentes. Em dimensão local, o crime ocorre basicamente pelos benefícios que a troca comercial da mercadoria

⁹⁴ Segundo levantamento interno que vem sendo feito no âmbito da Enafron, desde sua instituição em 2011, a faixa de fronteira brasileira não apresenta índices de criminalidade superiores ao geral do País. Os dados desagregados por município e para a faixa de fronteira deverão ser disponibilizados pelo Portal Sinesp (Informação Verbal obtida por meio de entrevista com Alex Jorge das Neves). Os dados de homicídio, no entanto, podem ser obtidos por meio do Datasus. Porém, há que se observar que o registro de homicídios por meio de declaração de óbito, utilizado pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, desde 1976, é diferente da forma como se registra pelos órgãos de segurança pública. A primeira pauta-se pela Classificação Internacional de Doenças (CID-10), e inclui mais tipos de morte violenta (causas externas) do que aquelas registradas pelas polícias (que utilizam o Art. 121 do Código Penal brasileiro). Outra diferença é o local do óbito: para o Ministério da Saúde, o cômputo é feito no local do óbito; para as polícias, no local do crime (LIMA; BORGES, 2014; REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE, 2015; SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015). A Bolívia, por sua vez, não disponibiliza dados de criminalidade desagregados por município ou faixa de fronteira.

ilegal ou irregular oferece a cada parte envolvida, nos casos de roubos de veículos e tráfico de drogas com destino ao consumidor individual local.

A principal droga que circula por essa fronteira é a cocaína, produzida na Bolívia e que entra no Brasil para abastecer o mercado nacional e ser distribuída para a Europa. A maconha, no entanto, é mais encontrada nas mãos do traficante e do usuário comuns, que não portam ou guardam quantias volumosas. Uma observação feita pelos agentes da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá que chamou atenção foi a respeito do próprio objetivo em se investigar e apreender a droga dentro do município; o comerciante da droga o faz para o próprio sustento, e ora pode estar nesta atividade, ora pode estar no comércio de roupas – segundo eles. Como resultado, investem-se recursos financeiros e materiais (o Estado) em um tipo de ação que amedronta a população e não inibe núcleo central do crime organizado em si (Informação Verbal)⁹⁵. Isso indicaria a necessidade de se redefinirem as políticas públicas nesse campo, visando a lhes ampliar a eficácia.

Há o reconhecimento de que armas e as drogas que chegam aos grandes centros urbanos brasileiros têm passagem por aquela fronteira, mas também se aponta a participação importante das armas produzidas no país envolvidas nos atos criminosos e indicação de outros pontos da fronteira brasileira, como a fronteira com a Venezuela, “mais vulneráveis” e “distantes” da presença do Estado brasileiro se comparadas à fronteira Corumbá-Puerto Quijarro.

Para os atores da Polícia Civil, o fato de fazer fronteira com a Bolívia aumenta o tráfico de drogas local e, conseqüentemente, os crimes de roubo e furto, mas isso devido ao baixo preço da droga e do tráfico como possibilidade de trabalho para a população menos favorecida. Chegam a afirmar que é o lugar do Brasil onde se encontra droga para consumo a preço mais barato⁹⁶. Segundo eles, não há correlação com a atuação do cidadão boliviano, no entanto.

[...] o povo boliviano é um povo pacífico e eles se sentem submissos ao brasileiro. Então, existe essa submissão. Eles não se sentem igual ou superior. Eles estão sempre se pondo em condições de submissão. Então, em todas as situações de crimes que acontecem aqui, eu digo assim, o fato de a gente ser fronteira, existem aproximadamente 20 mil bolivianos morando aqui, residindo aqui, a família, e mulher e filho e criança. Eles, não... não aumentam o índice de criminalidade na cidade.

⁹⁵ Informação verbal obtida por meio de entrevista com investigador e delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

⁹⁶ Um dado interessante, que apareceu na conversa com diversos entrevistados e com a população em geral, é que Corumbá não tem *cracolândia*, como outros centros urbanos de grande e médio porte, ou de fácil acesso à droga. No entanto, os entrevistados não arriscam atribuir uma razão para o fato, e não foram encontrados estudos a respeito.

Não são eles que praticam roubos e furtos, não são eles donos de bocas de fumo. Não são eles traficantes que vendem aqui. Então, existe, sim, um aumento alarmante de tráfico de drogas por sermos fronteira, porque a droga é muito barata na Bolívia. (Informação Verbal)⁹⁷.

Sobre se houve aumento da entrada de cocaína oriunda da Bolívia depois que o país regularizou o plantio tradicional da folha de coca, a Polícia Federal não identifica mudança no nível local, tampouco nacional. Porém, com um intenso consumo de drogas local, haveria o aumento da quantidade de moradores de rua usuários de droga e de violência doméstica, normalmente de parte de filhos adolescentes agressores dos pais. A delegacia regional da mulher, segundo a Polícia Civil e a Polícia Militar da cidade, enfrenta o crescimento desses casos nos últimos anos⁹⁸. Quanto aos homicídios, entende-se que há correlação com o tráfico de drogas, mas não em situação alarmante, se comparado a outros municípios brasileiros de mesmo porte:

O homicídio também aumenta em Corumbá em razão do tráfico de drogas... mas, também não são bolivianos – nem os que matam e nem os que morrem. No ano, que eu me lembre, no ano passado, em 2014, não é um número exato, mas, de aproximadamente 22 homicídios, desses 22, vinte eram envolvimento com drogas. E dois eram de pessoas honestas que não tinham passagem pela polícia e teve alguma briga, assim. Mas, os outros 20, eram todos acerto de drogas e todas as vítimas já tinham passagem por roubo, furto ou tráfico de drogas. Todos envolvidos em drogas. E então, o homicídio não é uma preocupação para a gente aqui em Corumbá. Os índices não são tão altos, igual Dourados, Três Lagoas, que são cidades do mesmo tamanho. E os que existem, geralmente a vítima tem mais passagem do que o autor (Informação Verbal)⁹⁹.

O combate ao roubo de veículos, motos e automóveis, é, no entanto, a atividade de rotina das polícias Civil e Militar em Corumbá. A precária fiscalização veicular na Bolívia, e até mesmo o reduzido mercado de venda de veículos naquele país, faz com que a venda de unidades roubadas no Brasil em território boliviano seja fácil, e por um preço baixo, ou como moeda de troca por droga. Frequentemente o roubo de veículos é tema tratado bilateralmente, e houve episódio recente entre os governos nacionais a respeito:

⁹⁷ Informação verbal obtida por entrevista com delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá. Sobre a percepção popular acerca dos cidadãos e do país vizinho, ou sobre uma ameaça de guerra entre os dois países, a região centro-oeste é a que apresenta a menor média das regiões brasileiras (MEDEIROS FILHO, 2013, p. 67).

⁹⁸ Informação verbal obtida por entrevista com delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá. Não foram fornecidos, no entanto, dados que demonstrem a evolução relatada pela experiência da delegada.

⁹⁹ Informação verbal obtida por entrevista com delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

quando o presidente Evo Morales anunciou como medida nacional a disposição de regularização de todos os veículos em circulação em seu país, o Brasil manifestou-se contrário, pois entendia-se que isso funcionaria como estímulo para a prática do roubo. Esses roubos, em sua maioria, são praticados por brasileiros, não por bolivianos (Informação Verbal)¹⁰⁰.

Há uma percepção de que o Pefron foi um plano lançado nacionalmente para dar resposta aos altos níveis de violência que enfrentam os grandes centros urbanos brasileiros atualmente, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba. Conforme reiterado ao longo deste trabalho, há, na sociedade brasileira, uma culpabilização das fronteiras pela entrada de armas e de drogas no país, e seriam as fronteiras supostamente as geradoras da violência. O lançamento do Pefron também foi, para os órgãos policiais, um vislumbre de maior aporte financeiro por parte do Estado às suas ações, aporte esse não contemplado nos pleitos próprios de cada categoria. Enquanto resposta à sociedade ao problema da violência gerada pelo crime organizado e pela ausência do Estado nas suas fronteiras, ele teve impacto positivo e midiático¹⁰¹.

Para a delegacia da Polícia Federal em Corumbá, o aporte do Pefron incidiu nas áreas de material e de pessoal, com o envio da FNSP para as operações na faixa de fronteira por um ano contínuo a partir da instituição do Plano, mas que representaram um incremento de apenas 10% na estrutura corrente de atuação do órgão (Informação Verbal)¹⁰². A Polícia Civil de Corumbá, responsável também pelo município de Ladário, relatou aumento no recebimento de recursos após a implementação do GGIF; ele permite o recebimento (de viaturas, móveis, computadores, etc.) tanto por parte do Estado, como por parte da União. É relatado, no entanto, que a rotina do órgão não foi alterada, apenas que se ganha corpo e reforço no momento de uma ação conjunta (Informação Verbal)¹⁰³.

¹⁰⁰ Informação verbal obtida por entrevista com Tenente Coronel Velásques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹⁰¹ O Tribunal de Contas da União (TCU) desenvolveu, ao longo do primeiro quadrimestre de 2015, uma pesquisa de avaliação sobre os sistemas de governança das políticas públicas aplicadas nas fronteiras, englobando o Pefron e a CDIF. A pesquisa consistiu em entrevistas com agentes públicos da União e dos Estados envolvidos na formulação e execução de tais políticas, além da aplicação de questionários aos agentes dos órgãos públicos da União e dos Estados, envolvidos, no caso do Pefron, com a segurança pública. A pesquisa foi dividida em três eixos: 1) institucionalização das políticas, planos e objetivos; 2) capacidade organizativa e de coordenação entre órgãos e participação social; e 3) monitoramento, controle, gestão de risco e *accountability*. Os relatórios serão julgados pelo TCU e divulgados até o final de 2015 (Informação Verbal obtida por entrevista com gestores do TCU em Brasília e em Campo Grande, MS).

¹⁰² Informação verbal obtida por meio de entrevista com o Delegado-chefe da Polícia Federal em Corumbá.

¹⁰³ Informação verbal obtida por meio de entrevista com delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

O mérito do Pefron, presente na fala de todos os atores entrevistados, é a iniciativa de integração institucional entre os órgãos públicos brasileiros federais, estaduais e municipais, principalmente entre as forças policiais – cinco ao todo – que ocorria muito raramente antes de seu estabelecimento, principalmente entre órgãos policiais e Forças Armadas (Informação Verbal)¹⁰⁴. Identificam-se também a informalidade dessa integração e a falta de estrutura de permanência, mas a criação do GGIF, previsão do Pefron, é vista como positiva de forma unânime pelos entrevistados. Nesses espaços reúnem-se os órgãos com poder de polícia na faixa de fronteira, mas também órgãos de fiscalização, como a Receita Federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e órgãos fiscalizadores estaduais, como o de controle agropecuário, quando necessário.

A integração de tais órgãos com as Forças Armadas ocorre no âmbito da Operação Ágata, comandada pelo Exército e desenvolvida também a partir do Pefron. Porém, é uma integração ainda mais pontual e restrita aos momentos de Operação. Pelo poder de polícia atribuído constitucionalmente às Forças Armadas na faixa de fronteira, principalmente a Marinha tem um importante papel no combate aos ilícitos transnacionais pela intensa navegação fluvial da região (Informação Verbal)¹⁰⁵.

Em Corumbá, formou-se um grupo responsável pelo GGIF que funciona sem hierarquia entre os órgãos, e que se reúne, por definição própria, mensalmente ou sob demanda, para mapear os principais problemas do momento e planejar ações conjuntas. Para eles, a integração das instituições transmite uma ideia de que o Estado está mais forte e tem ação inibidora para as organizações criminosas. As ações ostensivas de combate ao narcotráfico, por exemplo, conseguem reunir uma quantidade de tropas muito superior à que é utilizada por cada órgão de forma independente, e apresenta resultados positivos desde quando não conhecidas pelas organizações criminosas, ou divulgadas previamente pela imprensa (Informação Verbal)¹⁰⁶.

Relatou-se que, após a realização de operação conjunta no âmbito do GGIF, observa-se o arrefecimento temporário da criminalidade que, no entanto, não se mantém por muito tempo. Isso só poderia ser resolvido por meio de um trabalho continuado, porém as operações demandam muitos recursos financeiro e humano e, nem mesmo os

¹⁰⁴ Informação verbal obtida por entrevista com Tenente Coronel Velásques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹⁰⁵ Informação verbal obtida por entrevista com o Tenente Coronel Velasques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹⁰⁶ Informação verbal obtida por entrevista com o Delegado-chefe da Polícia Federal em Corumbá.

órgãos em conjunto têm condição de mantê-la de forma perene (Informação Verbal)¹⁰⁷. O GGIF logrou produzir um contato permanente entre os órgãos, mas ainda não o trabalho conjunto permanente, pela própria organicidade e atribuição de cada uma das corporações.

Anteriormente ao Pefron, a atuação policial de forma especializada na fronteira era realizada pelo Estado do Mato Grosso do Sul por meio do Centro Integrado de Operações de Segurança (Ciops) e pelo Departamento de Operações de Fronteira (DOF). Ambos seguem existindo e compõem o GGIF, mas não têm estrutura permanente na cidade de Corumbá. O Ciops e o DOF congregam as polícias Civil e Militar – o DOF foi criado como Grupo de Operações de Fronteira (GOF) no final dos anos 1980 e com sede de funcionamento no município de Dourados¹⁰⁸. Tais estruturas apresentavam as mesmas dificuldades de integração por que passa agora o GGIF, com um espectro mais amplo de órgãos envolvidos (Informação Verbal)¹⁰⁹ – essa constatação, contudo, não foi apresentada como motivo de invalidação das iniciativas de integração interinstitucional por nenhum dos atores entrevistados.

Chamou atenção o fato de que nenhum dos órgãos entrevistados apontou como solução para a entrada ilegal ou irregular desses produtos qualquer tipo de “fechamento” da fronteira, seja por barreira física inerte, seja por atuação ostensiva de pessoal¹¹⁰. Quando as operações de apreensão passam a ter destaque na mídia, dificilmente o efetivo em terra tem sucesso em apreensão – pois são utilizados meios aéreos, fluviais, etc., e a quantidade de mercadoria ilegal e irregular é tão menor que a legal que a vistoria em todo o sistema viário, ferroviário, etc. não se torna factível (Informação Verbal)¹¹¹.

A integração com os países vizinhos, prevista pelo Pefron, mas não normalizada posteriormente, acontece nas cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro de forma constante e informal. No que se refere à atuação policial conjunta, o Plano não forneceu

¹⁰⁷ Informação obtida por entrevista com o Tenente Coronel Velasques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹⁰⁸ “O DOF é a primeira unidade policial integrada no Brasil que reúne ação conjunta de policiais civis e militares e tem obtido resultados expressivos na apreensão de drogas e no combate aos crimes transfronteiriços em Mato Grosso do Sul. Atua em 51 municípios, em 1.517 quilômetros de fronteira do Mato Grosso do Sul com Paraguai e Bolívia” (LAMOSO, 2015, p.232).

¹⁰⁹ Informação verbal obtida de entrevista com o Tenente Coronel Velasques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹¹⁰ Uma comparação que apareceu em várias entrevistas foi a da fronteira Bolívia-Brasil com a fronteira dos EUA com o México, que, de tamanho parecido e aparato de controle muito maior, não se consegue impedir os fluxos ilegais através dela.

¹¹¹ Informação obtida por entrevista com o Tenente Coronel Velasques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

ferramentas adicionais à integração que já ocorria de maneira espontânea e informal. Com um consulado boliviano estabelecido em Corumbá, o contato com o Estado brasileiro para os temas deste estudo refere-se à segurança pública, quando há envolvimento de cidadãos bolivianos. Com a Polícia Federal há contato constante, quando há prisão de cidadãos daquele país. Não existe a visão de se lidar com a segurança pública enquanto problema comum das cidades gêmeas, ou daquele conglomerado urbano internacional. Não foram relatados problemas decorrentes de entrada em serviço de algum órgão em território vizinho, nem mesmo a ocorrência dessas situações.

As questões entre órgãos policiais brasileiros e consulado boliviano em Corumbá normalmente se referem à autenticidade de documentos e a relação é descrita como boa por ambas as partes.

Com a Polícia Boliviana, há intercâmbio de informação na área de inteligência, e operações de ocorrência simultânea nos dois municípios, porém esporádicas. As atividades são descontinuadas pelas frequentes trocas de comandos nos órgãos do país vizinho, o que dificulta o estabelecimento de atividade continuada – esse foi um relato frequente dos órgãos brasileiros. Outro dado constante nas falas é a falta de estrutura dos órgãos bolivianos, que dificulta o andamento das ações. Ressalta-se que os mecanismos de cooperação relatados se tratam todos de relações informais estabelecidas pelos próprios agentes públicos.

A própria diferença de estrutura das organizações policiais bolivianas e brasileiras são um fator de dificuldade para a integração do trabalho ou mesmo o intercâmbio informal. Enquanto a Bolívia dispõe de uma corporação, que realiza o ciclo de polícia completo, no Brasil são cinco órgãos, que se somam, ainda, às Forças Armadas na faixa de fronteira. A simples apreensão de um veículo roubado com o envolvimento de brasileiros menores e maiores de idade pode ensejar o contato da Polícia Boliviana com três órgãos brasileiros – são questões simples, de rotina das corporações, mas de operacionalização complicada. Essas questões parecem mais facilmente contornadas pelas polícias Civil e Militar do que pela Polícia Federal, e também pelos órgãos estaduais especializados de fronteira, Ciops e DOF, talvez por seu direcionamento de enfrentamento ao crime organizado (Informação Verbal)¹¹².

Por parte de todos os atores entrevistados, há a percepção de que a população boliviana é pacífica e que se envolve menos com a criminalidade do que a brasileira; na

¹¹² Informação verbal obtida por entrevista com o Tenente Coronel Velasques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

maioria das vezes, por exemplo, o mandante ou chefe de quadrilha, quando composta por bolivianos, é brasileiro. No relato dos atores da Polícia Civil, há a comparação com o povo paraguaio com relação à postura perante as polícias brasileiras (Informação Verbal)¹¹³.

Eu creio que não tem essa relação de boliviano praticar homicídio aqui no Brasil. Eu acho que o brasileiro, ele é mais criminoso que o próprio boliviano. Porque a gente percebe alguma... essa formação de quadrilha, normalmente é liderada pelo brasileiro, entendeu? O boliviano mesmo, em si parece ser mais pacífico. No que se refere a isso aí, é mais humilde, mais ... o brasileiro é que é mais malandro (Informação Verbal)¹¹⁴.

A respeito da relação dos órgãos com a sociedade civil local, a Polícia Federal é a que relata maior percepção de que há confiança sobre seu trabalho por parte da população, pela sua capacidade investigativa e de contato com o nível de poder central do Estado brasileiro.

A recomendação para efetivação das políticas de segurança pública mais frequente na fala dos entrevistados dos diferentes órgãos está relacionada com uma política de permanência e estruturação do trabalho, e não com programas pontuais. A maioria se traduz na reivindicação corporativista por valorização da carreira, conforme verificou-se no levantamento legislativo sobre o tema, mas também com a especificidade fronteiriça na elaboração das políticas estatais, o que valeria para todas as áreas de atuação do Estado.

