Fronteiras na Amazônia: Um Espaço Integrado

Pedro Motta Pinto Coelho

Fronteiras na Amazônia: Um Espaço Integrado

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI

Brasília
1992

O presente texto foi originalmente apresentado pelo autor no Curso de Altos Estudos (CAE) em 1990 do Instituto Rio Branco. As opiniões contidas no trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

O CAE (Curso de Altos Estudos), instituído pelo Decreto-Lei nº 79.556, de 20 de abril de 1977, no âmbito de qualificação para promoção do Ministério das Relações Exteriores, é organizado pelo Instituto Rio Branco, constituindo-se num dos requisitos para promoção de Conselheiro para Ministro de Segunda da Classe dentro da Carreira de Diplomata. Os trabalhos apresentados ao CAE, submetidos à consideração de banca especializada, composta de funcionários diplomáticos e professores universitários, são dossiês diplomáticos, onde os autores têm tratado de temas da política externa brasileira e da conjuntura internacional, baseados em suas experiências profissionais ou interesses intelectuais e acadêmicos.

© Pedro Motta Pinto Coelho

C 672 Pinto Coelho, Pedro Motta

Fronteiras na Amazônia : um espaço integrado / Pedro Motta Pinto Coelho. - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.

159 p. - (Coleção Relações Internacionais ; 14)

1. Brasil - Fronteiras. 2. Cooperação Fronteiriça. I. Título. II. Série.

CDU 341.222(81)

"Since I am speaking before experienced men who, at home and abroad, have played an honorable part in the greatest of states, I shall not commit the fault of making the subject of my discourse obvious, while the discussion itself is obscure. The task,indeed, which I have undertaken is not to elaborate like a schoolmaster every detail of the topic; nor do I bind myself to cover the entire field in my treatment and leave no gaps at all".

Cícero, "On The Commonwealth", I. (XXIV)

Os agradecimentos aos
Professores Bertha Becker,
Charles Ricq, Claude Raffestin,
Nilo Bernardes (*in memoriam*) e
Ricardo Seitenfus.

ÍNDICE

1-INTRODUÇÃO..... 9

2-FRONTEIRAS: PERIFERIA E DESCONHECIMENTO.... 13

2.1. A faixa de fronteira: uma região desconhecida na Amazônia..... 13

2.2. Os diversos conceitos de fronteira. A evolução do conceito de fronteira. A região fronteiriça..... 17

2.3. A região fronteiriça: uma situação específica que requer tratamento específico..... 22

3-A COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA. CASOS SIGNIFICATIVOS..... 25

3.1. O caso europeu..... 26

3.2. O caso EUA-México..... 40

3.3. Outros casos de cooperação fronteiriça. A perspectiva dos países em desenvolvimento..... 49

3.4. A cooperação fronteiriça na América do Sul. Cone Sul..... 57

4-A COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA NA AMAZÔNIA. TEMAS TANGENCIAIS..... 71

4.1. O dinamismo nas micro-regiões fronteiriças amazônicas: o caráter espontâneo *versus* o caráter político..... 73

4.2. Desenvolvimento regional..... 75

4.3. Circulação e transportes: dado básico na Amazônia..... 80

4.4. Meio ambiente e populações indígenas..... 83

4.5. A relativização da periferia-elementos metodológicos..... 87

5- A ESCALA LOCAL. PERSPECTIVA NACIONAL, BINACIONAL E MULTILATERAL..... 91

5.1. A agenda internacional e a Amazônia. O desenvolvimento e a periferia..... 91

5.2. Pioneirismo e ação militar..... 100

5.3. Democratização na América Latina e intensificação do diálogo amazônico..... 108

5.4. O Tratado de Cooperação Amazônica..... 116

6- OS PLANOS-MODELOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE COMUNIDADES VIZINHAS NA FRONTEIRA..... 119

6.1. Origem. Antecedentes..... 119

6.2. Estrutura: relativa modéstia de meios..... 126

6.3. Dificuldades de articulação e apoio institucional em nível nacional..... 132

6.4. Natureza paradigmática: desenvolvimento de tecnologia própria..... 136

7- CONCLUSÕES..... 137

BIBLIOGRAFIA..... 143

1. INTRODUÇÃO

Quem olhar com alguma atenção a carta geográfica da América do Sul, e mais precisamente da região amazônica, verificará que a larga faixa que se estende ao longo das fronteiras do Brasil com seus vizinhos ao norte e a oeste representa uma vasta região praticamente desconhecida. Sabe-se que ali vivem índios (os Ianomamis, em Roraima e no Amazonas, na fronteira com a Venezuela são os que despertam mais atenção), que ali há movimentação sócio-econômica (sobretudo dos garimpeiros e das grandes mineradoras), que por ali ocorrem atividades ilegais (contrabando e tráfico de drogas), e pouco mais. Esse pouco mais significa um conhecimento fragmentado, divido em órgãos governamentais, instituições de pesquisa, nacionais e (sobretudo) estrangeiras que, ao longo dos anos, se interessaram por aspectos específicos da vasta e complexa realidade amazônica.

A verdade é que perdura, dentre os inúmeros mitos que cercam a região, a idéia de que tais áreas periféricas escapam às prioridades nacionais (do Brasil e dos demais países amazônicos). Perdura a noção de que ignorar tais regiões, e o que se passa nesses confins, não afeta fundamentalmente a vida no resto dos nossos países.

Acontece que esses espaços amplos, em torno de cerca de 12.000 km. de limites do Brasil com a Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e, curiosamente, com a França, através do Departamento Ultramarino da Guiana Francesa, podem, dentro da peculiaridade que os caracteriza e que os distingue do resto dos respectivos territórios nacionais, ser vistos como áreas-recurso, um verdadeiro capital, centrado no homem que ali vive, capaz de proporcionar a necessária solidez para os esforços de entendimento, cooperação e eventual integração inter-regional.

Há que ver que, historicamente, tais espaços, e os que neles habitavam ou habitam, têm sido desprezados. Na época colonial, tais espaços vazios proporcionaram a existência de movimentos de conquista distintos, dos lados espanhol e português, bem como a conformação e, continuando durante o período de independência, a eventual moldagem jurídica desses espaços em função da ocupação mesma. Em todo esse processo, porém, as fronteiras amazônicas não passaram, primeiro, de referenciais vagos, e, depois, de linhas abstratas a serem fixadas e

eventualmente demarcadas. Esqueceu-se, nesse processo, de que por detrás dessas linhas há verdadeiras regiões, e, mais do que isso, esqueceu-se de que ali vive o homem amazônico. Até recentemente, as noções de desenvolvimento regional viam a fronteira amazônica como um ponto longínquo de referência, nada mais.

Hoje, graças a tendências contemporâneas que se formam em diversos continentes, um novo instrumental permite identificar na noção de fronteira não uma linha que separa dois Estados, mas a *zona* ou área que se estende de cada lado da linha limítrofe, com especialidades e necessidades próprias. A fronteira passa a ser, como se pode ver na Europa Ocidental, nas fronteiras da América do Norte, inclusive e sobretudo nas dos EUA com o México, e mesmo nas fronteiras do Cone Sul da América do Sul, um recurso social e econômico, e um fator de integração. Passam a ser verdadeiras áreas-recurso, capazes de, vistas dentro da perspectiva correta, propiciar mecanismos importantes, se não fundamentais, para os processos interativos, em termos regionais e nacionais.

O atual cenário internacional, por seu lado, testemunha uma mutação extremamente rápida dos referenciais fronteiriços, deixando à mostra não só a dimensão temporal das funções da fronteira, como revelando também, em termos de fluidez conceitual, a relatividade das escalas. No mundo de hoje, passa-se com extrema facilidade da escala local para a escala mundial e vice-versa. A noção de conglomerado não se aplica só a países, mediante a formação de mercados comuns, federações e comunidades, mas também a temas, como o do meio ambiente. Nesse contexto, a escala nacional e a idéias do Estado-nação e de soberania passam por provações importantes, e a revisão de noções estáticas, formadas ainda no século XVI, possivelmente engendrará relações internacionais fundadas em novos patamares de cooperação, e dos quais a noção de soberania deve sair não só atualizada, mas reforçada. Trata-se aqui de atentar para novas articulações, que permitam relativizar a periferia e passar à visão micro, sem entretanto perder de vista a visão macro, e sem dissociar a periferia de um projeto nacional.

No caso das fronteiras, a visão nova e positiva que passa a caracterizá-las, em termos globais, pode ser facilmente visualizada com a queda do Muro de Berlim, episódio que, por sua transcendência, se projeta, por exemplo, na idéia de que segurança nacional se faz melhor por via da integração, do que por via do confronto. O Brasil vê essa noção posta em prática nas suas relações com os países do Cone Sul da América do Sul, a partir da gradual aplicação dos esforços de integração, consubstanciados no MERCOSUL.

Na Amazônia, porém, ainda estamos aparentemente presos a conceitos envelhecidos. Neles, a fronteira é vista como um confim inútil, uma periferia—e, como tal, desprezível—, numa imagem simplificada onde os personagens são, como se disse, índios, garimpeiros e, de pontos em pontos, grupamentos militares, ali postados para "garantir a integridade

nacional".