Eu teria mais pessoal treinado, específico na área, a valorização do nosso policial que está na fronteira. Existe nas Forças Armadas, o pessoal recebe um valor a mais por estar aqui. O Ministério Público recebe o adicional de moradia, a Justiça recebe, e nós, não. Eu recebo o mesmo que o delegado que está em Florianópolis. Então, eu acho que falta, do governo, essa ideia de nos dar um incentivo para que nós trabalhemos com afinco nessa fronteira. Alguns policiais estão aqui porque gostam, mas esses são a minoria. A maioria vem –a gente chama, de ré – com a ré engatada. Ele quer voltar para casa. Ele quer cumprir aqui o estágio probatório dele de dois anos ou três anos e quer voltar para casa. Eu acho que a política que seria mais útil seria valorizar o policial que está na fronteira, que ele é o responsável pelo primeiro combate, aqui ((ênfatisou)) nessa área (Informação Verbal)¹¹⁵.

O motivo alegado não é apenas o combate ao crime organizado, mas as demais atividades da atribuição legal da Polícia Federal, e de rotina de uma delegacia de Polícia

¹¹³ Informação verbal obtida por entrevista com delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹¹⁴ Informação verbal obtida por entrevista com Tenente Coronel Velasques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹¹⁵ Informação verbal obtida por entrevista com Delegado-chefe da Polícia Federal em Corumbá.

Federal de fronteira, como crimes ambientais, contrabando e descaminho, desvio e lavagem de dinheiro, controle de produtos químicos (utilizados para o refino da cocaína, sobretudo), controle da segurança privada e o tráfico de pessoas, sem mencionar a rotina de migração. A delegada da Polícia Civil, por sua vez, mencionou a necessidade de mais estrutura por ser um órgão de fronteira, e atribuiu a falta dela pela ausência de força política da causa, por não terem deputados federais nem senadores de lá no Congresso Nacional (Informação Verbal)¹¹⁶.

Do ponto de vista da prevenção em segurança pública, talvez fosse útil o contato maior entre os diferentes tipos de órgãos brasileiros, por exemplo as polícias com o consulado do país do outro lado da fronteira. Parece estranho que o Consulado do Brasil em Puerto Suárez atue de forma tão próxima aos presos brasileiros naquele país, e não conheça nem mesmo os atores dos comandos policiais do lado brasileiro (Informação Verbal)¹¹⁷. Essa é mais uma evidência de que as políticas estatais para aquele território não são pensadas de forma conjunta.

Uma importante iniciativa de diálogo bilateral em nível local nas cidades gêmeas são os Comitês de Fronteira. Embora neste ponto da fronteira não tenham ocorrido reuniões periódicas sob esse nome e estrutura, houve iniciativas nesse sentido tomadas tanto pelo lado brasileiro como pelo boliviano; diversas são as pautas e necessidades identificadas – como educação, saúde¹¹⁸, transporte, circulação de pessoas, registro civil, vigilância sanitária, etc. – mas a segurança na fronteira é um tema constante (Informação Verbal)¹¹⁹.

Os registros de reuniões bilaterais entre instituições do aglomerado urbano fronteiriço em questão conseguidos na Prefeitura Municipal de Corumbá datam todos de 2014, tendo as iniciativas partido tanto dessa prefeitura, do lado brasileiro, como pela prefeitura de Puerto Quijaro, de Puerto Suárez e pela Ademaf. Os atores presentes nos cinco encontros ocorridos em 2014 coincidem com as instituições entrevistadas para esta pesquisa. Somam-se a eles representantes dos órgãos homólogos dos dois países em

¹¹⁶ Informação verbal obtida por entrevista com a delegada da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹¹⁷ Informação verbal obtida por entrevista com Tenente Coronel Velasques, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul em Corumbá.

¹¹⁸ Segundo a vice-prefeita da cidade de Corumbá, mais de 800 crianças bolivianas estudam nas escolas brasileiras de Corumbá e Ladário, a maioria por possuir o registro civil brasileiro, mas vivem na Bolívia. Essas escolas não têm estrutura para alfabetização bilíngue e não há previsão legal para tratamento diferenciado a essas instituições de ensino. O mesmo acontece com o Sistema Único de Saúde, que atende população superior à contabilizada pelo Estado brasileiro para a transferência de recurso.

¹¹⁹ Informação verbal obtida por entrevista com a vice-prefeita de Corumbá.

controle aduaneiro, agropecuário e de transporte terrestre, além da presença dos cônsules locais dos dois países. Em entrevista realizada na prefeitura do município de Corumbá, ressaltou-se que a relação de integração já é vivida entre os dois países na zona de fronteira, mas que ela é por vezes atrapalhada pela estrutura legal dos dois países e pela falta de previsão formal para o tratamento daquele território enquanto região integrada.

Por disponibilizar um aparelho de serviços públicos mais estruturado, o Brasil já oferece a cooperação para o lado boliviano. Porém, no comércio, relata-se que o benefício gerado nas cidades vizinhas é bastante grande, e que, caso houvesse previsão legal, não seria difícil demonstrar as possibilidades de ganhos para ambos os lados em diferentes setores e negociar contrapartida nas questões que se considerar pertinentes. Mesmo para ações já efetuadas no limite da fronteira, como o controle migratório e de bens, poderia ser feito em conjunto e em apenas um posto, que funcionasse de forma integrada e permanente. A realidade observada hoje são postos incompletos quanto à estrutura e que funcionam de maneira intermitente, o que descontinua o trabalho fiscalizador necessário na saída e entrada simultâneos de um país ao outro (Informação Verbal)¹²⁰.

Em Puerto Quijarro e Puerto Suárez, é frequente a presença de militares – do Exército e da Armada – de baixa patente nas ruas realizando atividades como construção e coleta de lixo. Como ocorre no Brasil, faz parte de uma espécie de ação cívico-social oferecida pelas Forças Armadas, mas, conversando com eles, foi informado que são iniciantes na carreira de todo o país que têm que fazer um período de treinamento pelas fronteiras do país. Em seus uniformes, convivem a bandeira boliviana e a *whipala*, bandeira que representa as diversas nações indígenas, assumida oficialmente pelo Estado boliviano após tornar-se Estado Plurinacional da Bolívia¹²¹.

¹²⁰ Informação verbal obtida por meio de entrevista com a vice-prefeita de Corumbá.

¹²¹ Na região oriental da Bolívia, onde se localiza o departamento de Santa Cruz, o apelo a identidades étnicas do país como Estado é menor, embora a ascendência indígena na população seja grande. Diferente das cidades do altiplano, como La Paz, não se observa nos municípios do Oriente um nacionalismo traduzido na proliferação *whipalas* pelas ruas e estabelecimentos privados. Na pequena ponte sobre o canal Tamengo, que separa Corumbá de Puerto Quijarro, apenas a bandeira de três cores figura pintada ao lado da bandeira brasileira como símbolo da fronteira entre os dois países. As *whipalas* estão presentes, no entanto, nas sedes dos órgãos públicos, da polícia e do exército. Isso se deve a um processo de formação social e étnica distinta entre as “terras altas” e as “terras baixas”, ou Oriente, onde está o departamento de Santa Cruz. “*It is important to note that the significance of ethnicity tends to differ widely between the highlands and lowlands as a result of differing historical trajectories. Highland people have been engaged with colonizing religious, political, and economic institutions for centuries. Beginning with Spanish silver mining, the large highland populations were forced to provide labor, food, and resources for state and private exploitations schemes. In the lowlands, where populations were smaller and fewer mineral riches were found, indigenous groups escaped these forms of assimilations for much longer (although many people suffered violence in missionary reductions or rubber boom plantations). Consequently, contemporary lowland people tend to have more a homogenous ethnic identification* (POSTERO, 2007, p. 11).

O Coronel em comando do posto militar em Puerto Quijarro, em entrevista, demonstrou conhecimentos dos documentos Doutrina e Livro Branco de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia; no entanto, relatou que essa é uma formação que não consegue chegar ainda a todos os níveis hierárquicos do exército, sobretudo àqueles que atuam nas fronteiras. A função da instituição na fronteira é, principalmente, demarcar território, pois o poder de polícia restringe-se à Polícia Boliviana. Talvez isso explique a existência de instalações quase sem estrutura física e de pessoal¹²².

Situação similar observou-se no comando fronteiriço da Polícia Boliviana, em Puerto Suárez, responsável por toda a província Germán Bush. O General responsável demonstrou conhecimento do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Cidadã, da Lei nº 100, mas relatou que sua estrutura de planos regionalizados, observatórios e espaços de gestão compartilhada ainda não existe. A relação com a Ademaf também é escassa; a organização mantém um escritório na cidade, mas os trabalhos conjuntos com a Polícia Boliviana ainda não existem. A Polícia Boliviana mantém, no entanto, contato com organizações sindicais e trabalhistas que funcionam como um meio da população acessar a participação naquele órgão policial (Informação Verbal)¹²³.

Sobre a relação com os órgãos policiais brasileiros, relatou-se que trabalham em cooperação informal nos casos de roubo de veículos, e que há a participação e acompanhamento de agentes bolivianos nos trabalhos do GGIF.

Há relação também com o Consulado brasileiro na cidade, principalmente em casos de presos brasileiros no município e cidadãos brasileiros que residem daquele lado

¹²² O posto de fronteira do Exército localiza-se muito próximo ao limite com o Brasil. Há, no entanto, pequenos postos, quase improvisados quando se considera a condição material de sua estrutura, em outros pontos da fronteira onde o território é contíguo. Um exemplo é o Posto Militar Avançado (PMA) da comunidade El Carmen de la Frontera; no território convivem um assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) brasileiro, existente desde 1984, com mil habitantes, e uma comunidade boliviana que se instalou ali no mesmo período. Há desacordo da população e dos poderes locais sobre se aquelas terras são bolivianas ou brasileiras, e versões de que o PMA se instalou no local na ocasião da guerra do Acre, como ação preventiva. A precariedade da estrutura do PMA não impede o cuidado em sua identificação: a pequena casa tem sua fachada coberta com frases de cunho patriótico, como *“Morir antes que escravos vivir”* (trecho do hino nacional boliviano), *“Ejército de Bolivia, forjador de la patria”*, *“Cuándo el Clarín de la patria llama, hasta el llanto de las madres calla”*, *“Más sudor, en la construcción, menos sangre”*, *“Bienvenidos al corazón de sudamérica”* e *“Bolívia debe vivir, así tengamos que morir”*. A própria identificação do Exército boliviano do país como o *heartland* da América do Sul, a manutenção da presença militar na fronteira como posto avançado de segurança, e o pleito – agora constitucional – do acesso soberano da Bolívia ao mar, são elementos interessantes para o desenvolvimento de estudos sobre o nacionalismo relacionado ao território naquele país, ainda pouco explorados. Auld Sotomayor (2015) apresenta interessante análise a respeito, considerando o período colonial até a época de consolidação das fronteiras bolivianas, no século XX.

¹²³ Entrevista com Comandante da Polícia Boliviana em Puerto Suárez.

da fronteira¹²⁴. O Consulado brasileiro está há dois anos sem Cônsul designado, mas funciona ativamente em interação com o poder público e a sociedade locais, em atividades de cooperação cultural e assistência aos brasileiros que lá vivem e transitam; há uma faculdade de medicina em Puerto Suárez que conta com 70 estudantes brasileiros (Informação Verbal)¹²⁵.

O Consulado brasileiro em Puerto Suárez¹²⁶ funciona com três funcionários brasileiros do Ministério das Relações Exteriores, dos quais nenhum é diplomata, e um funcionário boliviano, que possui também o registro civil brasileiro. O órgão tem participado dos espaços binacionais dos Comitês de Fronteira, recentemente organizados pela prefeitura de Corumbá e pela Ademaf, conforme exposto anteriormente, mas não se relaciona com os órgãos policiais brasileiros, apenas com os bolivianos. O relato lá colhido a respeito da sensação de segurança na cidade é positivo, novamente atribuindo-se a prática criminosa aos brasileiros (Informação Verbal)¹²⁷.

Notou-se, no conglomerado urbano em questão, uma grande disposição de convivência pacífica entre as duas sociedades e Municípios, mas uma deficiência de recursos financeiros e meios legais para que seja amparada e estabelecida uma cooperação formal em diferentes níveis de políticas públicas. No entanto, o contraste da diferença de estrutura do Estado brasileiro com relação ao Estado boliviano, seja referente aos órgãos de segurança pública e defesa, seja com relação à estrutura urbana simplesmente, é abissal.

5.3.1.3 Demais aspectos levantados sobre defesa nacional e segurança pública em toda a zona de fronteira Bolívia-Brasil

O tema da fronteira entre Bolívia e Brasil apresenta o dilema do país maior, mais desenvolvido em termos relativos, com relação ao país menor. É um dilema que perpassa toda a relação bilateral entre os dois países. Há, em várias falas dos entrevistados, o relato

¹²⁴ Conforme o Consulado brasileiro em Puerto Suárez, há 15 presos brasileiros na cidade, desde 2012, e 80 brasileiros que vivem na província de Germán Busch, sem visto de permanência. Segundo o Consulado boliviano em Corumbá, há sete presos bolivianos no Estado do Mato Grosso do Sul, porém todos na capital do Estado, Campo Grande.

¹²⁵ Informação verbal obtida por entrevista com vice-cônsul do Brasil em Puerto Suárez.

¹²⁶ O Decreto n.º 8411/2015 autorizou a transferência das instalações do Consulado para Puerto Quijarro, onde atualmente concentra-se a maior parte das atividades comerciais, população e relação com o Brasil. Com o crescimento comercial de Puerto Quijarro, observou-se que Puerto Suárez tornou-se praticamente uma cidade-dormitório.

¹²⁷ Informação verbal obtida por entrevista com vice-cônsul do Brasil em Puerto Suárez.

do impacto do país maior sobre o menor. No entanto, na política externa, a preocupação do Brasil em fortalecer a unidade sul-americana levando em conta essas assimetrias, levou o país a abrir todas as tarifas à Bolívia (no âmbito do acordo do Mercosul, em 2014), adotando tarifa zero, sem pedir reciprocidade. Houve também disposição do Estado brasileiro em renegociar o preço pago pelo gás importado e os termos da atuação da Petrobras naquele setor produtivo na Bolívia¹²⁸. Percebe-se, então, que no período estudado, o Estado brasileiro imprimiu a consciência dessa assimetria no conjunto das ações implicadas na relação bilateral Bolívia-Brasil (Informação Verbal)¹²⁹. No caso da renegociação em torno do gás, em 2006:

[...] nós compreendíamos que é um país mais pobre e menos desenvolvido que dependia muito disso [...] para nós era mais importante [...] uma estabilidade na região que contribuísse para uma segurança na fronteira do que uma situação de permanente instabilidade. E claro, dentro de um limite do que era razoável. E eu acho que isso foi encontrado (Informação Verbal)¹³⁰.

Outra questão fronteiriça com a qual a Bolívia e o Brasil lidam constantemente é a presença ilegal de nacionais de um dos dois países do outro lado da fronteira. Geralmente são populações pobres, que chegam espontaneamente; não há deliberação estatal para o seu assentamento e muitas vezes não há nem o conhecimento do Estado. Como se sabe que o território é muito caro à Bolívia, o Estado brasileiro tem sido cauteloso e tem reforçado esse conceito em suas políticas, indicando que as situações devem ser tratadas a partir de um viés humanitário, e não de confronto entre Estados (Informação Verbal)¹³¹.

Nesse sentido, a Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia destaca como ameaça à segurança de suas fronteiras a invasão pacífica de cidadãos dos países vizinhos, a exploração ilegal de recursos naturais estratégicos e a delinquência internacional, que seria o crime organizado transnacional. Com isso, percebe-se quão cara à Bolívia é qualquer porção de território na zona de fronteira, sendo esse um dado que o Brasil deve levar em conta ao relacionar-se com o país vizinho.

¹²⁸ Nessas questões, é importante recordar o contraste entre as economias da Bolívia e do Brasil e o impacto que tais renegociações provocam em cada uma delas. Enquanto o PIB brasileiro em 2014 foi da ordem de US\$ 3 trilhões, o boliviano esteve em torno de US\$ 70 bilhões (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2015).

¹²⁹ Informação verbal obtidas por entrevista com o Embaixador Celso Amorim.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem.

O mesmo ocorre com o tema das hidrelétricas construídas do lado brasileiro, do desmatamento e da agricultura monocultora que, segundo autoridades bolivianas, configuram ameaças à sua segurança alimentar e ambiental¹³², e que devem ser tratadas em nível bilateral. Sobre o mesmo tema, o MRE brasileiro declara tomar o máximo de cuidado e dialogar com a Bolívia cada decisão, afirmando até mesmo que as hidrelétricas são obras vantajosas para eles como país pelo arranjo que se pode proporcionar, de forma abarcada nos acordos, para a navegação fluvial e escoamento de sua produção, por exemplo (Informação Verbal)¹³³.

Enquanto o MRE boliviano ressalta os problemas das populações brasileiras que ultrapassam o limite fronteiriço para o lado boliviano, os problemas ambientais decorrentes das represas construídas no Brasil, e a dificuldade em se negociar com o a navegação nos rios limítrofes¹³⁴, a missão diplomática boliviana em Brasília apresenta um tom mais parecido com o que se ouve no próprio Brasil:

Los ríos navegables que tenemos con Brasil que nos han afectado las represas evidentemente Jirau y Santo Antonio. (...) Hay en Bolivia la conciencia de que Brasil va a remediar eso y estamos en esa negociación. Hay un compromiso de parte brasilera de que va a remediar todo esto que ha dado. Hay un antecedente que también es importante desde el punto legal para Bolivia, un juez en... Rondonia, un juez ha condenado a ambas empresas a hacer efectivo las remediaciones y las compensaciones al Brasil. Han demandado las comunidades brasileras, las sociedades brasileras ha demandado ante el juez y el juez ha ordenado que tanto Santo Antonio como el Jirau, tengan que hacer. Y la política de Estado brasilero ya ha conseguido que ambas represas construyan pueblos ya, han construido pueblos. Con... planificación del Estado para poder remediar el efecto (Informação Verbal)¹³⁵.

¹³² Sobre a perspectiva de defesa do Estado Plurinacional da Bolívia quanto ao meio ambiente, Matos (2013) descreve: “*En el campo ambiental, se reconoce que la apropiación ilegal de recursos naturales, el asentamiento desordenado de industrias en reservas naturales, así como las consecuencias del deterioro de recursos naturales: lluvias ácidas, gases invernaderos, deforestación, el hueco de la capa de ozono, la escasez del agua, la degradación de suelos, la erosión de la biodiversidad, todos son amenazas al Vivir Bien y son fuentes de crisis y conflicto. El Estado, como agente securitizador, en un escenario de seguridad multidimensional, debe reservar parte del presupuesto a la mitigación de esas amenazas*” (MATOS, 2013, p. 94-95).

¹³³ Informação verbal obtida por entrevistas com o Embaixador Celso Amorim, com o Diretor Executivo da Ademaf e com o Diretor de Limites e Águas Internacionais do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia.

¹³⁴ Segundo informação verbal obtida por entrevista com o Diretor de Limites e Águas Internacionais do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia, seguem existindo problemas de demarcação de limites com situação de populações brasileiras vivendo em território boliviano ao longo dos rios Rapirã e Abunã (entre o estado do Acre e o departamento de Pando) e do rio Iténez, ou Guaporé (entre os Estados de Mato Grosso e Rondônia e os departamentos de Santa Cruz e Beni).

¹³⁵ Informação verbal obtida por entrevista com Embaixador e Primeiro Secretário bolivianos em Brasília.