Pouco a pouco, entretanto, é a própria realidade nacional, ou as realidades nacionais, na América do Sul, que nos conduzem a uma nova percepção dos confins da Amazônia, malgrado nossos preconceitos (não menos significativo, dentre tais preconceitos, o da noção de centro-periferia aplicável à Amazônia). De fato, se há uma área onde as mais diversas realidades amazônicas se ligam, essa área são as zonas ou regiões fronteiriças. Nelas, também, contrariamente a uma visão estática até há pouco dominante, existem processos interativos, e há razoável dinamismo econômico, se bem localizado; lá estão, por outro lado, parte dos mesmos problemas vinculados à Amazônia como um todo: transportes, meio ambiente, questões indígenas, atividades ilegais, conflitos de diversa ordem, ocupação desordenada, desenvolvimento sócio-econômico. Essa chamada "vivificação" existe, e só pode ser ignorada a custos altos, identificados por aquilo que deixamos de ganhar em termos de cooperação, de projetos integrados, de transparência da atividade econômica e social, de tratamento racional e integrado, da construção conjunta dos esforços de pesquisa e de desenvolvimento da ciência e da tecnologia, facilitando as relações maiores entre Estados vizinhos e sua eventual integração.

Além disso, diante da crônica escassez de recursos financeiros nos países da América do Sul, e diante sobretudo do virtual esgotamento dos esquemas de desenvolvimento regional empregados até agora, em geral baseados nos chamados "grandes projetos", parece mais razoável partir para projetos modestos, na escala local ou micro-regional, mais próximos do ecossistema e do homem amazônico e fronteiriço. A esperança é a de que tais pequenos e modestos projetos, se bem sucedidos, possam dar margem à multiplicação na aplicação do modelo, transformando a faixa fronteiriça, quando nada, em um espaço conhecido, ou pelo menos mais habitável para as populações locais. Pretende-se relativizar a periferia em que se encontram essas áreas, a partir de um instrumental teórico e prático hoje disponível. Seria como que virar a Amazônia pelo avesso, e começar a redescobri-la, positivamente, de dentro para fora, a partir de seu interior, até agora virtualmente ignorado.

A iniciativa dos planos-modelos, descrita no capítulo 6 deste trabalho, constitui um esforço de resposta ao imperativo atual de descobrir essas regiões e de vê-las sob o ângulo positivo da cooperação.

2. FRONTEIRAS: PERIFERIA E DESCONHECIMENTO.

2.1. A faixa de fronteira: uma região desconhecida na Amazônia.

"... Così tra questa
Immensità s'annega il pensier mio:
E il naufragar m'è dolce in questo mare.
Leopardi, Canti (L'Infinito)

A imagem inicial do filme de Herzog, Fitzcarraldo, onde se mostra a imensidão da floresta amazônica, envolvida pela bruma protetora dos segredos, tem seu inegável valor poético condicionado hoje aos resultados da interferência que nessa região provocaram os diversos processos de conhecimento e conquista. Na história já longa de quase cinco séculos de formação da Amazônia, a aproximação do homem ao lugar foi lenta, cautelosa, como se os mitos e as riquezas presumíveis só pudessem ser alcançados no ritmo e ao sabor de guardiães indomáveis, únicos conhecedores dos caminhos, últimos detentores da sabedoria recolhida nas florestas. Houve, é certo, desde o início, aqueles que, como Orellana, Pedro Teixeira, Raposo Tavares, ou Rondon, tempos depois, se atreveram a pesquisar *in loco* os limites do possível; e a Amazônia lhes terá agraciado com várias de suas essências. Houve os que, respeitando os contornos historicamente mantidos vagos da região, buscaram compreendê-la em função dos grupos humanos que ali gradativamente se acomodaram, e souberam cristalizar, como Alexandre de Gusmão e o Barão do Rio Branco, uma tradição de entendimento e de convívio pacífico. Houve também os que, de muito longe, arquitetaram concepções ambiciosas que levariam à substituição da natural grandeza amazônica, deixando-lhe em troca a incerteza dos resultados de experimentos gerados por transplantes culturais. Convivendo com tais momentos, o amazônida, desde o aborígene, ao caboclo, ao imigrante nordestino e japonês, ao militar e ao garimpeiro, se vê desafiado pela modernidade que penetra a terra e os rios, e a ela responde com o instinto. O embate não é de iguais, porém, e os desequilíbrios emergentes passam a marcar a história da região. Com essa realidade conflitante, começa a aprender-se que a Amazônia é feita de muitas amazônias e que todas estão interligadas.

Há uma parte da Amazônia onde todos esses segredos ainda não foram desvendados. São as regiões fronteiriças, áreas que se estendem por mais de 12.000 km., ou mais de 77% do perímetro terrestre brasileiro, cerca de três vezes a distância em linha reta entre Lisboa e Moscou. Nelas, a população é ainda mais esparsa do que no conjunto da Amazônia, e ali diversos grupos indígenas, como os Ianomami, ou os Ticunas, têm suas terras imemoriais, muitas vezes a cavaleiro dos limites jurisdicionais. Tendo uma situação periférica, com relação aos centros urbanos maiores, e portanto também com relação à modernidade, essas áreas apenas ocasionalmente foram atingidas pelo processo histórico de ocupação regional. São marcadas por uma realidade sócio-econômica deprimida, refletindo a marginalidade acentuada pelas grandes distâncias.(1) Talvez por todo esse isolamento, pouco se sabe sobre as regiões fronteiriças.(2) Se sabemos pouco sobre a Amazônia, menos ainda acerca dos confins da Amazônia, exceto possivelmente por seus aspectos puramente geográficos.

Tal atitude de abstenção, ou de desconhecimento, não coincide, entretanto, com as preocupações históricas dos países sul-americanos com suas fronteiras. Se, durante séculos, os contornos do que seja a Amazônia permaneceram vagos, desde Tordesilhas, ao contrário, os limites coloniais e depois, das Repúblicas independentes, ocupam lugar

---

1. Sempre esteve implícito no conceito de fronteira, de forma mais ou menos estrita, ou mais ou menos qualificada, a noção de distanciamento do centro. Vistas tanto como portas de entrada, como era o limes dos romanos do século IV A.C., em todas suas gradações (limes urbanos, limes italicus, limes imperium), como pontos extremos do , ou como termos ou pontos de referência física (através de grandes construções viárias ou rupestres) da presença distante do imperador persa, ou ainda como intento de conformação estratégica de limites, tais como as marcas de Carlos Magno, ou, mais ainda, como muro de contenção, tais como a Muralha da China (246-210 A.C.) (ou, poder-se-ia agregar, o Muro de Berlim), o dado da distância e da marginalidade com relação ao centro permanece (Vide José Enrique GREÑO VELASCO. La Integración de Fronteras y el Concepto de Frontera Institucional, Revista de la Integración, INTAL, 1974, 74(15): 130-140).

2. Jorge ITURRIZA, in Integración Fronteriza; un enfoque metodológico, Integración Latinoamericana, n.118, nov.1986, p.3, indica que o conceito de fronteiras, ou áreas fronteiriças, tal como se nos apresenta hoje, compreende as "zonas ilhadas e afastadas dos centros dinâmicos; com escasso ou desigual desenvolvimento econômico e social com relação a outras áreas dos mesmos países; sem instituições idôneas nem poder para adotar ou promover as decisões que impulsionem as atividades locais; com recursos naturais insuficientemente explorados e, inclusive, pouco conhecidos; muitas vezes com vias de comunicação deficientes; vizinhas a outras áreas de países lindeiros com conformação humana e geográfica similar, ocasionalmente com raízes sociais e éticas comuns, sujeitas aos efeitos de políticas definidas pelos governos centrais, cujas mudanças, no transcurso do tempo, obstaculizam a continuidade das relações que poderiam ter sido estabelecidas com comunidades vizinhas, e situadas em pontos geográficos tais que as tornam objeto de fricções eventuais e, mesmo, conflitos, com o país lindeiro". Trata-se de um modelo bastante restritivo, sem dúvida vinculado, como assinala o autor, ao próprio modelo de desenvolvimento da economia dos países latino-americanos, baseado na exportação a terceiros países, e definidor de uma conformação espacial de produção e de população que deixava vazias as áreas interiores e fronteiriças dos países (p.2).

de destaque nas políticas externas, primeiro das metrópoles, depois dos países independentes, a ponto mesmo de confundirem-se com as próprias histórias desses países, e com a formação de suas nacionalidades.

A explicação para essa aparente contradição, porém, se encontra no fato de que, tradicionalmente, os países sul-americanos concentraram atenção extraordinária nos limites. Satisfeitos com a eventual delimitação, deixaram marginalizadas as áreas em torno dessas linhas—e, mais grave, deixaram marginalizados o homem dessas regiões e suas realidades. Tal marginalização não significa ausência de funções. Estabelecidas as linhas de *limites* das jurisdições nacionais, as fronteiras passaram automaticamente a desempenhar as funções de áreas de separação, de presença militar, de territorialidade e de controle territorial, revelando a identidade fronteira=limite sagrado, de que fala RAFFESTIN.(3)