O Brasil teve o papel, com relação à Bolívia, de colaborar na reorientação de sua política de combate ao narcotráfico, ao propor trabalho conjunto quando aquele país decidiu afirmar a manutenção do plantio tradicional da folha de coca¹³⁶. O Brasil tem feito esforços também quanto à regularização dos imigrantes bolivianos que vêm ao Brasil para trabalhar na indústria têxtil, garantindo o acesso deles aos serviços sociais do Estado brasileiro. No âmbito da defesa e das Operações Ágata, o país já ofereceu ao país vizinho a atuação das Forças Armadas em ações cívicas e sociais nas fronteiras bolivianas, como ocorre nas fronteiras brasileiras, e não houve até então resposta afirmativa do Estado boliviano. Com o Sisfron também deverá ocorrer cooperação, e ele será implantado na fronteira com a Bolívia em sua próxima fase, em 2016. Ainda assim, não há “queixas” da Bolívia ao Brasil quanto à sua atuação nas fronteiras (Informação Verbal)¹³⁷.

Essa é também a perspectiva de fala da missão diplomática boliviana em Brasília, mais otimista e conciliadora a respeito do Brasil do que os atores entrevistados no Ministério das Relações Exteriores em La Paz. Esse otimismo e exaltação da relação pacífica e de confiança estabelecida entre os dois países estaria demonstrado, segundo eles, no baixo nível de violência na fronteira dos dois países, e na possibilidade de cooperação ou trabalho concertado, mesmo que informalmente, quando o assunto é o narcotráfico. Não é a visão predominante, no entanto, como será visto ao longo da análise.

A comparação do combate ao narcotráfico por parte dos EUA, assim como sobre a situação da fronteira daquele país com o México, é feita recorrentemente (Informação Verbal)¹³⁸.

El contrabando está en los grandes comerciantes, [...] al margen de la convivencia que tienen los brasileiros y los bolivianos en la frontera. Nunca hemos tenido problemas en las fronteras. [...] Bolivia no tiene más que dos helicópteros para controlar 3400 km de frontera con Brasil. Los Estados Unidos, con una frontera menor que la de Bolivia con Brasil, tiene el ejército más poderoso del mundo, [...] que ha invadido países y naciones enteras, y no puede derrotar al narcotráfico. Además asociado a una de las potencias más grandes de América como es México. Y no lo puede derrotar al narcotráfico. Y nos imponen a nosotros, un país de 10 millones de habitantes con una economía ínfima comparándose con el ejército y con la economía norteamericana. Un

¹³⁶ “En 2013, Bolivia se adhirió de nuevo a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, con una reserva relativa a la hoja de coca. La masticación de hoja de coca y el consumo y uso de la hoja de coca en su estado natural con ‘fines culturales y medicinales’ están ahora permitidos exclusivamente en el territorio de Bolivia en virtud de dicha reserva” (JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES, 2014a).

¹³⁷ Informação verbal obtida por entrevista com o Embaixador Celso Amorim.

¹³⁸ Informação verbal obtida por entrevista com Embaixador e Primeiro Secretário bolivianos em Brasília.

ejército que no es ni siquiera el 2% de la potencia militar agresiva y armada que tiene el ejército norteamericano y nos piden que nosotros seamos eficientes y eficaces en la lucha contra el narcotráfico (Informação Verbal)¹³⁹.

A Operação Sentinela e a Operação Ágata foram as ações chamadas emergenciais do Pefron, pois correspondem a ações ostensivas e intensivas nas fronteiras de combate aos ilícitos transnacionais. As ações estruturantes do Plano referem-se à estruturação e aparelhamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública na faixa de fronteira brasileira. A Operação Sentinela, coordenada pela Polícia Federal, congrega todas as demais forças de segurança pública que atuam nas fronteiras. Por ser a Bolívia o terceiro maior produtor mundial de cocaína, são operações importantes nesses pontos da fronteira.

Do contato com os atores da Polícia Federal, depreendeu-se que a Operação Sentinela funciona como um reforço no combate aos crimes de tráfico transnacional, de todos os tipos, pois a visão do órgão é de que as apreensões têm mais resultado quando feitas a partir de investigações de inteligência, não a partir de policiamento ostensivo. A ação estruturante referente à Polícia Federal seria o aumento de efetivos em mil policiais, mas, em quatro anos de Pefron, isso ainda não aconteceu. A PF afirma que menos efetivos, mas empregados em inteligência, gera um resultado maior (Informação Verbal)¹⁴⁰.

Na visão do órgão, como o Brasil é eminentemente uma rota de trânsito da cocaína que é consumida na Europa, a inteligência deve se concentrar nos transportes. A rota do tráfico se origina na Bolívia e passa para o Brasil majoritariamente pela fronteira Puerto Quijaro-Corumbá, exatamente por onde passam as mercadorias legais por causa da melhor infraestrutura, seguindo do Mato Grosso do Sul para São Paulo, até o porto de Santos, de onde sai com destino à Europa. Na faixa de fronteira, há cooperação da Polícia Federal com o Exército, a Marinha e a Força Aérea para a interceptação de cargas, que saem por via terrestre, aérea e fluvial. Por isso, o argumento para o investimento em recursos humanos e técnicos em inteligência é o de que, no caso da apreensão de droga,

¹³⁹ Idem. É interessante comparar esse potencial ofensivo da política e do exército bolivianos não apenas com relação aos órgãos estadunidenses, mas com o próprio aparato de que dispõe o crime organizado: *“Bolivia’s novel policy is often overwhelmed by the mercurial and explosive drug trade. President Morales acknowledges that traffickers have ‘more modern’ technology, ‘more sophisticated’ weapons, and ‘better communications’ than the police and the army combined. While Bolivia has asserted greater sovereignty and established larger drug-control budgets, insisting to international donors on shared consumer-producer responsibility, spiraling international demand threatens to erode the country’s stability and security”* (FARTHING; KOHL, 2014, p.143).

¹⁴⁰ Informação verbal obtida por entrevista com o Diretor da Divisão de Investigação e Combate ao Crime Organizado Transnacional da Polícia Federal, em Brasília.

não se obtém sucesso contra o crime em operações ostensivas somente, elas seriam apenas paliativas (Informação Verbal)¹⁴¹.

[...] a produção mundial de cocaína é de mil toneladas ao ano, chutando alto – o UNODC fala em 800. Para abastecer o mercado americano, são 300 toneladas, para o europeu, mais 300. Então, da produção da América do Sul, 600 toneladas vão para o Hemisfério Norte. [...] Sobram 400 para Ásia, África e América do Sul. Fazendo uma estimativa de que entram no Brasil 400 toneladas, entre o que fica e o que vai para a Europa, são cinco carretas carregadas. [...] Para exportar a produção de soja do Mato Grosso, de quase 30 milhões de toneladas, seriam 50 mil caminhões. Quantos caminhões eu precisaria fiscalizar para levar essa quantidade picada em 365 dias? (Informação Verbal)¹⁴²

O argumento justifica que essa não é uma posição baseada na opinião e na experiência da Polícia Federal brasileira, apenas, mas que outras situações ao redor do mundo indicam a ineficiência da repressão ao crime organizado internacional ocorrer de forma ostensiva no território de fronteira¹⁴³:

Se a gente investir tanto, por que é que então o exército americano não conseguiu barrar a entrada de cocaína no território nacional, por que é que o exército israelense não conseguiu barrar a entrada de mísseis dentro da Faixa de Gaza, no território tão pequeno só com trabalho ostensivo, por isso nós acreditamos mais na inteligência (Informação Verbal)¹⁴⁴.

A inteligência, a prevenção e a cooperação seriam meios mais eficazes de combate ao crime organizado transnacional. A Polícia Federal mantém acordo com a Bolívia, via MRE, desde 2008, para a repressão a narcóticos, com um acordo guarda-chuva com a Polícia Boliviana, que se avalia de bons resultados. Além disso, o órgão tem adidos policiais que trabalham, desarmados, para troca de experiência e informação, em território boliviano junto à missão diplomática brasileira e à Polícia Boliviana. Também não foi

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Idem. Atualmente, a Bolívia é rota de trânsito de cocaína peruana com destino não só ao Brasil, mas ao Chile, para acesso aos portos e ao Oceano Pacífico (MESA GISBERT, 2014, p. 183).

¹⁴³ É importante destacar que essa debilidade no combate ao narcotráfico, que pode parecer uma característica de países pouco equipados e institucionalizados, deve ser compreendida no contexto deste combate em nível mundial, até mesmo em países como Estados Unidos e da União Europeia: *“Coincidentemente con la negligencia europea a la hora de enfrentarse al Crimen Organizado Global, los resultados de la participación internacional (NN.UU., G7, Unión Europea, etcétera) en la ‘guerra global contra la droga’ son aún más decepcionantes. A pesar de todos estos esfuerzos – tenemos que tener en cuenta que la Interpol dedica la mitad de su presupuesto a combatir el comercio de drogas ilegales – , se estima que las autoridades confiscan tan sólo el 10% de las drogas que se producen en el mundo. No nos debe sorprender, por lo tanto, que dados los colosales beneficios que pueden obtenerse de este negocio ilegal, muchas personas estén dispuestas a asumir enormes riesgos para transportar y comercializar drogas”* (CURBET, 2006, p. 28).

¹⁴⁴ Informação verbal obtida por entrevista com o Diretor da Divisão de Investigação e Combate ao Crime Organizado Transnacional da Polícia Federal, em Brasília.

relatada a percepção de aumento da entrada de cocaína a partir da Bolívia desde que o Estado boliviano regularizou o plantio tradicional da folha de coca (Informação Verbal)¹⁴⁵.

E tem convenção da ONU, ela disse que simplesmente teria que erradicar todo o plantio, era para terminar isso em 1985, nenhuma produção de coca para esses fins tradicionais poderia existir, poderia existir para fins comerciais. Eu acho uma injustiça, para fins industriais, ou seja, aquela área plantada para a Coca-Cola poderia, para multinacional, para o consumo do povo boliviano tradicional não? Eles teriam que mudar a cultura deles. Eu acho um pouco de arrogância esse discurso [...] Defender o interesse da Coca-Cola e o povo tem que mudar a sua cultura? (Informação Verbal)¹⁴⁶.

Por parte das Forças Armadas brasileiras, a atuação nas fronteiras no período estudado destaca-se pela Operação Ágata, realizada no âmbito do Pefron. Trata-se de uma ação ostensiva de combate ao crime organizado internacional que reúne outros órgãos do poder público, de meio ambiente a controle aduaneiro, podendo chegar a 40 delas em uma ação (Informação Verbal)¹⁴⁷.

Sua organização, que demanda de quatro a cinco meses de preparação, parte das Forças Armadas e destes outros órgãos federais, passam pelos Estados nos quais serão realizadas e pelo Ministério das Relações Exteriores, encarregado da notificação dos países limítrofes. Os militares destes países são convidados a participar como observadores, e a interlocução é feita por meio dos adidos militares brasileiros lá instalados. Desde a instituição do Pefron em 2011, até 2014, oito edições da Operação Ágata foram realizadas nas fronteiras brasileiras, três delas na fronteira com a Bolívia.

Qual é ... vamos dizer assim, vantagem da Operação Ágata? É sufocar o ilícito e permitir que outros órgãos realizem os seus trabalhos com segurança com apoio logístico. Resultado? Uma razoável apreensão de drogas, de armamentos, mas que depois aumenta, por quê? Quando você fecha a fronteira efetiva, expressiva em 25 mil homens, você praticamente inibe que um material passe para esse lado, só que eles têm compromisso, então o que acontece? Quando nós saímos, normalmente a outra operação, [...] tem prosseguimento e é quando as maiores apreensões ocorrem (Informação Verbal)¹⁴⁸.

No tema da defesa, destaca-se o contato das Forças Armadas de ambos os países não apenas na fronteira, como no apoio à preparação e formação, com estudantes militares

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Informação verbal obtida por entrevista com Chefe de Gabinete do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, em Brasília.

¹⁴⁸ Idem.

bolivianos frequentando as escolas de formação brasileiras de maneira crescente. Como foi visto na análise das políticas brasileiras de defesa nacional no Capítulo 3, esse tipo de cooperação é um objetivo a ser fortalecido pelo Brasil. Para a missão diplomática boliviana no Brasil, a cooperação formal se dá no sentido da formação, e na rotina operativa nas fronteiras ela acontece, em grande medida, de maneira informal. Ainda assim, avalia-se que a Operação Ágata aporta não apenas no combate ao narcotráfico, mas aos demais crimes como o tráfico de pessoas (Informação Verbal)¹⁴⁹.

Também na esfera da defesa, o Sisfron, projeto apresentado no Capítulo 3 da tese, corresponde a vários subsistemas de captação de imagens na fronteira, com o intuito de apoiar a gestão e dificultar a concretização de crimes transfronteiriços. Ainda em fase piloto, está sendo desenvolvido na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai em uma faixa de 600 km, e na fase seguinte, em 2016, passará à fronteira com a Bolívia.

Como projeto do Exército, o objetivo é propiciar que sua presença nas fronteiras brasileiras seja mais eficiente, servindo à identificação de ilícitos transfronteiriços como narcotráfico, contrabando e crimes ambientais. Futuramente, deverá integrar-se ao Sipam e ao sistema de defesa aeroespacial brasileiro já implantado, além do gerenciamento da Amazônia Azul, pela Marinha, em planejamento. A visão do Exército é de que poderá integrar as ações com os países vizinhos, não correndo o risco de promover alguma espécie de “invasão” ou “espionagem” (Informação Verbal)¹⁵⁰.

O nosso monitoramento, ele é... ele, sem sombra de dúvida, que ele vê dentro e fora. Ele tem emprego dual. Mas, [...] à medida que nós não temos áreas de fricção na fronteira, porque as fronteiras estão bem estabilizadas, nós já temos uma boa relação com os vizinhos. [...] Os vizinhos normalmente são chamados a como observadores participar das operações. Isso é o que eu posso dizer na minha condição como supervisor (Informação Verbal)¹⁵¹.

Com o funcionamento instalado no Mato Grosso do Sul, o Sisfron atua em diálogo com o Pefron, com o GGIF e com as demais forças policiais atuantes naquele território. As imagens captadas pelo Sisfron podem ser acompanhadas nas estações móveis no local, ou pelo centro operacional em Dourados e pelo Quartel General do Exército em Brasília, funcionando como apoio à decisão e apoio à atuação. Como parte da Política Nacional de Defesa, o projeto cumpriu o objetivo de fomentar o desenvolvimento da indústria

¹⁴⁹ Informação verbal obtida por entrevista com Embaixador e Primeiro Secretário bolivianos em Brasília.

¹⁵⁰ Informação verbal obtida por entrevista com supervisor do Sisfron, em Brasília.

¹⁵¹ Idem.

nacional de tecnologia, e conseguiu constituir-se com 75% de equipamento fabricado no Brasil (Informação Verbal)¹⁵².

De todo modo, ao se planejar a segurança pública e a defesa nas fronteiras, há dificuldade em se fazer gestão compartilhada internamente; com outro país, ainda mais. Quando há pouca capacidade de reivindicação por parte da sociedade, o Estado assume sozinho a condução da política e direcioná-la dessa forma pode fazer com que se perca o parâmetro; mesmo havendo problemas como violência policial, ou nos casos em que as Forças Armadas assumem o poder de polícia e geram a percepção de insegurança relatada, não quer dizer que não haja uma política – e já é uma situação complicada (Informação Verbal)¹⁵³.

[...] o que observo, é que a [...] a segurança na fronteira é direcionada ao delito e menos à concepção de segurança pública e cidadã que estão anunciadas nas políticas. Na fronteira, ela está na parte do ilícito, ela se dirige ao ilícito (Informação Verbal)¹⁵⁴

Para isso, algumas iniciativas em nível nacional e local têm sido observadas. Os Comitês de Fronteira, que são foros binacionais nos quais devem ser tratadas questões locais da sociedade da zona de fronteira, em contato com os Estados centrais e suas chancelarias, aparecem em diversas falas, porém com registros diferentes e apresentam pouca memória institucional capaz de construir uma trajetória confiável a seu respeito – conforme se verificou no caso ilustrativo de Corumbá e Puerto Quijarro.

Como iniciativas formais, eles estavam previstos no antigo PDFF brasileiro e atualmente estão previstos os Comitês Fronteiriços pela Ademaf boliviana; no entanto, já houve iniciativas do Ministério das Relações Exteriores brasileiro e algumas a partir dos governos dos próprios municípios de fronteira. São Comitês que não se confundem com as Comissões Mistas de demarcação de limites, existentes entre Bolívia e Brasil desde o início do século XX, e demais comissões bilaterais para tratamento de assuntos determinados em nível diplomático, conforme aparecem na listagem de instrumentos bilaterais formalizados apresentada no Apêndice A.

Embora não haja atividades sistemáticas, há registros de reuniões dos Comitês de Fronteira a partir de 2012, com encontros nas cidades gêmeas de Cobija e Brasileira, Cáceres e San Matías, Guajará-Mirim e Guayaramerín e Corumbá e Puerto Quijarro. Os

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Informação verbal obtida por entrevista com o Embaixador Celso Amorim.

¹⁵⁴ Idem.

atores dos órgãos localizados nas capitais dos dois países que mencionaram os Comitês de Fronteira foram a Ademaf e a embaixada boliviana em Brasília, além do Ministério da Integração Nacional. Percebeu-se pouco envolvimento do Ministério das Relações Exteriores brasileiro não só na participação, mas no próprio conhecimento e concepção dos Comitês de Fronteira como política possível para as relações bilaterais nas fronteiras.

Estes espaços devem servir ao desenvolvimento da zona de fronteira e contar com a participação de diferentes áreas do poder público e da sociedade civil local. Nas atas de reuniões disponibilizadas, os assuntos centrais abordados são: segurança, circulação de cidadãos fronteiriços e migração, desenvolvimento produtivo e meio ambiente, infraestrutura e transporte, saúde, educação e turismo.

Por parte do Estado brasileiro, a ferramenta existente atualmente para a articulação de políticas públicas nas fronteiras é a CDIF, abordada no Capítulo 2 da tese. Após a extinção do PDFF, e sem recursos orçamentários próprios para a CDIF, o MI passou a buscar em outros ministérios ações que dialogassem com as fronteiras e pudessem ter sua implementação articulada por seu intermédio. Diante da ausência de um plano nacional de desenvolvimento para as fronteiras, foi solicitado aos Estados fronteiriços que elaborassem seus planos regionalizados para a faixa de fronteira. Desde a criação da CDIF, em 2010, até 2012, todos os Estados, com exceção do Acre, traçaram seus próprios planos, com suas demandas prioritárias e peculiares aos territórios fronteiriços (Informação Verbal)¹⁵⁵.

O papel que a CDIF desempenha, portanto, é o de articular os entes federados, principalmente as demandas municipais com as políticas oferecidas pela União. Atualmente, as principais ações estão no âmbito da inclusão produtiva dos territórios de fronteira regional e nacionalmente. Uma preocupação da Comissão é o de:

[...] fortalecer a capacidade para elaboração de projeto, até procurando universidades que estão na faixa de fronteira para tentar fazer com que as universidades apoiem os municípios na elaboração de projetos ou unir um pouco da parte da extensão, da pesquisa, com programas práticos de política pública, é um esforço que a gente está fazendo (Informação Verbal)¹⁵⁶.

Observa-se maior estruturação para formular demandas e acessar programas nas cidades gêmeas do que em outros pontos das fronteiras. Em demandas referentes aos serviços prestados pelo Estado, como educação e saúde, são esses municípios que

¹⁵⁵ Informação verbal obtida por entrevista com Coordenador da CDIF, em Brasília.

¹⁵⁶ Idem.

manifestam a sobrecarga que recebem por atender a população dos países vizinhos, conforme visto no caso ilustrativo de Corumbá e Puerto Quijarro. A solução, no entanto, é difícil, muito pela dificuldade em se mensurar a situação real; frequentemente as demandas são pouco embasadas, segundo a percepção da CDIF (Informação Verbal)¹⁵⁷.