As fronteiras, e particularmente os limites, com suas funções estabilizadoras, compõem no entanto parte essencial na formação do quadro amazônico, de sua conquista e de sua ocupação. Determinaram os *limites* da ação nacional e, em que pese momentos de crise que testemunharam, como na Questão do Acre, durante sua formação, constituíram em seguida referenciais estáveis e sólidos, enquanto limites estabelecidos dentro das melhores tradições do Direito Internacional, para a evolução e a convivência pacífica dos países amazônicos dentro da comunidade internacional. Em épocas mais recentes, fatos ligados à descoberta física das regiões fronteiriças, a partir do fenômeno da *vivificação* de parte das mesmas, coincidem, no plano conceitual, com uma *redescoberta* das áreas fronteiriças como zonas de vizinhança, propícias ao entendimento e à cooperação entre os países lindeiros; e, sobretudo, como áreas com uma especificidade própria, prontas, se reconhecidas essas singularidades, a serem vistas como recursos importantes, do ponto de vista humano, econômico e cultural.

Conforme indica BOLOGNESI-DROSDOFF, há nas regiões fronteiriças,

---

3. Claude RAFFESTIN, Pour une Géographie du Pouvoir, p. 150. Para o autor, a função legal—a que delimita uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e de normas que regem a existência e as atividades de uma sociedade política—seria a mais estável das funções da fronteira, e também a mais essencial. Por outro lado, a propensão de os países sul-americanos tratarem as fronteiras apenas como limites reproduz, na verdade, a evolução histórica em termos mais amplos, já que o período medieval caracterizou-se por uma fase de fronteiras mal definidas, chamadas de fronteiras zonais, e da qual a marca carolíngea seria um bom exemplo, mas que seriam sobretudo a expressão de informações insuficientes, fazendo das faixas fronteiriças, especialmente as florestas, zonas de defesa. A linearização das fronteiras com o advento do Estado moderno e com a vulgarização das cartas geográficas (de Mercartor) permitiu uma representação, com mais economia e precisão, dos territórios nacionais, evitando, sobretudo os limites demarcados, conflitos cujo pretexto poderia ser a fronteira, gerando-se, dessa forma a "fascinação" pela linha. Ibidem, p. 150-51. Compreende-se que, nos amplos espaços amazônicos, a falta de conhecimento e de recursos gerasse, até há bem pouco, uma fixação política apenas sobre a linearidade fronteiriça.

de modo geral, uma dinâmica sócio-econômica específica, gerada por fatores endógenos e exógenos. Se "o limite político assinala o âmbito territorial de aplicação de decisões políticas, monetárias e fiscais, influindo na estruturação do espaço e impondo barreiras à livre circulação de bens e fatores, a proximidade e as leis econômicas criam uma zona de trânsito, onde os habitantes obtêm vantagens das políticas aplicadas a ambos os lados da fronteira".(4) Por outro lado, na América do Sul, nas décadas de 1960 e 1970, se efetuaram investimentos importantes em infra-estrutura viária e energética (estes especialmente no Cone Sul) com efeitos diretos nas áreas fronteiriças, inclusive em termos da necessidade de coordenação de esforços, paralelamente à tendência de regionalizar projetos tais como de controle sanitário, de inundações. Assim, a combinação de fatores endógenos e fatores exógenos, na prática, estaria levando a uma flexibilização do limite político jurisdicional, com a ocorrência, em superposição a esse limite, de uma franja de interrelações de caráter econômico, social e político.(5)

A evolução do conceito de fronteira gera, assim, em termos contemporâneos, um "modelo realista e funcional de um sistema único de regiões fronteiriças", tido como capaz de explicar melhor, ou mais adequadamente, as realidades da integração transfronteiriça.(6)

A redescoberta das fronteiras, longe de ser simples, se apresenta, com efeito, dentro de um processo diversificado e complexo, e que exige mudanças às vezes radicais nas percepções que geralmente acompanham os significados de fronteiras e limites. Desse ponto de vista, das percepções sobre o significado das fronteiras, estar-se-ia mesmo diante de elementos (conceitualmente) revolucionários, ao mudarem-se as funções fronteiriças, de um conjunto negativo, para um conjunto positivo: em vez de uma linha de separação, a fronteira se transforma numa região onde a cooperação e a ação integrada passam a proporcionar elementos importantes e criativos, dentro de uma perspectiva de integração gradativa. Um dos pressupostos importantes, ademais, desse novo modelo, seria a consideração de sua natureza multidisciplinar, implicando uma eficiência maior do que a decorrente de estudos fragmentados na compreensão dos problemas fronteiriços. Desse pressuposto adviria a justificativa para os "planos-integrados" no tratamento dessas ques-