No âmbito das atividades da CDIF, a dificuldade maior de implementação de políticas parece estar não na capacidade de articulação e demanda dos municípios, mas na dificuldade de que as suas pautas se integrem às diretrizes estatais:

Eu acho que **a maior dificuldade mesmo é em relação ao posicionamento do tema da fronteira na agenda de prioridades do Governo Federal**. A gente é um coordenador operacional, a gente não tem nenhum poder decisório também, a gente sugere, a gente leva as demandas dos territórios de fronteira para os ministérios, mas os ministérios, soberanamente decidem a sua vida. Um outro... uma outra tentativa que a gente fez o ano passado e continuamos com ela por outras... outros canais, é em relação aos acordos binacionais relacionados a fronteira, a gente sabe que têm acordos que são assinados, que às vezes o Congresso Nacional até já aprovou e eles voltam para os ministérios, dá um aval final, não sei exatamente como é a tramitação, são uma série de acordos que estão parados, e alguns há anos [...] (Informação Verbal, grifo nosso)¹⁵⁸.

Ao mesmo tempo em que o tema da fronteira é marginal na maioria dos órgãos do Estado, quase não há ferramentas legais para que os próprios Municípios fronteiriços construam soluções com os municípios dos países vizinhos. Por isso, um aporte que a CDIF considera essencial às políticas públicas para as fronteiras é a elaboração legislativa específica para esses territórios, pois, conforme visto ao longo deste estudo, há pouco amparo legal à cooperação transfronteiriça.

Em conjunto com a SAF, o MJ, o GSI e os Municípios, tem sido discutida qual a melhor solução nesse caso, “[...] se é um acordo internacional guarda-chuva que possibilite às cidades gêmeas ter uma autonomia para cooperar em determinadas áreas ou se é necessária mudança na legislação” (Informação Verbal)¹⁵⁹. Tem-se tentado também incluir a participação do Ministério das Relações Exteriores nesse debate, o que evoluiu pouco até agora; como relatado pelos atores da ABC, essas decisões são tomadas em alto nível político no MRE, para depois passar ao nível local¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Na disciplina de Relações Internacionais, esse debate é tratado a partir da noção de paradiplomacia, para a qual entes subnacionais relacionam-se entre si diretamente, podendo ser compreendida essencialmente, no modelo de Estado brasileiro, pela “[...] atividade de política externa de uma unidade federativa” (BANZATTO; PRADO, 2014). Para tanto, cunharam-se conceitos como “diplomacia multinível”,

A importância do envolvimento do MRE nessas questões é demonstrada pela demanda de que as questões fronteiriças sejam resolvidas por meio de instrumentos de cooperação. Aponta-se, até mesmo, por parte do MI, que deve haver uma distinção entre cooperação técnica, estabelecida entre entes nacionais e praticada pela ABC, e cooperação territorial, que tem como fio condutor um território contíguo compartilhado por dois ou mais países, e no qual ocorre:

[...] uma situação de transbordo dos problemas, e que ocorre dentro do país em uma Região Metropolitana, por exemplo, e na fronteira é um caso internacional. Agora, os instrumentos que a gente tem, são os mesmos instrumentos que têm para fazer cooperação São Paulo-Paris, que são já muito precários também, São Paulo fazer cooperação com Paris vai fazer cooperação informal, não tem também esse amparo legal, imagina uma cidade-gêmea [...] que transbordam os problemas de um lado para o outro da fronteira, uma política pública que você decide aqui no Brasil que implementa lá e têm consequências no outro lado e idem. [...]diferenciar essa cooperação territorial da cooperação internacional é fundamental porque o problema é diferente, a questão é diferente (Informação Verbal)¹⁶¹.

Destaca-se que a integração dos cidadãos se dá muito mais pelas fronteiras do que por foros regionais e multilaterais, como o Mercosul e a Unasul, e que, portanto, enquanto se discute a integração comercial entre os Estados, por exemplo, a integração dos cidadãos sul-americanos já está acontecendo nas fronteiras (Informação Verbal)¹⁶².

Em âmbito bilateral entre os Estados, qualquer situação de integração que se vive é uma batalha permanente contra os preconceitos de todos os lados. Para o Brasil, hoje, a integração é vista como um objetivo estratégico nacional. Também em matéria de defesa, o país propôs a criação do Conselho de Defesa Sul-americano e, posteriormente, da Escola de Defesa Sul-americana, ambos no âmbito da Unasul. Os cursos na Escola

“diplomacia constitutiva”, diplomacia federal” ou “diplomacia subestatal”, por exemplo. Essas noções tentam contribuir para a reflexão sobre integração regional e para o que se poderia chamar de uma governança transfronteiriça (ODDONE; RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, 2015). Na prática, no entanto, o que se viu nesse estudo é que tais possibilidades esbarram no marco legal de cada Estado, o que sugere que o sucesso de tais iniciativas poderia estar nos foros multilaterais e na conformação de regimes regionais de governança local para as fronteiras, por exemplo. Novamente, tanto o marco legal dos Estados envolvidos como a natureza institucional dos foros disponíveis interfere, limita e direciona qualquer ação nesse sentido. Dentre os países do Mercosul, a Argentina é a única que prevê a atuação internacional autônoma de seus entes subnacionais (BANZATTO; PRADO, 2014). Percebe-se, contudo, que as possibilidades abertas pela paradiplomacia não dão conta inteiramente dos dilemas por que passam os municípios fronteiriços. Desde 2002, o Mercosul conta com espaços para que sejam tratados os temas de fronteira, como o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) e, em 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR); no entanto, verifica-se baixa participação dos entes subnacionais de fato (PRADO, 2015), não atingindo o sentido de formulação comum de políticas públicas.

¹⁶¹ Informação verbal obtida por entrevista com Coordenador da CDIF, em Brasília.

¹⁶² Idem.

Superior de Guerra, oferecidos aos países do continente, já vinham colaborando nesse sentido. Algo que tem prejudicado o andamento mais célere e efetivo dos temas da agenda bilateral Bolívia-Brasil é a ausência, há quase dois anos, de embaixador brasileiro designado em La Paz. A Bolívia,

[...] é o país que tem a maior fronteira com a nossa, não pode ficar sem um interlocutor permanente. E mesmo que você mande uma pessoa como tem mandado, que são pessoas de nível de embaixador, mas sem o 'status' de embaixador, eles não têm o mesmo acesso. Você precisa na Bolívia, o embaixador brasileiro fala com o presidente. [...]A meu ver, é um grande erro não se aprovar um embaixador. [...]. A Bolívia não fez nenhum ato hostil ao Brasil que justifique isso (Informação Verbal)¹⁶³.

No entanto, com relação à Bolívia, o Brasil vem atraindo o país vizinho para o Mercosul, conferindo papel importante a ele na Unasul, etc. Portanto, o Brasil, de modo geral, e com relação à Bolívia, especificamente, não tem problemas de fronteira, tem problemas na fronteira (Informação Verbal)¹⁶⁴. Questões que devem ser lidadas de forma perene do ponto de vista da integração e por meio de cooperação.

[...] a integração, não basta que o presidente ou o ministro das relações exteriores sejam integracionistas. É preciso que o guarda da esquina seja integracionista e essa mentalidade leva muito tempo para passar. [...] A nossa política sempre foi dizer que na América do Sul o que devemos fazer é cooperação. Nenhum dos países representam ameaça para nós... e a melhor maneira de você evitar qualquer problema é cooperando, criando uma mentalidade conjunta (Informação Verbal)¹⁶⁵.

Apesar de se verificar ocorrência frequente e volumosa de acesso da chancelaria brasileira pela chancelaria boliviana por temas de população de fronteiras¹⁶⁶ (em geral de baixa renda) e temas ambientais (em geral por desmatamento florestal e poluição fluvial por parte do Brasil, que terminam por atingir o território boliviano), que, como visto, estão diretamente relacionados ao conceito ampliado de segurança, as respostas institucionais oferecidas pela parte brasileira são escassas. Verificou-se que a maioria dos contatos formais estabelecidos e constituídos se dá no âmbito das Comissões Mistas¹⁶⁷, e versam a respeito da definição de limites. A resposta brasileira se dá mais prontamente

¹⁶³ Informação verbal obtida por entrevista com o Embaixador Celso Amorim.

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Informação verbal obtida por entrevista com o Diretor de Limites e Águas Internacionais do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia.

¹⁶⁷ Como visto no Capítulo 2 desta tese, as Comissões Mistas existem desde o início do século XX, quando foi negociado o litígio pelo território do Acre (GOES FILHO, 2011).

quanto às questões de infraestrutura e recursos naturais, aquelas de fundamental importância para o projeto de desenvolvimento brasileiro.

O que se percebe, é uma confluência do Brasil e da Bolívia nos temas de defesa quando tratados em âmbito regional e internacional, e uma insuficiência de definições estatais quando se trata de defesa e segurança pública na zona de fronteira entre ambos. Contudo, a partir do relato dos atores que executam tais políticas públicas, principalmente no território de fronteira, assim como de algumas autoridades, o que se percebe é a falha da presença do Estado em quase todos os sentidos nesses territórios, nos diversos níveis de políticas públicas. As leis que restringem os fluxos transfronteiriços, e os princípios de repressão ao crime chegam à fronteira, mas demonstram-se incompatíveis com a demanda e a dinâmica da sociedade local.

5.3.2 A incidência na relação bilateral formal

Ao longo da história da Bolívia e do Brasil como países independentes¹⁶⁸, até 2013, houve 476 instrumentos internacionais celebrados entre eles, entre atas, memorandos, acordos, compromissos, comunicados, declarações conjuntas, protocolos, bem como seus complementos, ajustes e notas¹⁶⁹. A pauta latente entre os dois países sempre foi a delimitação fronteiriça, de importância e delicadeza ainda maior para a Bolívia, que sofreu perdas territoriais para todos os países com os quais faz fronteira

¹⁶⁸ A partir de 1825 e 1822, respectivamente.

¹⁶⁹ A base de dados do Arquivo de Tratados do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia classifica os 476 instrumentos em 72 temas, a saber: 1) narcotráfico, 2) integração, 3) saúde, 4) drogas, 5) cooperação técnica, 6) cooperação e complementação econômica, 7) estradas, 8) supressão de vistos, 9) tarifas alfandegárias da borracha, 10) hidrocarbonetos, 11) energia, 12) transportes, 13) consular, 14) fronteiras, 15) portos, 16) agropecuária, 17) meio ambiente, 18) energia elétrica, 19) recursos naturais, 20) cultura, educação e turismo, 21) limites e fronteiras, 22) agricultura, recursos naturais e meio ambiente, 23) energia e hidrocarbonetos, 24) mineração e siderurgia, 25) salubridade, 26) eletricidade, 27) dívida externa, 28) mineração, 29) telecomunicações, 30) agricultura e meio ambiente, 31) vistos, 32) meteorologia, 33) Cooperação técnica, científica e tecnológica, 34) Educação, 35) Cultura 36) Traslado de nacionais condenados, 37) agricultura, 38) pecuária, 39) recursos hídricos, 40) energética, 41) defesa, 42) legislação de recursos hídricos, 43) veículos automotivos roubados e furtados, 44) educação e fronteira, 45) navegação fluvial, 46) empréstimo econômico, 47) locação de imóvel, 48) ferrovias, 49) contrato comercial, 50) migração, 51) migração, transporte, saúde, educação, florestal, comércio, território, turismo, meio ambiente, política, segurança, 52) aeronaves, 53) saúde, educação, esporte, agrário, agroecológico, agroflorestal e permacultura, mineração, comércio, aduanas, trabalho, 54) academias diplomáticas, 55) alimentação, 56) transporte terrestre, 57) alerta e monitoramento de incêndios florestais, 58) cooperação institucional, 59) construção de ponte, 60) financiamento, 61) gestão pública florestal, 62) construção de estradas, 63) corredor interoceânico, 64) atividades remuneradas, 65) banco de leite materno, 66) saúde ambiental, 67) cooperação em educação, 68) educação e alimentação, 69) cooperação, 70) integração / transporte internacional terrestre, 71) Amazônia / meio ambiente, e 72) redução do cultivo excedente de coca.

(BRUSLÈ, 2011; AUAD SOTOMAYOR, 2015), mas incluiu – e inclui, temas de infraestrutura, recursos naturais, e, mais recentemente, combate ao narcotráfico (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015b).

Para verificar a incidência dos temas de segurança, defesa e fronteira na relação bilateral formal entre Bolívia e Brasil de 2005 a 2014, utilizou-se a base de dados do Arquivo de Tratados do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia e a base de dados da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil – para o levantamento dos instrumentos formalizados, a correspondência entre este ministério e a embaixada brasileira em La Paz no referido período, fornecida pelo Arquivo Histórico do Itamaraty – para a checagem dos temas e sua frequência. Foi utilizada também a relação de acordos de cooperação intermediados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A compreensão e análise da ocorrência e do conteúdo dessa documentação esteve apoiada nas entrevistas com atores de todos os órgãos envolvidos.

Em concordância com o argumento que se desenvolveu neste estudo, a relação bilateral formalizada entre Bolívia e Brasil é predominantemente relativa à questões que envolvem território – integração territorial nacional e internacional, e zona de fronteira – recursos naturais, infraestrutura, populações, etc. Esse dado não é surpreendente, na medida em que os dois países compartilham 3.423,2 km de fronteira – o que surpreende, no entanto, é a constatação da insuficiência de instrumentos legais para a cooperação local nas fronteiras, entre os poderes subnacionais e destinados à população fronteiriça. Essa escassez é refletida, e observada, de maneira semelhante na produção teórica acerca de fronteiras na disciplina de Relações Internacionais. Para o Brasil, um país com mais de 17 mil km de fronteiras terrestres, as políticas públicas têm chamado atenção para essa necessidade instrumental.

De acordo com o Arquivo de Tratados do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia e a Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, estima-se que 98 instrumentos internacionais foram estabelecidos entre Bolívia e Brasil entre 2005 e 2013 (Apêndice A) – sobre 2014 não há dados disponíveis ainda. Dentre eles, identificaram-se 41 que se relacionam aos temas de defesa nacional, segurança pública, território e fronteira e hidrocarbonetos – porém com interseção de temas, (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES 2015b). Os demais temas compreendem assuntos como comércio, saúde, declarações conjuntas presidenciais e de chanceleres, etc. Os assuntos de meio ambiente, relacionados em sua maioria ao território de fronteira, foram compreendidos entre os 41 instrumentos já mencionados.

Nos acordos cujo escopo caracterizam-se por questões de fronteira especificamente, verifica-se temas como construção de pontes e estradas¹⁷⁰, predominantemente, e navegação fluvial. Ainda que sejam demandas originadas, que influenciam ou que atendam a população fronteiriça, é possível identificá-las como necessárias para a viabilização de objetivos dos dois Estados centrais, como o fluxo do comércio exterior, por exemplo. São questões “na”¹⁷¹ fronteira ainda distantes de uma concepção complexa de zona de fronteira, afastadas, portanto, da sociedade transnacional que ali habita. Somados aos temas do transporte terrestre, esses instrumentos tornam-se maioria expressiva, com 18 no total.

Quanto ao que se identifica expressamente como tema de defesa ou militar, foram encontrados cinco tratados, que dizem respeito à cooperação militar em formação e troca de experiências e à doação de equipamentos por parte do Brasil. Nos 41 tratados, o termo segurança pública aparece apenas uma vez, classificado na área de narcotráfico, em Ata de Reunião do Iº Encontro Fronteiriço Bolívia-Brasil de Autoridades de Segurança Pública, ocorrido em maio de 2013.

A segurança pública também está presente, no entanto, nos quatro registros acerca das reuniões de Comitês de Fronteira, que abrangem assuntos gerais de problemas “na” fronteira vividos por sua população, como educação, saúde, questões migratórias e segurança pública. Entende-se também como assunto de segurança pública, em interseção com a defesa nacional, considerando-se a abordagem de defesa nacional verificada nos dois países, as questões relativas ao combate ao narcotráfico. Verificaram-se quatro instrumentos sobre o tema, entre monitoramento do cultivo de folha de coca na Bolívia e reuniões bilaterais entre autoridades, como a Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos entre Bolívia-Brasil.

¹⁷⁰ Consideraram-se também aqueles acordos bilaterais acerca de financiamento ou atividade empresarial brasileira para construção de estradas em território boliviano, quando se entendeu fazerem parte, a partir de seu conteúdo, dos traçados de infraestrutura no âmbito da IIRSA, em sua maioria do corredor interoceânico Brasil-Bolívia-Chile, de conexão entre os Oceanos Atlântico e Pacífico.

¹⁷¹ “Há no campo da defesa e segurança um conjunto de antigas e novas ameaças que podem ser divididas em dois grandes grupos: os problemas ‘de’ fronteira e os problemas ‘na’ fronteira. Enquanto o primeiro conjunto de ameaças diz respeito à disputa de poder entre Estados Nacionais soberanos, sendo tratados no campo da chamada ‘defesa nacional’, o segundo relaciona-se com um conjunto de ilícitos de toda ordem que deixa vulneráveis as áreas de fronteira, sendo geralmente tratado no campo da segurança pública” (MEDEIROS FILHO, 2013, p. 68-69). Em se abordando a relação bilateral formal, é interessante a diferenciação entre os problemas “de” e “na” fronteira. Até aqui, no entanto, optou-se por entender as questões da criminalidade transnacional como a interseção entre a defesa nacional e a segurança pública, perspectiva que reservaria aos problemas “na” fronteira as demais demandas da sociedade fronteiriça, como educação, saúde, trabalho, etc.

No tema de hidrocarbonetos, sete instrumentos foram verificados no período entre 2005 e 2013. Eles versam acerca de entendimentos entre os ministérios competentes em cada um dos países, entre a Petrobras e a YPF e sobre capacitação técnica. No universo de 98 instrumentos no total, em que 41 deles dizem respeito ao tema aqui estudado, a questão dos hidrocarbonetos tem destaque.

Consideram-se expressivos também os 41 instrumentos, num universo de 98, relacionados aos temas de fronteira, defesa nacional e segurança pública, objeto deste estudo. Assim como abordados nesta tese, os três temas aparecem de maneira interligada. Esse é um indicador de como as questões relativas à fronteira são importantes na relação bilateral entre Bolívia e Brasil. Em um segundo momento de análise, chama atenção, no entanto, o fato de eles pouco se relacionarem às fronteiras como demandante ou com relação à população fronteiriça.

O que fica evidente é a preponderância da fronteira e dos temas de defesa e segurança como componente do Estado-Nação apenas, até mesmo na dimensão da segurança pública, que tanto afeta a dinâmica de quem vive naquele território, como visto ao longo deste Capítulo da tese.

As comunicações acessadas no Arquivo do Itamaraty são classificadas por maços temáticos e relacionadas a país ou países, região ou organismo internacional, com ou sem a participação do Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010). Aqui se analisaram os maços temáticos que abrangem assuntos de segurança, defesa e fronteiras em relação a dois países, Bolívia e Brasil, que são os seguintes: Assuntos de Segurança (Aseg); Atos Internacionais (Pain); Política de armamento, desarmamento e defesa no plano interno e bilateral (PDEF); Política internacional e política externa bilateral (Pext); Fronteiras e soberania territorial (Pfro); Política em blocos e organismos regionais (Preg); Segurança (Pseg); Tratamento regional do meio ambiente (WMAM)¹⁷².

No período de 2005 a 2014, as correspondências referentes a esses maços temáticos chegaram a um total de 1248. Nem todas elas dizem respeito a temas entre Bolívia e Brasil especificamente, e nem todos os temas interessam aqui, embora sejam incluídos nos maços temáticos. O que se observou de mais interessante, no entanto, foi uma grande quantidade delas com interseção de temas com a segurança pública e

¹⁷² Nesta etapa da coleta de dados, optou-se por não incluir o tema de hidrocarbonetos por considerá-lo suficientemente presente e de relevância registrada na relação bilateral a partir dos instrumentos bilaterais formalizados.

território e fronteira, conforme definição própria – descrita anteriormente no caso dos tratados¹⁷³.

Dentre aquelas classificadas como Assuntos de Segurança (Aseg), houve, entre 2005 e 2014, 44 comunicações entendidas como de temas de defesa nacional e segurança pública. Seu conteúdo versava sobre temas gerais de adidância policial, tráfico de armas, encontros da Comissão Mista Antidrogas, transporte transfronteiriço e combate ao narcotráfico. Estão presentes também abordagens dos temas em foros multilaterais, como o Mercosul. Neste caso, o que se identifica como de incidência na dinâmica da zona fronteiriça é o combate ao narcotráfico; nenhuma das comunicações, no entanto, faz referência ao diálogo com os poderes subnacionais para a adoção das medidas a respeito.

O maço temático classificado como relativo aos Atos Internacionais (Pain), por sua vez, reuniu 41 correspondências no período 2005-2014 as quais foram relacionadas aos temas de defesa nacional, segurança pública e território e fronteira; pouco menos da metade das ocorrências assim classificadas. Os conteúdos contemplavam acordos sobre trânsito de nacionais, transferência de nacionais condenados, estabelecimento de parâmetros para a devolução de veículos roubados, para trânsito de aeronaves, construção de pontes na fronteira e tráfico de drogas. Quanto às questões “na” fronteira relativas à população fronteiriça, ocorreram temas acerca de permissão de residência, estudo e trabalho de nacionais de ambos os países na zona de fronteira.

No que concerne às questões classificadas no maço temático Política de armamento, desarmamento e defesa no plano interno e bilateral (Pdef), observou-se a ocorrência de nove correspondências, relativas à Grupo de Trabalho bilateral sobre defesa, correspondência entre Ministros de defesa, além do Plano Estratégico de Fronteiras e da Operação Ágata 8. Nesse caso, há menção ao contato (comunicação de ocorrência) às autoridades locais sobre as ações. Elas não expressam, no entanto, uma participação mais efetiva, ou intercâmbio de informações, entre autoridades centrais e locais, seja entre a missão diplomática brasileira entre si e com as autoridades bolivianas, seja entre as autoridades bolivianas entre si.

Juntamente com o maço temático seguinte, relacionado objetivamente ao território e às fronteiras, as comunicações registradas em Política internacional e política externa bilateral (PEXT) somam 67, se consideradas relativas à defesa nacional, segurança pública e território e fronteira. São as que mais se aproximam de temas caros

¹⁷³ As seleções de comunicações e a reclassificação de acordo com a pesquisa estão expostas, por maço temático, no Apêndice B.

à população fronteiriça, não somente aos Estados centrais. Mais uma vez, porém, seu conteúdo não expressa a gestão compartilhada desses temas entre os níveis centrais e subnacionais de poder do Estado. Os temas abordados prioritariamente são: impactos da construção de hidrelétricas, controle fronteiriço e apresentação da Ademaf, avisos sobre protestos na fronteira (fechamento da feira em Corumbá e do Gasbol), visitas de autoridades, seminários sobre fronteiras e desenvolvimento na Amazônia, tráfico de drogas, temas comerciais e alfandegários, repercussão das fragilidades da relação bilateral Bolívia-Brasil nos periódicos bolivianos, atos oficiais das Forças Armadas nas fronteiras, defesa civil e assistência humanitária nas fronteiras, pontes sobre rios e acordos de navegação, assentamentos brasileiros irregulares na faixa de fronteira boliviana, etc.

O maço temático de Fronteiras e soberania territorial (Pfro) também apresenta volume de comunicações considerável se comparados aos outros aqui expostos. Identificadas como temas relativos a defesa nacional, segurança pública e território e fronteira, foram contabilizadas 58 comunicações. Dentre elas constam aquelas relativas aos encontros bilaterais de fronteira, possivelmente coincidente com as reuniões de Comitês de Fronteira que ocorrem nas cidades gêmeas abordando temas de interesse local, como segurança pública, circulação de pessoas, saúde, trabalho e educação. Também aparecem os assuntos de defesa civil, construção de pontes sobre rios fronteiriços, questões fundiárias, visitas de autoridades às fronteiras, demarcação de limites e temas de cooperação militar técnica em hidrologia e geografia, além dos encontros das Comissões Mistas de demarcação de limites.

As comunicações classificadas como Política em blocos e organismos regionais (Preg) referem-se, em sua maioria, quando de interesse a este estudo, a questões relativas à Otca e Unasul. A gestão de temas como hidrovias, questões de segurança pública e visita de autoridades às fronteiras também são encontradas entre elas, embora não numerosas. No período 2005-2014 foram registradas nove comunicações com esses teores.

O maço temático de Segurança (Pseg), no período 2005-2014, reúne apenas comunicações acerca de trâmites de adidância e solicitação de informações a respeito de veículos roubados no Brasil, totalizando nove correspondências. No mesmo sentido, o maço temático de Tratamento regional do meio ambiente (WMAM) apresentou apenas uma comunicação de interesse para este estudo, a respeito de enchentes, mudanças climáticas e a construção das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio.

Analisando o conjunto das comunicações, o que se percebe é que, mesmo quando o assunto aborda questões das populações de fronteira, eles se referem a tópicos pontuais; nenhum assunto é abordado de forma a dar a dimensão de um planejamento conjunto de políticas públicas para a zona de fronteira. Mesmo quando tratados em nível do Estado central, os temas de interseção entre defesa, segurança pública e fronteira são ínfimos, até mesmo dentro da classificação temática própria feita pelo Ministério das Relações Exteriores. Assuntos que se imaginou, no início da pesquisa, que seriam relatados com maior frequência nas diversas etapas da coleta de dados, como morte na fronteira, maus tratos a bolivianos, invasão da polícia brasileiro ao território boliviano, apareceram desta forma apenas três vezes nas análises das comunicações entre o MRE e a missão brasileira em La Paz.

No âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores brasileiro, a cooperação bilateral do Brasil com a Bolívia conta atualmente com seis projetos de Cooperação Técnica, que possuem como marco jurídico o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, celebrado em Fortaleza, Ceará, em 1996, e em vigor desde 1998. A aproximação entre ambos os países para a cooperação técnica fortaleceu-se a partir de 2008, quando uma Missão Multidisciplinar para Monitoramento e Elaboração de Projetos de Cooperação Técnica, foi enviada pela ABC a La Paz. Os temas dos projetos e ações eram: saúde, meio ambiente, desenvolvimento social, educação e cultura (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015)¹⁷⁴. Entre janeiro de 2005 e dezembro de 2014, 55 projetos de cooperação foram desenvolvidos e concluídos entre a Bolívia e o Brasil (Apêndice C).

¹⁷⁴ Os projetos e ações firmados a partir da Missão Multidisciplinar em 2008 foram: 1) Apoio ao Programa Multissetorial Desnutrição Zero; 2) Plano de Ação para o Fortalecimento Técnico e Institucional do Serviço Nacional de Sanidade Agropecuária e Inocuidade Alimentar da Bolívia; 3) Apoio à Administração do Trabalho: Estrutura e Gestão da Inspeção do Trabalho; 4) Apoio à Administração do Trabalho: Programas em matérias de Políticas Públicas de Emprego e Economia Solidária – Fortalecimento das Instituições; 5) Controle do Bicudo do Algodão e Caracterização da Área Livre de Praga; 6) Capacitação de Técnicos e Gestores Públicos e Intercâmbio Técnico em Desenvolvimento de Instrumentos de Políticas Públicas para Agricultura Familiar/ Campesina e Reforma Agrária; 7) Apoio à criação de uma Instituição Pública de Pesquisa Agropecuária na Bolívia; 8) Apoio à participação de representantes bolivianos na "Consulta Regional para América Latina e Caribe sobre HIV / AIDS no Sistema Penitenciário; 9) Curso Sobre Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (atividade isolada); 10) Visita Técnica para Apoio ao Treinamento de Líderes de Instituições Sociais da Bolívia (atividade isolada); 11) Fortalecimento do Sistema de Sementes do Instituto Nacional de Inovação Agropecuária e Florestal (Iniaf); 12) Fortalecimento do Sistema de Recursos Genéticos do Instituto Nacional de Inovação Agropecuária e Florestal (Iniaf); 13) Apoio ao Instituto Nacional de Inovação Agropecuária e Florestal (Iniaf) no Desenvolvimento de um Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural na Bolívia; 14) Construção de Estratégias Públicas para o Desenvolvimento Rural do Norte Amazônico da Bolívia com Foco na Promoção da Agricultura Familiar e do Extrativismo; 15) Construção de Estratégias Públicas para o Desenvolvimento Rural do Norte Amazônico da Bolívia com Foco na Promoção da Agricultura Familiar e do Extrativismo; 16) Fortalecimento do Sistema de Informações Agropecuárias da Bolívia; 17) Fortalecimento da Gestão

Nesses projetos, a ABC intermedeia e coordena a cooperação de órgãos públicos brasileiros – ministérios, institutos e agências, com órgãos públicos bolivianos; a cooperação é orientada por demanda, ou seja, é o outro país que busca o Brasil com interesse na experiência existente no País. Eles podem ser pontuais ou de duração mais extensa, mas não há um padrão prévio, isso é estabelecido a cada projeto, mas sempre com um objetivo específico.

Os cinco projetos vigentes atualmente tiveram início em 2011, estão em estágio avançado e são quatro na área de agricultura, em parceria com a Embrapa para fortalecimento de recursos genéticos e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); o quinto projeto, da área de saúde, é uma parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com o tema de leite humano (Apêndice D).

Como o estabelecimento dos projetos acontece por demanda, é possível depreender a necessidade interna do país demandante. As áreas de desenvolvimento rural e tecnológico para agricultura são predominantes nos projetos da ABC com a Bolívia. São temas que tangenciam o objeto deste estudo na perspectiva da fronteira, na medida em que a cooperação técnica rural, ambiental ou florestal pode ser destinada às fronteiras. No entanto, ela se dá em nível nacional e não subnacional, ou transfronteiriça. Embora a ABC disponha de possibilidade de cooperação descentralizada, ela é feita do Estado brasileiro com entes subnacionais do outro país, mas por demanda do governo central do outro Estado, e ocorre geralmente com Universidades ou centros de pesquisa; atualmente não há observação desse tipo em vigência na carteira de projetos com a Bolívia (Informação Verbal)¹⁷⁵.

As dificuldades no desenvolvimento dos projetos de cooperação relatados por parte dos atores entrevistados referem-se às debilidades institucionais, materiais e de pessoal do país cooperado com relação à contrapartida e à continuidade dos projetos. Isso é bastante verificado com relação à Bolívia. Por serem os países da América do Sul destinatários prioritários da cooperação brasileira, orientação característica da própria política externa do País, as questões de nível técnico são rotina nos projetos de cooperação

Pública Florestal; 18) Fortalecimento da Oferta da Educação Escolar Indígena na Bolívia e no Brasil; 19) Apoio à Implementação do Banco de Leite Materno; 20) Fortalecimento da Atenção Integral e Vigilância Epidemiológica em DST/HIV/AIDS na Bolívia; 21) Capacitação de Funcionários do Instituto Nacional de Laboratórios de Salud (Inlasa) da Bolívia sobre o Processo de Produção de Velas de Andiroba; 22) Intercâmbio de Experiências e Conhecimentos para a Gestão das Culturas (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015).

¹⁷⁵ Informação verbal obtida por entrevista com Gerente de Projetos da Coordenação-geral de América do Sul, Central e Caribe da ABC, em Brasília.

desenvolvidos pela ABC, o que não necessariamente significa um entrave à sua conclusão.

Quando perguntado, não houve relato de que esse tipo de questão tenha apresentado necessidade de ser tratada em nível diplomático; porém, o inverso pode ocorrer. Desde que o Brasil se encontra sem embaixador nomeado em La Paz, por ocasião da entrada no país do senador Roger Pinto – procurado pela justiça daquele país – com apoio de membros do corpo diplomático brasileiro¹⁷⁶, observa-se maior número de problemas, de dificuldade para solucioná-los e menor demanda por cooperação por parte da Bolívia (Informação Verbal)¹⁷⁷.

Os temas de cooperação em defesa com a Bolívia, por sua vez, não são tratados bilateralmente, mas há o oferecimento de cursos por parte do Ministério da Defesa, com participação da ABC em sua organização. Os temas de segurança pública são bastante incipientes de forma geral com a ABC, havendo alguns projetos de cooperação apenas com países africanos no estabelecimento de guardas municipais; com a Bolívia não há nenhum dessa natureza.

Assim, viu-se, nas três fontes selecionadas como registro da relação bilateral formal entre Bolívia e Brasil, que os temas de defesa, segurança pública e fronteira, de forma articulada, aparecem com pouca preponderância, ao passo em que permeiam grande parte dos assuntos latentes entre os dois Estados. Daí depreende-se que falta ao Estado brasileiro e ao Estado boliviano assumir uma posição de lidar com o tema de forma compartilhada com os poderes e as sociedades locais, gerando estruturas de gestão e não de “informação de ocorrências”, como se observou nas comunicações acessadas no Arquivo do Itamaraty.

Observou-se que a cooperação bilateral capitaneada pela ABC ganhou fôlego no período estudado, mas fica evidente que o modelo de cooperação descentralizada por

¹⁷⁶ “Roger Pinto Molina é um dos principais parlamentares de oposição ao governo do presidente boliviano, Evo Morales. Alegando perseguição política, desde 8 de junho de 2012 ele vivia na embaixada brasileira na Bolívia em condição de asilado. Segundo o governo boliviano, o pedido de asilo foi para não responder na Justiça a crimes de danos econômicos ao Estado calculados em pelo menos US\$1,7 milhões” (PORTAL EBC, 2013). Roger Pinto Molina teve sua entrada no País, em 24 de agosto de 2013 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013b), facilitada por diplomata brasileiro da embaixada em La Paz. O constrangimento levou o então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Aguiar Patriota, a pedir sua saída do cargo, declarando, no discurso de despedida, que “a atuação independente de servidor em La Paz, em assunto de grande sensibilidade e sem instruções, representa conduta que não pode voltar a ocorrer” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013a). Em abril de 2015 o governo brasileiro decidiu conceder asilo político a Roger Pinto Molina (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015a).

¹⁷⁷ Informação verbal obtida por entrevista com Gerente de Projetos da Coordenação-geral de América do Sul, Central e Caribe da ABC, em Brasília.

demanda, de forma dependente do poder central do Estado, não atende às necessidades fronteiriças, e que há aí um potencial desperdiçado de ajuda internacional por parte do Brasil. Ao observar os tratados internacionais estabelecidos entre ambos os países, fica clara a centralidade dos temas de defesa, segurança pública, território e fronteira na relação bilateral Bolívia-Brasil.

Percebeu-se, ao longo deste estudo, a distância com que tais negociações se dão do território – sociedade e unidades subnacionais – objeto dos acordos em nível de política externa. Em outras palavras, destaca-se o fato de que a política pública de fronteira necessita de uma dimensão de reflexão internacional a ser feita em diálogo com a política externa, e que a política externa, se aproximada à elaboração de políticas públicas, poderia incluir a sociedade, e as sociedades fronteiriças, em seu processo de criação de agenda de maneira mais contundente. Entende-se que, se diminuída essa distância, os prejuízos relatados à sociedade fronteiriça e ao Estado boliviano teriam mais possibilidade de ser minimizados.

A julgar pelo caso ilustrativo apresentado neste Capítulo, a demanda da sociedade fronteiriça por essa articulação, autonomia e participação em nível transnacional existe – tanto por participar com maior importância da política externa como por obter ferramentas de gestão local transfronteiriça de políticas públicas, ao menos na área de segurança e defesa. Isso se dá na medida em que os três temas, de defesa, segurança e fronteira, aparecem interligados, tanto na investigação empírica, como na investigação documental.

Com relação às políticas de defesa nacional, de segurança pública e a abordagem das fronteiras que os Estados em questão vêm apresentando na década estudada, nota-se a preocupação em incluir a sociedade em seu enunciado, talvez em oposição a uma cultura anterior de sigilo em temas estratégicos do Estado, mas sem o alcance da sociedade e do território já relatados. Em nível regional e internacional, Bolívia e Brasil convergem na via de integração e diálogo, e de afirmação de seus Estados e da região Sul-americana no Sistema Internacional, ainda que a relação bilateral apresente as assimetrias aqui relatadas.

CONCLUSÕES

Nesta tese examinou-se a interação entre as políticas públicas de defesa nacional e segurança pública da Bolívia e do Brasil e sua mútua interação na faixa de fronteira de cada país, bem como suas implicações para a relação bilateral formal no período compreendido entre 2005 e 2014. Para tanto, foi feita uma contextualização do marco legal e da trajetória das duas políticas em cada um dos países nesse período, destacando as principais ações de políticas públicas vigentes e analisando e extraindo de seus documentos os conceitos centrais que as constituem.

Como caso ilustrativo da interação das políticas na zona de fronteira, analisaram-se a execução e dinâmica das políticas de defesa nacional e segurança pública no território fronteiriço das cidades gêmeas de Corumbá, no Brasil, e Puerto Quijarro, na Bolívia. Também se examinou a incidência dos temas de segurança pública, defesa nacional e fronteira na relação bilateral formal entre ambos os países por meio de instrumentos firmados, acordos de cooperação estabelecidos, e correspondência entre o Ministério das Relações Exteriores brasileiro e sua missão diplomática em La Paz no referido período.

Inicialmente, discutiram-se os conceitos empregados no desenvolvimento do argumento. Foram utilizados aportes das disciplinas de Relações Internacionais, Geografia Política e Geopolítica, principalmente, e da Ciência Política e Ciências Sociais em geral. Os conceitos que conduziram a pesquisa são: fronteira, segurança e defesa, e cooperação internacional. Portanto, ao longo do trabalho, os documentos, as entrevistas e a bibliografia utilizada – que agregaram informações históricas, debates ou mesmo outros conceitos –, bem como seu exame e discussão, permitiram compreender a relação bilateral Bolívia-Brasil no âmbito da articulação entre os temas de fronteira, segurança e defesa e cooperação internacional.

O argumento desenvolvido permitiu chegar à conclusão de que a Bolívia e o Brasil desenvolvem sua relação bilateral a partir de uma dimensão de integração territorial e fronteiriça – inerente às suas posições geográficas, mas também ao relacionamento político e econômico estabelecido entre ambos historicamente – com implicações importantes para as políticas públicas de defesa nacional e segurança pública de cada país, além de, sobretudo, para as populações que vivem nas fronteiras. No entanto, a relação bilateral formal entre os dois Estados não envolve atores subnacionais da zona de fronteira na formulação de políticas para esses territórios, assim como os Estados não fornecem arcabouço legal e aparato estatal para que elas sejam desenvolvidas de forma autônoma,

incorrendo eles – atores estatais e sociedade locais – na cooperação informal, espontânea e improvisada. Esta realidade, no tema da segurança e defesa, aponta para duas relações de assimetria principais: a das sociedades com relação aos Estados, e a da Bolívia com relação ao Brasil – em que as primeiras encontram dificuldade de reivindicação e alcance dos objetivos almejados perante a outra parte negociante.

A construção do argumento deu-se por etapas.