---

4. Maria Cecilia BOLOGNESI-DROSDOFF. Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza, Integración Latinoamericana, n. 118, nov. 1986, p.13.
5. Ibidem, p. 13.
6. Ellwyn R. STODDARD, Border Studies as an Emergent Field of Scientific Inquiry: Scholarly Contributions of U.S.-Mexico Borderlands Studies, Journal of Bordelands Studies, Spring 1986, I(1): p. 15, cuja apreciação abrange a noção adicional de que o modelo é operado em dois níveis, o formal e o informal: "while former diplomatic and legislative-legal approaches to border problems had emphasized the divisive nature of the nation-state border, research scholars began to discover the integrative nature of the border and its trans-border institutionalized networks".

tões.(7) Essas novas percepções, que se desenvolvem de forma razoavelmente simultânea em diversas partes do mundo (8), apesar de comporem a essência da noção de fronteira, não ocorrem nem rápida, nem facilmente, por motivos ligados à ênfase sobre a linearidade. A força dos acontecimentos, contudo, tende a acelerar esse processo, e resolver um dilema (entre linearidade e zonalidade) que existe somente na aparência.

2.2. Os diversos conceitos de fronteira. A evolução do conceito de fronteira. A região fronteiriça.

> "The basic value priorities of Western publics seem to be changing as their societies move into a Post-Industrial phase of development. This process of value change is likely to bring new issues to the fore".
> Ronald Inglehart, The Silent Revolution
> (Princeton Univ. Press, 1977, p.1)

De acordo com LAPRADELLE, todo limite, como sucessão de pontos, é por essência artificial ("la nature a horreur des lignes"), dependendo, "na realidade, de zonas que, por sua vez, devem ser delimitadas".(9) Se o conceito de fronteira, marcado antes de mais nada pela sua aceitação universal, se aplica a qualquer expressão de solução de continuidade na manifestação de um fenômeno natural ou artificial(10), a palavra `fronteira' tem uma aplicação consensualmente reservada, no

---

7. Cf. STODDARD, op.cit., p. 16: "From the emphasis on multidisciplinary participation in an early 1972 symposia and its later publication indicating the 'Status of Borderlands Studies' to the multidisciplinary representation within the Association of Borderlands Scholars, the field of borderlands studies would never again be left to the limited visage of international relations models and political geographers who had previously dominated the field".

8. O conceito acima referido de áreas fronteiriças, tal como descrito por Jorge ITURRIZA, está, como se disse, ligado mais bem ao contexto sócio-econômico e histórico latino-americano. É importante notar que, se tomado de forma menos restrita, num nível maior de generalidade, o modelo das áreas fronteiriças passa correspondentemente a abranger tanto os casos de pequenos países, como na América Central, ou os casos europeus, onde as zonas fronteiriças já deixaram, há décadas, de serem caracterizadas pela marginalidade, e representam regiões com alto grau de desenvolvimento. A aplicação genérica do modelo se refere, em todos os casos, às especificidades dessas regiões, e à sua consideração como áreas de recursos, onde antes se viam zonas de conflitos ou de separação.

9. Paul de LAPRADELLE, La Frontière; Étude de Droit International, p.172-73.

10. RAFFESTIN, na linha não muito distante dos elementos da Teoria Geral dos Sistemas, desenvolvida nas décadas de 1960 e 1970, e objeto de referência em capítulo posterior deste trabalho, prefere o termo "limite" para expressar essa noção geral de margem externa: "Nous sommes quotidiennement, dans les phases de notre existence, confrontés avec la notion de limite: nous traçons des limites ou nous nous heurtons à des limites. Entrer en relation avec les êtres et les choses c'est tracer des limites ou se heuter à des limites. Toute relation nécessite la délimitation d'un champ à l'intérieur duquel elle prend naissance, se réalise et aussi s'épuise"(Pour Une Géographie du Pouvoir, p. 148).

sentido próprio do termo, a uma base territorial.(11) Haveria, mais ainda, a predominância de uma conotação política no conceito de fronteira, algo como uma evolução conceitual, da denotação geográfica pura, para a denotação dada pela geografia humana (o ecúmeno, na expressão de RATZEL), e onde apareceria a noção de zona de separação, inculta e deserta, entre as regiões habitadas ou habitáveis, para finalmente chegar-se à concepção política, como circunscrição espacial dos direitos exercidos. Como criação da autoridade, a fronteira é uma concepção política pura.(12) Continuando com a apreciação de LAPRADELLE, verifica-se que, longe de ser um fenômeno simples, a fronteira apresenta historicamente dois aspectos principais: o aspecto simbólico e formal, a fronteira como uma linha traçada (*limes, limite, grenzlinie, boundary, limites, confini, roubèj*); e o aspecto zonal: antes e depois da delimitação, a fronteira é uma zona submetida a um regime jurídico, político e econômico especial, de direito interno e de direito internacional (*finis, frontière, grenzland, frontier, fronteira, frontiera, granitza*): "c'est là le phénomène essentiel de la frontière, zone territoriale complexe, précédant la délimitation et survivant à la limite, sans se confondre jamais avec elle, et dont l'aménagement ressortit au droit public interne et international".(13) Desses dois aspectos fundamentais, resultariam, na visão do grande internacionalista, dois problemas distintos: o da delimitação, e, em seguida, o da vizinhança—este último decorrente do aspecto zonal, mas nitidamente distinto não só da delimitação, como também do desenvolvimento do território nacional que se estende até os limites jurisdicionais.(14)

---

11. LAPRADELLE, op.cit., p.9.
12. Ibidem, p.10-11.
13. Ibidem, p.14.
14. Ibidem, p.16-17. É impressionante que, escrevendo em 1928, LAPRADELLE desenvolva claramente concepções que só nas últimas duas décadas, aproximadamente, começam a ser entendidas e aplicadas. Vale reproduzir o argumento do autor: "Avant la délimitation, le problème de la frontière se présente sous un aspect dynamique. C'est un débat, un procès en vue de séparation de deux competences, de deux influences affrontées. Il consiste à poser dans une zone indéterminée le problème de la délimitation et à le résoudre. La délimitation une fois admise, consignée dans un traité et matérialisée sur le sol, le problème de la frontière renaît sous un aspect statique. De part et d'autre de la ligne admise, des relations, des rapports d'État à État, et d'individus à individus tendent à se maintenir ou à se créer. Le problème du voisinage suit celui de la délimitation. Problème d'aménagement territorial comparable au problème des frontières du droit interne, il en diffère cependant par une caractéristique essentielle. Alors que pour l'individu, la frontière est en droit interne un lieu d'interdictions, elle est en droit intenational un lieu de dispenses et de facilités. Par rapport à la limite, par nature infranchissable, la frontière est, pour les frontaliers, un régime de détente et d'excéption. Cést à ce dernier aspect international du problème général de la frontière que convient particulièrement d'être reservé le terme de frontière" (p. 15-16). E, mais adiante: "Rompant avec la tradition, nous distinguerons nettement la limite, qui est et ne peut être qu'une ligne, de la frontière, qui est une zone. Une recherche historique de l'évolution de la conception politique de la frontière nous conduira logiquement à cette discrimination. Au terme de cette étude préliminaire, la frontière nous apparaîtra comme un composé d'élements successifs et séparables. Écartant le problème des frontières en droit interne, qui suppose d'ailleurs résolu celui de la frontière en droit international, nous entreprendrons l'étude de la frontière sous un double aspect: la délimitation et le voisinage."(p.17)(grifo meu).

Se é possível estabelecer a diferenciação entre limites e fronteiras, em termos conceituais, é menos fácil isolar as funções exercidas por uma ou outra categoria. Na origem do limite, e da fronteira, estaria uma autoridade, e dessa relação nasceria a sua dimensão temporal, por além da espacial, no sentido de que a linha não separa apenas dois lados, mas um "antes" de um "depois". Além disso, sendo intencional, já que procede de uma autoridade, a fronteira não seria arbitrária nunca, sendo nela projetada um esforço de legitimação, originalmente por um ritual religioso, mais tarde por um processo político.(15) A dimensão espaço-temporal, vinculada ao poder da autoridade, seria portanto um dado novo e importante na configuração estrutural da fronteira. Com efeito, o limite "seria a expressão de um poder em ação", com a capacidade de "transformar o ambiente físico e o ambiente social".(16) De tal forma que, com tais elementos, se chegaria a uma compreensão do limite (ou da fronteira) como "uma invariante estrutural, senão morfológica, cuja construção está condicionada pela interface das físio-eco-sócio-lógicas".(17) Tais interrelações, que se aproximam das propostas de lógica ambiental de Eugene P. ODUM, (18), dão margem à conformação de quatro funções essenciais para os limites: (a) *tradução* de intenções, de um projeto sócio-político, e, nesse sentido, de conteúdo ideológico; (b) *regulação* de recursos e de reservatórios (aqui também temporais), pelo caráter homeostático das interfaces acima referidas, não sendo essa função nem negativa nem positiva ; (c) *diferenciação*, já que nenhuma atividade material ou espiritual pode prescindir de um sistema de limites: "le chaos c'est l'indifférenciation, c'est l'absence de limites"; (d) *relação*, através do postulado de vizinhança, aqui também sendo importante atentar para a dimensão temporal, já que se justapõem não só territórios, mas durações ou períodos distintos, o que permite comparar, descobrir e conhecer melhor um ao outro.(19)