Primeiramente, a partir dos aportes da Geografia Política e da Geopolítica, definiu-se a fronteira como construção política e social que acompanhou a formação do Estado Nação moderno, e que se desdobrou, no presente estudo, em duas concepções principais: 1) a de fronteira como limite; e 2) a de fronteira como território transnacional. O limite compreende a linha divisória entre o território de um e de outro Estado, que pode adquirir caráter fluido por razões naturais – se definido por um rio sujeito aos seus ciclos de inundação, por exemplo –, e o território como uma dimensão de relação entre instituição e poder – seja ele estatal, de afirmação de soberania nacional, ou econômico.

O território transnacional da fronteira é caracterizado por dinâmicas transfronteiriças geradas a partir de relações de tensão e cooperação que acontecem nos processos políticos, econômicos, sociais e ambientais. Esses processos estão em permanente diálogo com a institucionalidade, mas podem dar-se de modo formal ou informal. A interação e integração, em diversos níveis, é inerente ao território transnacional da fronteira ao qual se denominou, neste estudo, como zona de fronteira.

A zona de fronteira, organismo de dinâmica particular, conforme descrito, compreende a soma das faixas de fronteira contíguas entre os países limítrofes, é o termo utilizado no Brasil para a formulação de políticas públicas específicas para esse tipo de território.

A faixa de fronteira, por sua vez, é a extensão do território sujeita a tratamento legal diferenciado com relação ao restante do território nacional em um mesmo país; na Bolívia e no Brasil, a faixa de fronteira é abordada sob a perspectiva da segurança, defesa e desenvolvimento nacional¹⁷⁸. O conflito e a disputa de poder sobre o território geram processos de territorialização e desterritorialização, que compreendem, ao longo da história, a predominância alternada ou concomitante, porém variável, do poder

¹⁷⁸ Como exposto no Capítulo 2, legalmente, a Bolívia denomina zona de fronteira o que a legislação brasileira designa como faixa de fronteira, sem fazer menção, no entanto, ao território transnacional da fronteira sob nenhuma denominação. Como nas formulações acadêmicas e de políticas públicas do Brasil existe designação diferenciada para faixa e zona de fronteira, ela foi a adotada para as análises feitas nesta pesquisa.

econômico (instalações industriais, fluxos comerciais estabelecidos, etc.), estatal (bases militares, estrutura física da burocracia, infraestrutura, etc.) ou social (comunidades assentadas, bairros, etc.) sobre o território.

Após o final da Guerra Fria, ao debate internacional sobre paz, defesa e segurança agregaram-se elementos chamados de novas ameaças; para além da guerra tradicional, os Estados e o Sistema Internacional deveriam precaver-se de problemas relacionados ao terrorismo e ao crime organizado transnacional. Por sua vez, no âmbito da ONU e das intervenções militares de caráter humanitário, passou-se a debater a segurança e a responsabilidade dos Estados e da comunidade internacional pela proteção dos cidadãos dos Estados, não mais apenas da manutenção de sua existência como instituição soberana.

Somado a isso, ressaltou-se, nessa pesquisa, que o debate da segurança internacional a partir da fronteira adquire uma dimensão social inevitável, que, no âmbito interno do Estado, corresponde às suas políticas de segurança pública. Dessa forma, os Estados atuam nas suas fronteiras a partir de políticas de defesa nacional – em defesa da soberania sobre o território –, e a partir de políticas de segurança pública – combatendo o crime organizado transnacional que ameaça as suas instituições e a segurança da população.

No Brasil, o poder de polícia conferido constitucionalmente às Forças Armadas na faixa de fronteira corrobora o argumento defendido ao longo da tese de que defesa nacional e segurança pública nesses territórios estão implicadas.

Adicionalmente, o debate sobre segurança pública na América Latina, haja vista os altos índices de criminalidade que seus países apresentam, passa a adotar a noção de garantia do exercício da cidadania, para além da não ocorrência da violência. Embora não tenha sido objeto de estudo específico desta pesquisa, apontou-se que essa perspectiva questiona a instituição policial e a abordagem de segurança na fronteira tradicionais, assim como a responsabilidade pela segurança pública, admitindo a corresponsabilização dela entre Estado e sociedade. Esse último fator aparece expressamente nas políticas de segurança pública bolivianas e brasileiras analisadas.

Ainda no primeiro capítulo da tese, o conceito de cooperação internacional é apresentado a partir de sua discussão teórica na disciplina de Relações Internacionais com o objetivo de apontar para o questionamento acerca das possibilidades práticas de cooperação entre os países nas fronteiras, tema que permeará o trajeto da pesquisa.

Como objeto da disciplina de Relações Internacionais, a cooperação internacional adquire importância na década de 1980, quando teóricos estadunidenses e europeus,

sobretudo, passam a discutir quais seriam as motivações para os países cooperarem entre si, quais as suas possibilidades de ganhos nestas relações, e que tipo de institucionalidade ou regime deveria prevalecer no Sistema Internacional de forma a propiciar a cooperação entre os países. Sob a influência da tradicional dicotomia entre realismo e liberalismo, *grosso modo*, opunham-se posições que entendiam o sistema de Estados como anárquico e com pouca ou nenhuma possibilidade de cooperação, ou que entendiam que a discórdia entre os Estados se devia aos padrões de interação aos quais eles estão submetidos, podendo, então, optar-se pela cooperação.

Nesse sentido, e considerando o contexto do final da Guerra Fria, na década de 1990, passa-se a defender que, por meio de instituições e regimes, é possível responder aos conflitos por meios pacíficos e desenvolver a cooperação entre os países. A partir de então, o debate se volta à capacidade dos regimes, das instituições e das organizações internacionais de promover cooperação, ganho aos Estados, e estabilidade no Sistema Internacional pós-Guerra Fria. As nuances entre as vertentes teóricas dão-se, novamente, a partir do debate tradicional em Relações Internacionais sobre a natureza do Estado e os limites e possibilidades que o “estado de natureza” ou a “tendência à cooperação” podem impor – ou promover – ao relacionamento internacional.

Sob a ótica construtivista, a partir dos anos 2000, ao debate dos regimes agrega-se uma dimensão social, a qual se torna importante para o debate da cooperação internacional. As práticas institucionais dos Estados são diversas porque conformadas histórica e culturalmente de maneira diversa; neste processo, Estado e sociedade têm importância concomitante e relacionada, influenciando-se mutuamente e construindo as regras que passam a reger o relacionamento internacional. Estas, por sua vez, produzem desigualdades entre os atores inseridos em um mesmo regime, denotando o tipo de ordem que se estabelece entre os países em determinado contexto histórico.

Neste debate, interessaram dois aspectos: a relevância da sociedade na conformação das práticas institucionais; e a produção de desigualdades entre países sob um mesmo regime. Nesse sentido, percebeu-se que a América do Sul adquiriu recentemente autonomia política e institucional para fomentar seus próprios regimes regionais de segurança de forma independente dos Estados hegemônicos do Hemisfério norte; e, neste aspecto, Bolívia e Brasil convergem em princípios e diretrizes, como visto na análise de suas políticas de defesa. Ao longo de todo o debate na disciplina de Relações Internacionais, os regimes de segurança são abordados com um maior nível de

preocupação pelos teóricos, pois o seu descumprimento por uma das partes pode acarretar não apenas um desequilíbrio, mas uma situação de guerra.

Por fim, o aspecto de que a sociedade conforma, juntamente com o Estado, as práticas institucionais internacionais, aponta para a potencialidade do estabelecimento de um regime de gestão de fronteira em que ela fosse não apenas levada em conta quanto às suas demandas, mas configurasse um ator com capacidade de interferir na cooperação bilateral que viesse a ser estabelecida. Esta motivação teórica foi, posteriormente, analisada no caso ilustrativo da interação entre as políticas de defesa nacional e segurança pública na zona de fronteira entre Bolívia e Brasil.

No Capítulo 2, desenvolveu-se o argumento de que a relação bilateral Bolívia-Brasil tem como componente fundamental o território, iniciada pela histórica negociação pela definição de limites desde o período de suas independências, e, a partir de meados do século XX, continuada pela integração de infraestrutura de conexão entre seus territórios que permitiu as trocas comerciais entre os dois países. Nesse sentido, fez-se uma exposição sobre os principais marcos da definição dos limites fronteiriços entre Bolívia e Brasil, caracterizada por sucessivas incorporações territoriais por parte do Brasil, de Mato Grosso até o Acre, litígio que envolveu incursões militares de ambos os países e culminou no favorecimento territorial do Brasil, com o Tratado de Petrópolis, em 1903.

As negociações territoriais com a Bolívia, em favor do Brasil, garantiram ao País o controle do acesso entre a Bacia do Prata e a Bacia Amazônica, por meio do rio Paraguai, garantindo, por sua vez, influência preponderante sobre o território boliviano – considerado o coração da América do Sul, conexão fundamental, desde então e até os dias de hoje, entre os Oceanos Atlântico e Pacífico. Tal influência também significou, em vários momentos, uma disputa com a Argentina pelo poder na região; como se viu, a diplomacia brasileira obteve sucessivos êxitos nessa disputa.

Como negociador do conflito entre Bolívia e Paraguai ao final da Guerra do Chaco, em 1935, posicionando-se contrário à perda territorial que aquele país sofreria, o Brasil logrou iniciar o que foram as bases para o principal acordo com a Bolívia quanto à integração de infraestrutura, energética e industrial entre si – ao que se denomina aqui integração territorial –, e que baliza esta relação bilateral até hoje. Dos tratados sobre vinculação ferroviária e exploração de petróleo na Bolívia, em 1938, chegou-se aos Acordos de Roboré, em 1958, que selavam, a partir de então, a presença brasileira no setor de hidrocarbonetos no país vizinho, por meio da recém-criada Petrobras.

A análise do processo histórico de negociações acerca dos hidrocarbonetos em perspectiva temporal mais ampla do que o recorte escolhido para a análise das políticas de defesa e segurança pública nas fronteiras (2005-2014) se dá como subsídio para entender essa dinâmica transfronteiriça contemporânea. Foram identificadas quatro fases nas negociações de colaboração a integração energética de hidrocarbonetos entre Bolívia e Brasil.

A primeira delas seria entre as décadas de 1930 e 1960, período no qual a América Latina passou pelo desenvolvimentismo, em que ambos os países tiveram fases nacionalistas e, ao final, ingressaram em ditaduras militares. A segunda fase, entre 1970 e 1980, caracterizou-se por sucessivos governos militares, concomitantemente à crise do petróleo, para seguir-se à abertura democrática, já no período em que a *crise da dívida* acometeu os países do continente. A terceira fase, por sua vez, observada durante a década de 1990, correspondeu ao regionalismo aberto na América Latina, que propiciou os arranjos sub-regionais no contexto do neoliberalismo, e viu concretizada a construção do gasoduto entre Bolívia e Brasil, colaboração que passaria a ser chamada de integração energética. A quarta e última fase se iniciaria nos anos 2000, estendendo-se até os dias de hoje; essa fase consolidou a integração entre os dois países na matéria, visto que houve possibilidade de renegociação da inserção brasileira na atividade na Bolívia – a partir da nacionalização dos hidrocarbonetos levada a cabo por aquele país em 2006, mesmo com a descoberta do pré-sal pelo Brasil.

Embora negociada em nível presidencial e suscetível às conjunturas políticas de cada país, a pauta da colaboração e integração energética sempre esteve na agenda bilateral dos dois países. Por sua vez, o padrão de relacionamento externo do Brasil nesse caso corrobora o que se chamou de “acumulado histórico da diplomacia brasileira”. Na relação com a Bolívia, são observados padrões e valores adotados na postura do Brasil que adquiriram, ao longo do tempo, característica duradoura. Eles estão também traduzidos nos princípios que norteiam as relações internacionais do País na constituição de 1988.

Com isso, constatou-se também que os aspectos da “ação” e da “decisão” em política externa são diferentes das relações internacionais estabelecidas por um Estado de forma geral, pois estas podem ser realizadas por outros atores além do Estado, e caracterizam as dinâmicas transfronteiriças. Portanto, dessa análise depreende-se a importância de o Estado central, que lida com a política externa como política pública, passar a se preocupar e a se ocupar de questões caras às sociedades locais, manifestas nas

dinâmicas transfronteiriças com maior atenção. Talvez isso signifique a necessidade de se produzir arcabouço legal para a cooperação descentralizada de forma independente, algo inexistente no caso da relação bilateral em análise.

Na relação bilateral Bolívia-Brasil no tema dos hidrocarbonetos, avalia-se que o Brasil logrou relacionar-se de forma a preservar seu interesse nacional, em diferentes períodos históricos. A Bolívia, no entanto, o alcançou parcialmente, já que, como país mais fraco, ceder para o Brasil em alguns momentos significava ter seu apoio em outros países.

No Capítulo 2, foram expostos os marcos legais, as competências, as políticas e os conceitos de fronteira adotados pela Bolívia e pelo Brasil entre 2005 e 2014. No Brasil, atualmente, o órgão federal responsável pelas políticas para as fronteiras é o Ministério da Integração Nacional (MI), criado como tal em 2003, que trabalha com o desenvolvimento da faixa de fronteira ao lado das políticas de desenvolvimento regional pelas quais é também responsável. No entanto, o MI apresenta baixa capacidade de execução de ações específicas, na medida em que sua função atual, por meio da CDIF, é de articulação com os demais órgãos estatais responsáveis por cada área de política pública. Para explicar essa trajetória, foram analisados os três principais documentos produzidos pelo Estado brasileiro a respeito das políticas e concepções de fronteira no período, que são: “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, de 2005; “Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, de 2009; e “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira”, de 2010.

Como aspectos comuns, os três documentos caracterizam geograficamente as fronteiras brasileiras dividindo-as nos arcos norte, central e sul, além de identificar seus componentes físico, social, cultural, e os tipos de interação que estabelecem com os países vizinhos, para então propor ações de desenvolvimento específico. Destacam-se propostas, modificadas levemente de um documento a outro, com relação ao desenvolvimento produtivo, saúde e educação. Há também uma identificação expressa de necessidade de integração com os países limítrofes, com o levantamento dos acordos bilaterais existentes e propondo foros locais como os Comitês de Fronteira, com o protagonismo dos Cônsules, por parte do Ministério das Relações Exteriores.

A respeito da fronteira com a Bolívia, apontam-se os tratados acerca das ferrovias, do petróleo e do gás, destacados aqui anteriormente, e a conformação de Comitês de Fronteira em três cidades gêmeas da fronteira Bolívia-Brasil: Corumbá-Puerto Quijarro,

Guajará-mirim-Guayaramerín e Brasileia-Cobija. Ao longo deste estudo, verificou-se a descontinuidade dessas experiências e a pouca memória institucional a seu respeito, além de baixo protagonismo do Ministério das Relações Exteriores. Um contraste entre os documentos do Ministério da Integração Nacional e os registros das reuniões dos Comitês acessados existe quanto aos temas de segurança pública, pouco presentes nos primeiros e predominantes nos segundos.

O debate da defesa nacional, inerente aos territórios de fronteira, também não tem destaque nas formulações do MI. Para as políticas indicadas no geral, percebeu-se pouca efetividade, no contato com o MI e na pesquisa em Corumbá-Puerto Quijarro. Nota-se, a partir dos três documentos, que, no período estudado, houve uma consolidação teórica e política de concepção de desenvolvimento na fronteira, incorporada na visão dos gestores de nível federal e local, mas que encontra pouca possibilidade prática de efetivação.

Pode-se dizer que a fronteira é uma novidade na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009. Na carta vigente até então, de 1967, com reformas de 1994, a única menção às fronteiras era sobre a vedação de propriedade de terra por estrangeiros nos 50 km a partir do limite fronteiro, sem designar, no entanto, nenhuma função ou destinação específica a esse território. A CPE de 2009, por sua vez, considera esses 50 km como uma zona de desenvolvimento e de segurança, e define a presença do Estado na fronteira como central para o domínio sobre o território e a afirmação da soberania do país. Esta presença deve ser garantida, de acordo com a CPE, tanto pelas Forças Armadas como por outros órgãos estatais, de diferentes níveis de poder.

Nesse sentido, criou-se a Ademaf, sob o Ministério do Planejamento do Desenvolvimento, para a articulação de políticas públicas em todos os níveis, e promulgou-se, em 2011, a Lei de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras, dispondo sobre a reorganização dos órgãos estatais para a atuação nas fronteiras. Ela prevê articulação interinstitucional e modifica a gestão e comercialização dos hidrocarbonetos nas fronteiras, transferindo-as por completo para o Estado, por meio de suas agências reguladoras. Assim, o Estado Plurinacional da Bolívia alia os elementos que considera mais estratégicos para a consolidação de sua soberania: controle estatal dos recursos naturais e das fronteiras.

No decorrer da pesquisa, percebeu-se a debilidade dessa presença estatal na fronteira; no entanto, ela configura a iniciativa mais incisiva no tema existente na Bolívia até então.

A característica comum predominante entre as concepções de fronteira do Estado boliviano e do Estado brasileiro atualmente é a percepção da necessidade de conciliar o desenvolvimento e a integração com o restante do território nacional de cada país, o que indicou que a interface com a defesa nacional e a segurança pública seria observada na formulação das políticas públicas específicas, as quais se analisam na sequência.

No Capítulo 3, foram trabalhadas as políticas de defesa nacional da Bolívia e do Brasil no período 2005-2014, com atenção para suas especificidades fronteiriças. De pronto, observa-se a diferença entre a abordagem da segurança e da defesa nas fronteiras na própria política de fronteira de cada um dos países: enquanto no Brasil o desenvolvimento proposto pelo Ministério da Integração Nacional não tem como carro-chefe exclusivamente a segurança e a defesa nas fronteiras, mas o desenvolvimento, o novo marco legal de fronteira na Bolívia, bem como a Ademaf, aliam diretamente o desenvolvimento desses territórios com a sua segurança, o que se atribui à uma necessidade de afirmação territorial e soberania a qual o Brasil já tem consolidada – haja vista, na relação com a própria Bolívia, a supremacia do Brasil nas questões e conflitos envolvendo o território, conforme exposto ao longo da tese e expresso nos conceitos das políticas.

No Capítulo 3 apresentaram-se, separadamente, a trajetória de políticas, o marco legal e os principais documentos relativos à defesa nacional na Bolívia e no Brasil. Os documentos são semelhantes, seguindo a tendência internacional de produção de livros brancos de defesa, dos quais se derivam as políticas a ser desenvolvidas em âmbito interno relativamente à defesa, além de uma cuidadosa concertação entre os ministérios de defesa e as Forças Armadas.

Os principais documentos bolivianos são o Livro Branco e a Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia, e os principais documentos do Brasil são o Livro Branco da Defesa Nacional, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa.

De maneira geral, Bolívia e Brasil têm compreensões convergentes em nível internacional e regional, aderindo aos regimes regionais de segurança, mas notou-se a maior preocupação da Bolívia em consolidar sua soberania e fazer-se presente no cenário internacional, enquanto o Brasil ocupa-se em influenciar o debate e disputar concepções e conceitos nessa esfera. Quanto às fronteiras, o Brasil apresenta maior tradição e gama de políticas já em andamento, enquanto a Bolívia traça suas diretrizes para o estabelecimento do Estado nas fronteiras, visando à garantia de sua soberania. Mais

adiante, no Capítulo 5, analisaram-se, comparativamente, os conceitos das políticas considerados fundamentais.

No Capítulo 4 da tese concentrou-se na exposição das políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil entre 2005 e 2014. Para tanto, foi feita uma exposição do marco legal de cada país, dos principais aspectos da trajetória das políticas no período e o destaque das ações em vigências e suas especificidades fronteiriças. A intenção, novamente, foi subsidiar a análise conceitual das políticas de segurança pública de ambos os países assim como a sua execução articulada com os demais temas da tese na zona de fronteira Bolívia-Brasil, realizada posteriormente no Capítulo 5.

Como destaque do período 2005-2014 na área da segurança pública no Brasil, identificou-se o fortalecimento da Senasp como forma de haver maior participação da União no assunto, mormente, até então, sob a responsabilidade dos Estados, conforme definição constitucional. Os altos índices de criminalidade observados no Brasil ao longo das últimas décadas colocaram ao País a necessidade de resolução do problema a nível nacional. No entanto, não foi observada a consolidação de uma política nacional de segurança pública – com força normativa e de execução – no período estudado. Ao final dele, como parte importante da preocupação com a criminalidade, o combate aos ilícitos transnacionais e ao tráfico de drogas foram fatores importantes para a criação de planos e programas específicos de segurança pública para as fronteiras. Adicionalmente, suas demandas têm, também, similaridades com as questões de segurança pública no restante do País, como a necessidade de integração entre os órgãos públicos e policiais, e entre os entes federados, o que torna a questão mais complexa.

No caso boliviano, por sua vez, a política de segurança cidadã – muito em vista de sua estrutura de poder subnacional e da existência de apenas uma corporação policial – aparece com mais ênfase a partir do Estado central. Constitucionalmente, no entanto, é uma atividade muito recente, datando da promulgação da atual Constituição Política do Estado, em 2009. A Constituição anterior, de 1967, não mencionava a segurança pública ou cidadã; apenas descrevia as atribuições da Polícia Nacional, sem mencionar a atividade da segurança pública de maneira geral.

Em sentido oposto, a CPE de 2009 estabeleceu a segurança cidadã com princípios bem definidos e atribuições compartilhadas entre Estado e sociedade civil, indicando a necessária elaboração de um Plano Nacional de Segurança Cidadã, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Cidadã, que entra em vigor com a Lei nº 264 de 2012. Ele indica a formulação e estabelecimento de planos em nível subnacional, de acordo com as

entidades autônomas, conselhos de participação social e cria o Observatório Nacional de Segurança Cidadã. Toda a formulação dada à segurança cidadã está também imbuída dos valores do Estado Plurinacional trazidos pela CPE de 2009, em torno do *vivir bien*.

Um contraste observado entre as políticas bolivianas e brasileiras de segurança pública é a grande ênfase dada, na Bolívia, aos princípios e valores contidos nas políticas, desde a CPE até a legislação específica, enquanto, no Brasil, restringe-se à listagem de órgãos estatais participantes e descrição da distribuição de competências. Uma semelhança na formulação da segurança pública de ambos os países em nível nacional, é a concepção, por parte do poder público, de atividades complementares e integradas entre órgãos policiais, ministério público e sistema penitenciário.

No que concerne às políticas de defesa nacional da Bolívia e do Brasil em perspectiva comparada, o exame de seus conceitos permite constatar a semelhança entre as estruturas dos documentos, principalmente de seus livros brancos, organizados em caracterização dos cenários regional e internacional, e dos objetivos internos e externos de cada Estado. As prioridades regionais também são semelhantes quanto ao fortalecimento dos foros de integração regional, porém a Bolívia, por um lado, privilegia a Alba, a Celac e a Unasul, enquanto o Brasil, por outro, privilegia o Mercosul e a Unasul.

Quanto à perspectiva de inserção internacional dos dois Estados, a Bolívia demonstra ênfase em reunir esforços para garantir a presença internacional do Estado, enquanto o Brasil apresenta um objetivo de inserção internacional mais ambicioso, buscando a influência regional e do debate conceitual internacional sobre as relações internacionais.

Na relação com a sociedade, aspecto chave de países com democracia em consolidação, Bolívia e Brasil diferem. A Bolívia coloca o tema da defesa nacional enquanto uma responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, em apelo nacionalista à construção e afirmação do Estado Plurinacional, enquanto o Brasil a coloca em perspectiva de diálogo. Ainda que de forma reiterada, as políticas de defesa brasileiras não expressam com clareza quais os mecanismos e canais possíveis de debate do tema da defesa com a sociedade, para além da academia.

O segundo tópico do Capítulo 5 da tese reserva-se à análise comparada das políticas de segurança pública da Bolívia e do Brasil, também a partir de seus conceitos. Conforme exposto, o principal contraste está na vertente de cidadania, bem comum e *vivir bien*, que permeia toda a formulação conceitual boliviana, enquanto a brasileira se atém à descrição das atividades de manutenção da ordem pública, policiamento ostensivo e

apuração penal – com crescente, porém incipiente, presença da cidadania, integração federativa e interinstitucional. A ausência de política nacional de segurança pública, em contraste com o Sistema e o Plano Nacional de Segurança Cidadã bolivianos, também é um destaque – o que leva a entender que uma política de segurança pública de amplitude nacional que venha a ser pensada no Brasil, deve levar em conta a dimensão fronteiriça da segurança pública e, portanto, internacional.

No tópico seguinte analisaram-se a interação das políticas de defesa nacional e segurança pública na zona de fronteira Bolívia-Brasil bem como sua incidência na relação bilateral formal. Para tanto, utilizou-se um caso ilustrativo e documentos de registro da relação bilateral entre Bolívia e Brasil. O caso ilustrativo foram as cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro, nas quais, em pesquisa *in loco*, apreendeu-se acerca da execução das políticas a partir de elementos compreendidos como centrais e constitutivos de um tipo ideal de desempenho dessas políticas públicas na zona de fronteira.

O diálogo com os órgãos policiais na cidade de Corumbá – polícias Civil, Militar e Federal permitiu constatar que há demanda por políticas públicas específicas para a área de segurança pública nas fronteiras de maneira integrada entre os órgãos públicos, mas há também a necessidade de fortalecimento específico de cada corporação por sua especificidade fronteiriça – quanto a estrutura, pessoal e formação. O relato dos resultados do Pefron, da Enafon e do GGIF é positivo no sentido da integração interinstitucional, mas entendem que não há suficiente aporte de estrutura para que a estrutura de funcionamento proposta possa atuar de forma permanente. O contato com a Polícia Boliviana existe, mas é feito de maneira informal. Daí, conclui-se que a previsão de integração com os países vizinhos, constante do Pefron, não foi desenvolvida nem criou modificações no padrão de relacionamento entre os dois países existente previamente.

A interoperabilidade dos órgãos policiais acontece também com as Forças Armadas, principalmente por sua estrutura de aeronaves e embarcações, e presença e conhecimento maiores e mais antigos sobre o terreno. Ela é presente no relato da Polícia Federal, e acontece não apenas nas ocasiões das Operações Sentinela e Ágata. Desenvolvidas no âmbito do Pefron, essas operações têm alcançado o objetivo de maior apreensão de drogas e inibição da criminalidade, mas, de mesmo modo, relata-se o modelo como insustentável de forma perene, por carência material e de pessoal.

Nos mesmos moldes informais que os órgãos policiais, constatou-se que existe o contato entre as Forças Armadas do Brasil e da Bolívia naquele território, havendo também participação de atores bolivianos como observadores nas Operações Ágata. A

atuação de ambas as instituições no território, no entanto, é distinta, pois somente as Forças Armadas brasileiras possuem poder de polícia na faixa de fronteira, reservando-se, as Forças Armadas bolivianas, à presença e demarcação territorial em âmbito de defesa e das ações sociais a elas atribuídas.

Do lado boliviano, tanto os atores das Forças Armadas como os da Polícia Boliviana demonstraram conhecimento e formação específica nos documentos vigentes relativos à defesa nacional e à segurança pública; no entanto, as estruturas por eles previstas e a formação dos agentes locais em geral não foram verificadas.

Um questionamento que pareceu fundamental, e que surgiu com mais ênfase no relato da Polícia Federal em Brasília e da Polícia Civil em Corumbá, foi o objetivo em si do combate ao narcotráfico, que consome e ocupa a maior parte da estrutura dos órgãos gerando, na visão daqueles, poucos benefícios para a população e para a sociedade. O combate ao crime organizado da PF deixa de atuar com mais ênfase em temas como corrupção e lavagem de dinheiro, concentrando esforços em uma atuação de combate ao narcotráfico pouco profícua, e, em âmbito local, a concentração das atividades da Polícia Civil na investigação de traficantes de pequeno porte, que o fazem como alternativa de renda para subsistência, e correspondem à maioria nos municípios abrangidos, gera sensação de medo na população e esvazia outros setores de atuação da atribuição da polícia.

Nos dois países, os órgãos do Estado central responsáveis por articular de maneira geral as políticas públicas nas fronteiras mostraram-se pouco presentes no contato com a área de segurança pública. Na Bolívia, a Ademaf mantém um escritório em Puerto Suárez, mas a Polícia Boliviana relatou não haver contato com o órgão, nem com os conselhos por ele previstos, embora mantenha diálogo com organizações da sociedade civil por própria conta. Em Corumbá, não houve relato de contato entre os órgãos policiais ou do GGIF com a CDIF, tampouco da prefeitura, na exposição de sua atuação nos temas transfronteiriços. O contato, em entrevista para a pesquisa, com a coordenação da CDIF em Brasília também não deu ênfase à atuação da Comissão neste ponto da fronteira.

Os Consulados, surpreendentemente, travam menos relações com o país vizinho, ou melhor, com os órgãos estatais de seu próprio país do outro lado da fronteira onde estão instalados, do que os órgãos de ambos os países por si próprios. Tanto o relato colhido no Consulado boliviano em Corumbá quanto o colhido no Consulado brasileiro em Puerto Suárez delimitam suas relações à população civil de sua nacionalidade e aos órgãos do país no qual serviam. Sua atuação não difere da atuação de consulados em

idades não fronteiriças. Essa realidade demonstra a solidez dos órgãos de política externa em manter a esfera de ação no núcleo do Estado central, e corrobora a ideia de que a ação nas fronteiras em nível de articulação com as sociedades que nela habitam não está na agenda dos Ministérios de Relações Exteriores.

Nesse sentido, no caso ilustrativo investigado, quem atua como órgão de poder executivo é apenas a prefeitura de Corumbá, que tem fomentado a retomada dos Comitês de Fronteira para assuntos de interesse geral da população fronteiriça nas diversas áreas de políticas públicas, inclusive a segurança pública. Os Comitês de Fronteira estiveram mais presentes, contudo, em outras cidades gêmeas da fronteira Bolívia-Brasil, como Brasileia-Cobija, Guajará Mirim-Guayaramerín e Cáceres-San Matías.

Quanto aos aspectos verificados sobre defesa nacional e segurança pública em toda a zona de fronteira Bolívia-Brasil, a partir, principalmente, do contato com os atores da esfera central dos dois Estados, destaca-se a questão do dilema do contato entre o país maior e o país menor, muito desproporcional nesse caso, que permeia toda a sua relação fronteiriça.

Nas negociações a respeito da definição de limites, de assentamentos ilegais na fronteira do país vizinho, assim como interferências na segurança ambiental e alimentar na Bolívia em razão de obras e atividade econômica realizadas do lado brasileiro, perceberam-se a vantagem e a maior força de negociação em seu próprio favor de parte do Brasil. Com relação ao combate ao narcotráfico, ficou claro que, para o conjunto dos órgãos policiais que atuam com o tema, o fechamento da fronteira não é uma solução viável, nem física nem ostensivamente de forma permanente.

Para os dois países, a síntese da articulação entre defesa nacional e segurança pública nas fronteiras é a sua associação ao desenvolvimento nacional e, portanto, às demais esferas das políticas públicas. Para que isso possa vir a ser efetivo, é necessário haver priorização, ou especialização, das fronteiras nas políticas públicas elaboradas em âmbito nacional. Nesse sentido, a previsão de atuação conjunta, ou de parâmetros para o contato internacional com o país limítrofe mostrou-se fundamental.

As políticas bolivianas versam pouco a esse respeito; e as brasileiras, embora já passem a enunciar esse contato internacional a partir das fronteiras, não oferecem instrumentos para que os poderes e as sociedades subnacionais o realizem. Nesse sentido, no Brasil, MI, SAF, GSI e MJ têm trabalhado em conjunto no sentido de estudar possibilidades legislativas que venham a permitir o estreitamento deste contato. Faltam, no entanto, maior participação e protagonismo do MRE na temática. Pois, como foi

evidenciado ao longo da pesquisa, a integração regional se dá na fronteira antes do que ela ocorre em organismos multilaterais como Mercosul e Unasul, por exemplo, com ou sem apoio dos Estados centrais – exemplo disso é a dificuldade em se colherem frutos concretos dos foros *ad hoc* sobre fronteira criados no Mercosul. Adicionalmente, o que se observou necessária é a previsão do relacionamento internacional para além do contato entre entes subnacionais – a zona de fronteira deve ser vista como território específico para planejamento do desenvolvimento em nível internacional.

Tais questões ficaram evidentes com o levantamento apresentado no último tópico do Capítulo 5, de fechamento da tese, a respeito da relação bilateral formal. Dos tratados internacionais estabelecidos entre Bolívia e Brasil no período estudado, quase a metade deles são relativos a temas que ensejam a integração territorial e, assim, têm reflexos para a defesa e a segurança pública. No entanto, o aspecto da defesa e da segurança pública e seus efeitos sobre as sociedades fronteiriças não são objeto ou fator relevante em tais registros.

O mesmo se observa nos projetos de cooperação técnica estabelecidos entre a ABC e órgãos bolivianos; embora haja a previsão de cooperação descentralizada, a demanda é feita ao Brasil a partir do Estado central e não se verificaram projetos em desenvolvimento na área de segurança pública nas fronteiras, nem de gestão de políticas públicas nestes territórios. Da análise das comunicações entre MRE brasileiro e missão diplomática em La Paz foi possível concluir que a importância dos temas de fronteira, segurança e defesa é tão grande quanto é baixa a inclusão da participação dos poderes e sociedades locais na formulação de demandas e respostas. Essa ausência contrasta com a demanda verificada durante a pesquisa *in loco* na fronteira.

Esta pesquisa cumpriu, pois, o objetivo planejado de compreender como a articulação entre as políticas de defesa nacional e segurança pública acontece na fronteira Bolívia-Brasil e incide na relação bilateral formal no período compreendido entre 2005 e 2014. Logrou-se, também, como objetivos específicos, compreender as concepções vigentes do Estado boliviano e do Estado brasileiro acerca das fronteiras, da defesa nacional e da segurança pública, para a formulação de políticas públicas. E o exame desses aspectos deu-se no marco dos debates conceituais da disciplina de Relações Internacionais.

Quanto às hipóteses formuladas e apresentadas no início da pesquisa, pode-se dizer que houve a confirmação da maioria delas. Inicialmente, propôs-se que os diferentes conceitos de defesa nacional e segurança pública dos dois países em questão para as suas

fronteiras provocariam desigualdades no alcance do interesse nacional de cada um deles por meio da relação bilateral.

Conclui-se, no entanto, conforme demonstrado até aqui, que as diferenças conceituais observadas entre as políticas bolivianas e brasileiras têm, na verdade, a mesma origem das assimetrias na relação bilateral, devendo-se à desproporcional diferença de tamanho (geográfico, político, econômico, e outros), entre os dois países. Como consequência, a Bolívia relata mais perdas no alcance de seu interesse nacional dentro da relação bilateral, o que não significa falta de autonomia e soberania no trato com o Brasil.

A mesma desproporção entre os dois países relativiza a hipótese seguinte em seu pressuposto, mas a confirma em sua proposição de efeitos na realidade: Bolívia e Brasil têm concepções de políticas de segurança e defesa convergentes em âmbito regional, mas aquelas relativas à sua fronteira comum apresentam assimetrias em favor do Brasil.

Quanto à última afirmação, o que se conclui, no entanto, é que o fato dos dois países – sobretudo a Bolívia – terem formulado muito recentemente políticas para as fronteiras em um sentido ampliado à defesa nacional, prevalece a pujança do país maior sobre o menor, como aconteceu em toda a história de relacionamento entre eles nesse tema, apresentada nesta tese.

No mesmo sentido encaixa-se a hipótese subsidiária que afirmava haver uma incongruência, por parte do Brasil, entre o princípio constitucional fundamental de integração dos povos da América Latina e a atuação brasileira na relação bilateral com a Bolívia. Ficou evidente o “dilema do país maior e do menor” na capacidade de atuação pelo seu interesse nacional, mas, no período estudado, verificou-se a disposição brasileira em negociar pontos caros à política exterior boliviana, como no caso da renegociação das atividades da Petrobras no país vizinho em 2006.

O que ficou mais evidente neste estudo, no entanto, é o fato de que a cooperação e integração entre Bolívia e Brasil a partir de políticas de segurança e defesa na zona de fronteira comum acontece predominantemente por meio de atores subnacionais e não-estatais, e com baixo nível de institucionalização.

Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida nesta tese buscou apontar para a lacuna existente, na formulação de políticas públicas específicas para os territórios de fronteira, em perspectiva nacional e internacional, e na teorização na disciplina de Relações Internacionais, acerca da consideração das sociedades e poderes subnacionais fronteiriços na gestão da política internacional, seja ela em âmbito bilateral ou em nível regional. A

investigação em tela permite afirmar que, no caso da fronteira Brasil-Bolívia, o tema da defesa associado à segurança pública é extremamente caro às sociedades fronteiriças, e que elas almejam estar à frente, em prioridade e em envolvimento, na formulação das ações estatais com respeito ao que se consideram ameaças ao Estado. No atual contexto, o marco regulatório e a dinâmica política não abrem espaço a esse protagonismo da sociedade local. Logo, existe espaço – e demanda – por mudanças institucionais e normativas que favoreçam redefinir a dinâmica política bilateral visando a atender a essas expectativas da população local.

É possível que semelhante fenômeno se observe também em outras fronteiras do Estado brasileiro, assunto que deve ser objeto de outra investigação.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Pesquisa de projetos**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Acesso em: 15 jun.2015.

AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE LAS MACROREGIONES Y ZONAS FRONTERIZAS. **Gestion Social**. Disponível em: <<http://www.ademaf.gob.bo/amb.php?id=1&ida=3>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. **Boletim Mundorama**, 14 mar. 2009.

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A guerra ao terror e a tríplice fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. 2008. 278 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011. 600 p.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Universidade de Brasília, 1979. 706 p.

AUAD SOTOMAYOR, Walter Carlos. **Construção nacional e imaginários desencontrados: as perdas territoriais bolivianas**. 2015. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Pesquisa e Pós Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

_____. **Relaciones Brasil Bolivia, la definición de las fronteras**. La Paz: Plural, 2013. 247 p.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar. 2014.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Boletim Meridiano 47**, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan.-fev. 2014.

BAPTISTA GUMUCIO, Mariano, SAAVEDRA WEISE, Agustín. **Antología geopolítica de Bolivia**. La Paz: Amigos del Libro. 1978. 389 p.

BECKER, Berta K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O. **Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Rio de Janeiro: UnB, UFRJ. 1990. 219 p.

_____. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86 2005.

BOLIVIA. **Constitución Política de la República de Bolivia**. La Paz, 12 feb. 1967. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html#tercerapartitulo7>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Decreto Supremo n° 1362, 28 de septiembre de 2012**. La Paz: sept. 2012a. Disponível em: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1362.xhtml>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Decreto Supremo n°1436, de 14 de diciembre de 2012**. La Paz: 14 dic. 2012f. Disponível em: <http://www.lostiempos.com/ley_264.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Ley 031**. Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Abáñez. La Paz, 19 jul. 2010. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1943>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Ley 100**. Ley de 4 de abril de 2011. La Paz, 4 abr. 2011. Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras Disponível em: <http://www.ademaf.gob.bo/mlegal/Ley_100_ADEMAF.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Ley 1674**. Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica. La Paz, 15 dic. 1995. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1716>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Ley 259**. Ley de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. La Paz, 11 jul. 2012b. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3912>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Ley 260**. Ley Orgánica del Ministerio Público. La Paz, 11 jul. 2012c. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3916>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Ley 263**. Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas. La Paz, 31 jul. 2012d. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3946>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Ley 264**. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana Para una Vida Segura. La Paz, 31 jul. 2012e. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3953>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

BOURDIEU, Pierre. Campo do poder, campo intelectual e habitus de classe. In: MICELI, Sérgio (Org.). **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007. p.183-202.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Decreto n° 12.853, de 8 de setembro de 2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm>. Acesso em: 18 abr. 2015.

_____. 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>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Decreto nº 89.056, de 24 de novembro 1983. Regulamenta a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que "dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e dá outras providências". **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1983a.

_____. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 set. 2004. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/2004/117.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 ago. 2010b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-136-25-agosto-2010-608087-publicacaooriginal-129048-pl.html>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 1999a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1983b.

BRITTO, Luiz Navarro de. **Política e espaço regional**. São Paulo: Nobel, 1986.

BRUSLÈ, Lætitia Perrier. **La dernière frontière Loin des Andes, trop près du Brésil La frontière orientale et la construction du territoire en Bolivie**. 2011. Tese

(Doutorado) - Institut de Géographie, Panthéon Sorbonne, Universidade: Université de Paris, Paris, 2011.

BULL, Hedley. **The anarchical society**: a study of order in world politics. New York: Columbia University Press, 1977.

BURGOS, Antonio L. da Costa. Defesa nacional e segurança pública. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (Org.). **Segurança e defesa nacional** – da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundamento Memorial da América Latina, 2007. p. 217-225.

BUZAN, Barry; WAEVER, Olé. **Regions and powers**: the structure of international security. New York: Cambridge University Press, 2003. 564p.

CANO, Ignacio. Políticas de seguridad pública en brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos**, v. 3, n. 5, p. 137-155, 2006.

CARDOSO, Rodrigo Bertogli. **Cooperação internacional e segurança na fronteira norte**: Brasil, Venezuela e Guiana (2003-2008). 2010. 186 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**: South America: Bolivia. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

CEPALUNI, Gabriel, VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

CERVO, Amado L. (Ed.). **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CHANDA, Nayan. **Sem fronteira**: os comerciantes, missionários, aventureiros e soldados que moldaram a globalização. Rio de Janeiro: Record, 2011. 531 p.

COHN, Gabriel. Introdução. In: COHN, Gabriel (Org.). FERNANDES, Florestan (Coord.). **Weber**: sociologia. São Paulo: Ática, 2008. p. 7-31.

COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA. **Portal Federativo**, 21 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

CORAZZA, Gentil. O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

CORRÊA, Glauco Corbari. A Política de Defesa do Brasil no Século XXI. **Coleção Meira Matos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, p. 29-38, jan./abr. 2014.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006. 765 p.

COSTA, Wanderley Messias. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: Edusp, 2008. 349p.

COUTO, José A. C. Fronteiras: de onde viemos e para onde poderemos estar querendo ir. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (Org.). **Segurança e defesa nacional – da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundamento Memorial da América Latina, 2007. p. 205-216.

CURBET, Jaume. **La glocalización de la (in)seguridad**. La Paz: Plural, 2006. 97 p.

DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL. **Legislação, normas e orientações**. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/servicos/seguranca-privada/legislacao-normas-e-orientacoes/legislacao>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e Segurança Pública na Fronteira Gaúcha. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, v. 7, n. 1, p. 1095-1115, 2013.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Balço Energético Nacional 2014**. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia, 54 p.

ESCOBARI CUSICANQUI, Jorge. **Brasil y el petróleo boliviano**. Los acuerdos de roboré, la venta del gas. La Paz: Juventud, 1986. 247 p.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**. 2009. Disponível em: <<http://www.ncpe.org.bo/>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

FARTHING, Linda C.; KOHL, Benjamin H. **Evo's Bolivia: continuity and change**. Austin: University of Texas, 2014.

FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo. **Ensayos sobre política exterior**. La Paz: Plural, 2014. 175 p.

FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique (Orgs.). **Políticas públicas – coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. Análise sobre o programa nacional de segurança pública com cidadania – PRONASCI – instituído pela Lei 11.530/07 E MP 416/08. **Estudos**, Goiânia, v. 35, n. 4, p. 575-587, jul./ago. 2008.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, v. 8, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2014_20150309.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2015.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, v. 14, n. 28, p. 139-152, 2004.

FREITAS, Caroline Cotta de Mello. **Entre wiphalas, polleras e ponchos. Embates entre os discursos de CONAMAQ, do Estado Plurinacional da Bolívia e do Direito Internacional**. 2012. 270 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Informações sobre histórico**. Disponível em: <<http://www.fnpp.org.br/fnp/historico>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Brasil fronteiras terrestres**. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

FUSER, Igor. **Conflitos e contratos – A Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)**. 2011. 316 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GARCÍA LINERA, Álvaro. Estado Plurinacional: economía y política. In: LASERNA, Roberto et al. **Poder y cambio en Bolivia 2003-2007**. La Paz: Embajada del Reino de los Países Bajos; Fundación PIEB, 2009. 336 p.

GARCIA, Eugênio V. **Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos 1493-2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. 751 p.

GIMENEZ, Heloisa Marques. **O desenvolvimento da cadeia produtiva da soja na Bolívia e a presença brasileira: uma história comum**. 2010. 323 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. 332 p.

GONÇALVES, Julio César; ISQUIERDO, Sérgio Wilton Gomes. Fronteira Brasil, Bolívia e Paraguai no município de Corumbá: uma abordagem sobre as diferentes divisões político administrativas. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, n. especial, 2 Semestre, p.1-13, 2011.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008.

GOYCOCHÊA, Luís Felipe de Castilhos. **O espírito militar na questão acreana**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007. 144 p.

GRUPO RETIS. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. 223 p.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HERZ, John H. Idealist internationalism and the security dilemma. **World Politics**, v. 2, n. 2, p. 157-180, Jan. 1950.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=45>>. Acesso em 15 jun. 2015.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation?. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 507-534, Dec. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2015.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Seguridad ciudadana: una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. San José: IIDH, 2007. 52p.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTOCOLMO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ. **SIPRI Yearbook 2014: armaments, disarmament and international security - Resumen en español**. Estocolmo: SIPRI, 2014. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2014/files/sipri-yearbook-2014-resumen-en-espanol>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.ine.gov.bo>>. Acesso em: 20 maio 2015.

IX Marcha Indígena Interpela Desarrollismo que Contradice el "Vivir Bien. **Petróleo en Latinoamérica - Bolivia**, La Paz, 11 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.oilwatchesudamerica.org/petroleo-en-sudamerica/bolivia/4078-bolivia-ix-marcha-indigena-interpela-desarrollismo-que-contradice-el-qvivir-bienq.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

JERIA, Edwin De La Fuente. Editorial. In: Macroregiones y Fronteras. **Revista Macroregiones y Fronteras**, La Paz, v. 1, n. 4, dez. 2014. Disponível em: <http://www.ademaf.gob.bo/inf/publicacion/descargar_archivo.php?id=15>. Acesso em: 17 abr. 2015.

JERVIS, Robert. Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 42-63, Summer, 1999.

_____. Security regimes. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES. **Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013**. Viena: United Nations, 2014b. 136 p.

_____. **Informe 2013 Material de prensa**. Viena: United Nations, 2014a. 24 p.

KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen. D. **Structural conflict: the Third World against global liberalism**. Berkeley: University of California Press, 1985.

_____. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. The State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, v. 4, n. 4, p. 753-775, Autumn, 1986.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000.

LAMOSO, Lisandra Pereira. Segurança pública nas fronteiras de Mato Grosso do Sul. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Orgs.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 213-238.

LATINOBARÓMETRO. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 80, p. 65-69, 2008.

_____. BORGES, Doriam. Estatísticas criminais no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 225 p.

MARRAFON, Marco Aurélio. Novo pacto federativo para aprimorar a democracia brasileira. **Revista Consultor Jurídico**, 21 abr. 2014.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. **Relações internacionais: cultura e poder**. Brasília: IBRI, 2002. 184 p.

MATOS, Sérgio Ricardo Reis. **El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la organización del tratado de cooperación amazónica**. 2013. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Postgrado en Ciencias del Desarrollo. Maestría en Relaciones Internacionales e Integración. Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 2013.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. In: BROWN, Michael E. (Ed.). **Theories of War and Peace**. Cambridge: MIT Press, 1998.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Defesa, segurança e políticas públicas no Brasil: a fronteira centro-oeste. In: ZIMERMAN, Artur (Org.). **Fronteiras e segurança na América do Sul**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013. p. 62-81.

MEDINA GARCÍA, Eusebio. Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales. **Estudios Fronterizos**, v. 7, n. 13, p. 9-27, enero-junio 2006.

MEIRA, Rodrigo S. **Brasil, Bolívia, hidrocarbonetos e o processo de integração energética na América do Sul**. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MELLO, Leonel Itaussu de Almeida **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. São Paulo: Annablume, 1997.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Tradução de Ivonne Jean. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 384 p. (Coleção Pensamento Político, 25).

MESA GISBERT, Carlos D. **Breve historia de las políticas públicas en Bolivia**. La Paz: Gisbert, 2014. 194 p.

_____. MESA GISBERT José de; MESA GISBERT, Teresa. **Historia de Bolivia**. La Paz: Gisbert, 2012. 793 p.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. **Teorias das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 250 p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Discurso de despedida ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão de cargo para Jaques Wagner**. Brasília: MD, 2015a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/pronunciamentos/Despedida_Celso_Amorim_2_janeiro.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Garantia da lei e ordem**. 2. ed. Brasília: MD, 2014. 66 p. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. **Informação gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2015b.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2012a. 370 p. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

_____. **Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2012b. 155 p.

_____. **Projeto Rondon.** Disponível em: <<http://projektorondon.pagina-oficial.com/porta1/index#this>>. Acesso em: 11 abr. 2015c.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de Fronteira.** Programa de Promoção do desenvolvimento da faixa de Fronteira – PDF. Brasília: MI, 2009. 66 p.

_____. **Informações gerais da homepage.** Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

_____. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: MI, 2005. 418 p.

_____. Secretaria de Programas Regionais. **Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira.** Brasília: MI, 2010. 142 p.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Brasil mais seguro.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/brasil-mais-seguro>>. Acesso em: 26 abr. 2015a.

_____. **Crack, é possível vencer.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>>. Acesso em: 26 abr. 2015b.

_____. **Informações gerais da homepage.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2015c.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Política de pessoal dos profissionais de segurança pública que atuam na faixa de fronteira brasileira.** Brasília: Ministério da Justiça, 2014. 192 p.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública coletânea 2003-2009.** Brasília: Ministério da Justiça, 2009. 343 p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Manual Completo de Classificação.** Brasília: MRE / DCA, 2010

_____. **Concessão de Asilo.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3062:concessao-de-asilo&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 13 abr. 2015a.

_____. **Discurso do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores.** Brasília: Palácio do Planalto, 28 ago. 2013a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5351:discurso-do-embaixador-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-palacio-do-planalto-28-de-agosto-de-2013&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. **Estado Plurinacional da Bolívia.** 2015c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4870&Itemid=478&cod_pais=BOL&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em 15 jun. 2015

_____. **Ingresso do Senador Roger Pinto Molina em território brasileiro.** Brasília: MRE, 25 ago, 2013b. (Nota 296). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2239:ingresso-do-senador-roger-pinto-molina-em-territorio-brasileiro&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. **Sistema Atos Internacionais (SCI).** Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2015b.

MINISTERIO DE DEFENSA. **Doctrina de seguridad y defensa del estado plurinacional.** La Paz: MD, 2013. 34 p. (não publicado)

_____. **Libro Blanco de la Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia.** La Paz: MD, 2011. 238 p. (não publicado)

_____. **Resenha histórica.** Disponível em: <<http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/11>>. Acesso em 20 jan. 2015.

MINISTERIO DE GOBIERNO. **Informações gerais da homepage.** Disponível em: <<http://www.mingobierno.gob.bo>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

_____. **Ley Orgánica de la Policía Boliviana.** La Paz: MG, [2013]. 127 p. Disponível em: <http://www.mingobierno.gob.bo/IMG/pdf/ley_organica_de_la_policia.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. **Plan nacional de seguridad ciudadana 2012-2016.** La Paz: MG, 2013.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BOLIVIA. Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima. **El libro del mar.** 2. ed. La Paz: MREB, 2014. 95 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Intercâmbio comercial brasileiro:** Países e Blocos Econômicos. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em 15 jun. 2015.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. **Plan Nacional de Desarrollo.** La Paz, MPDD, 2006. 10 p. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/pdf/PND/00.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil.** Campinas: Papyrus Editora, 1995. 257 p.

MOURA, G. **Autonomia na dependência:** a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NOVION, Jacques de; COSTILLA, Lucio Oliver; AYALA, Mario. Pensamento, teoria e estudos latino-americanos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 5-14, 2014.

OBSERVATÓRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Desarmamento e segurança coletiva**. Disponível em: <<https://neccint.wordpress.com/legislacao-internacional/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

ODDONE, Nahuel; RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Horacio. Cross-border cooperation in Latin America. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Orgs.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 83-99.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo; LEÇA, Fernando. Introdução. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (Org.). **Segurança e defesa nacional** – da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundamento Memorial da América Latina, 2007. p. 8-12.

OLIVEIRA, Henrique A. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005. 291 p.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A lógica espacial do território fronteiriço: os casos das aglomerações de Ponta Portã-Pedro Juan Caballero e Ladário-Corumbá- Puerto Quijarro-Puerto Suárez. In: **Mato Grosso do Sul sem fronteiras**: características e interações territoriais: Bolívia, Brasil, Paraguai. Campo Grande: Sebrae, 2010. cap. 3, p. 241-255.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Eds.). **International relations in a constructed world**. New York: M.E. Sharpe, 1998.

PÉREZ LUNA, Mamerto. **No todo grano que brilla es oro** – un análisis de la soya en Bolívia. La Paz: Cedla, 2007. 216 p.

PETROBRAS. **Gasoduto Bolívia-Brasil**: rota de progresso para a América Latina. Rio de Janeiro: Mauad, Petrobras, 1999. 78 p.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. 235 p.

PINTO, Luiz F. S. A Petrobras na América do Sul. In: BARROS, Pedro S., CALIXTRE, André B., VIANA, André, R. (Orgs.) **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011. 318 p.

PORTAL EBC. Entenda o caso do senador boliviano Roger Pinto Molina. **Portal do EBC**, 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/08/entenda-o-caso-do-senador-boliviano-roger-pinto-molina>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

POSTERO, Nancy Grey. **Now we are citizens**: indigenous politics in postmulticultural Bolivia. California: Stanford, 2007.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A cooperação descentralizada e transfronteiriça no Mercosul: a construção de um regime simbólico. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Orgs.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 55-82.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Ranking IDH Global 2013. In: **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**. Brasília: PNUD, 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

PUCHALA, Donald J.; RAYMOND, F. Hopkins. International regimes: lessons from inductive analysis. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

QUINTANA TABORGA, Juan Ramón. Bolivia y la seguridad regional. In: DE LA RIVA B., Arturo; OROZCO P., Franz. **Dialogos sobre la Política Exterior Boliviana II**. La Paz: Ministerio das Relaciones Exteriores y Cultos; Konrad Adenauer Stiftung, 2007. p. 170-190.

_____. **Introducción. Ley nº 100 de Desarrollo y Seguridad de las Fronteras, presencia del Estado en las fronteras**. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2013. 63 p.

_____. **Policía en Bolivia – Historia no oficial 1826-1982**. La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad, 2012. 298 p.

_____. **Soldados y ciudadanos – un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia**. La Paz: PIEB, 1998. 416 p.

RADSECK, Michael. Resultados preliminares de un análisis comparativo de las políticas de seguridad en América del Sur. In: DE LA RIVA B., Arturo; OROZCO P., Franz. **Dialogos sobre la Política Exterior Boliviana II**. La Paz: Ministerio das Relaciones Exteriores y Cultos; Konrad Adenauer Stiftung, 2007. p. 163-169.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMALHO, Antonio Jorge. Brazil in the Global Security Order: Principled Action and Immediate Responses to long-term challenges. In: **Brazil emerging in the global security order**. International Security: a European – South American Dialogue. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE. **Indicadores de mortalidade**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?idb2012/c09.def>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

REUS-SMIT, Christian. **The moral purpose of the state**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

RIO, Gisela A. Pires do; DRUMMOND, Helena Ribeiro Água e espaços transfronteiriços na América do Sul: questões a partir do território. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 209-230, jan./jun. 2013.

ROCABADO RODRÍGUEZ, Mary; CABALLERO ROMANO, Rolando. **Delincuencia y seguridad ciudadana en Bolivia**. La Paz: Fondo Editorial de los Diputados, 2005. 73p.

RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio. **El proyectorado**: Bolivia tras 20 años de ayuda externa. La Paz: Plural, 2009. 304 p.

SADEK, Maria Tereza. O pacto federativo em questão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 153-154, jan. 2000. Resenha.

SAINT-PIERRE, Héctor L. **La Defensa en la Política Exterior del Brasil; el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa**. Madrid: Real Instituto Elcano, 2009. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009>. Acesso em: 20 mar. 2015.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Segurança pública e violência no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 9, n. 4, p. 83-95, 2008.

SANTOS, M. “O retorno do território”. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.) **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.

SANTOS, Maria C. **O Brasil e a exploração do petróleo na Bolívia**. 1992. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 1992.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 259 p. (Coleção Milton Santos, 1)

SANTOS, Norma Breda dos; VILLA, Rafael Duarte. Buzan. Weaver e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. (Org.). **Clássicos das relações internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 117-151.

SARAIVA, J. F. S. A projeção internacional da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p.201-204, jul./dez. 2000.

SARAIVA, Mirian G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SCHAVELZON, Salvador. **El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente**. La Paz: Plural, 2012. 623 p.

SCHERMA, Márcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Orgs.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 13-35.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Estatísticas Criminais**. Disponível em: <<https://www.sinesp.gov.br/inicio>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

SOUZA, Osmar Ramão Galeano de. **Brasil e Bolívia: limite e desafios nas relações bilaterais**. 1998. 309 f. Tese (Doutorado) - Programa de doutorado conjunto FLACSO/UnB em estudos comparativos sobre a América Latina e o Caribe, Brasília, 1998.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. 2002. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in an Anarchic World. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: a critique of regimes analysis. In: KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; SOUSA, Valéria de Moura. O desafio do uso da força e a evolução das medidas de confiança mútua no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Boletim Meridiano** 47, v. 14, n. 140, p. 42-48, nov./dez. 2013.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1986.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938. 214 p.

URIOSTE, Miguel; PACHECO, Diego (Orgs.). **Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX**. La Paz: PIEB, 2001. 437 p.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. La seguridad regional y la utilización de bases colombianas por los Estados Unidos. In: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (Coord.). **El prisma de las seguridades en América Latina: escenarios regionales y locales**. Buenos Aires: CLACSO, 2012. p. 173-191.

VENTURA FILHO, Altino. **O Brasil no contexto energético mundial**. São Paulo: NAIPPE, USP, 2009. 29 p.

VIZENTINI, Paulo F. (Ed.). **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008. 136 p.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014 - Homicídios e Juventude no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude / Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2014.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. Reading: Addison Wesley, 1979.

WEBER, Max. A "objetividade" do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, Gabriel (Org.); FERNANDES, Florestan (Coord.). **Weber: sociologia**. São Paulo: Ática, 2008. p. 79-127.

YIN, Robert K. **Estudo de caso - planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, Oran. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.