Trata-se, de fato, de noções complexas. Mas, a disponibilidade desse instrumental se deve a uma evolução lenta e tipicamente caracterizada por períodos. De acordo com GREÑO VELASCO, a formação do conceito de fronteira aparece delineada em torno de esquemas fundamentais de desenvolvimento formal, que incorporam sucessivamente elementos de complementação, confluindo nos sentidos atuais, acima sugeridos. Seria longo o resumo, mesmo apenas dos momentos mais importantes, dessa evolução.(20) Para os efeitos deste trabalho, caberiam talvez, as seguintes

15. Claude RAFFESTIN, Éléments pour une Théorie de la Frontière, p.3.
16. Ibidem, p.4.
17. Ibidem, p.18.
18. As proposições de Eugene P. ODUM, in Fundamentals of Ecology, 1971, são lembradas por RAFFESTIN (entrevista pessoal com o geógrafo, Genebra, março de 1990).
19. RAFFESTIN, Éléments pour une Théorie de la Frontière, p. 17-20.
20. Para uma análise e descrição dessa evolução, vide: LAPRADELLE, op.cit., p. 18-54; RAFFESTIN & GUICHONNET, Géographie des Frontières, pp. 15-25; e GREÑO VELASCO, op.cit., pp. 140-151.

referências, feitas com o objetivo de meramente situar a idéia da evolução gradativa do conceito.

Sabe-se que, inicialmente, os limites eram um dado *interior*, resultado da divisão de terras férteis (primitiva fase egípcia); os primeiros tratados de que se têm notícia, datando do século XIII A.C. (o Tratado Egípcio-Hitita de Aliança, entre Ramsés II e Hattusil), não contêm menção a limites. Deu-se, por volta do século III A.C. (o exemplo comumente citado é o da Muralha de China, construída a partir de 215 A.C.), a fixação do limite externo como limite estratégico. Aqui vale também a *agor ocupacionis* dos romanos. Mas, nem a Muralha chinesa, nem o limes romano foram fronteiras rígidas, no sentido moderno (o *limes* inicialmente tinha mesmo um caráter ofensivo, como ponto de apoio em direção ao norte). Vem em seguida a idéia do obstáculo natural, com a expansão do império romano (os rios Reno e Danúbio) e as divisões lindeiras da Idade Média (a França era limitada por quatro rios). O Império Carolíngio, paralelamente, solidifica o conceito de *marca* (que, como procedimento bélico, já era usado por árabes e cristãos). A *marca* teve certamente notável permanência como conceito político, chegando ao século XIV, sendo adotada terminologicamente em substituição ao vocábulo primitivo "granz", tanto em alemão (*mark*), como em francês (*marche*). A noção de linha fiscal e de direitos aduaneiros, diferenciada dos impostos ou taxas interiores é herdada dos mundos bizantino e muçulmano, atingindo Veneza e logo o conjunto do mundo mediterrâneo. Para muitos, a cristandade, na Idade Média, constitui uma grande unidade econômica(21), com o *intercursus* (regime de liberdade cambial) sendo depois substituído pela imposição do *zoll* e sua extensão aos *dízimos do mar*, pela Espanha e Inglaterra, e pelas cidades de Veneza e Gênova, e sua consolidação na Espanha de Felipe II.

A fronteira como noção política aparece com o Estado absoluto ("a soberania é exclusiva diante de sua própria ordem jurídica e igual diante de outros poderes soberanos"), agregando-se em seguida elementos jurídicos, como a noção de povo, nação. Aparecendo o primeiro elemento valorativo, a jurisdição, sua base é a fronteira linear. O aspecto zonal da fronteira surge a partir das áreas onde se notam tensões econômicas distintas (particularmente no caso da América, onde as enormes distâncias entre os centros políticos e a periferia davam margem a conglomerados de intercâmbio, verdadeiros portos-francos em pequena escala, no mapa econômico regional). Segue-se a fronteira tridimensional, horizontal na franja fronteiriça; vertical, na altura e na profundidade, da qual decorre o direito espacial e o direito do mar, com a doutrina da plataforma continental e, mais recentemente, com o conceito de zona econômica exclusiva. Nessa evolução, cabe igualmente menção ao desenvolvimento da noção de *frontier*, proporcionada pelo avanço norte-americano em

21. RENOUVIN, P. Historia de las Relaciones Internacionales, p. 265, apud GREÑO VELASCO.

direção ao oeste, e que será objeto de referência mais detida em capítulo posterior.

Nas últimas décadas, tem-se verificado uma evolução muito intensa do conceito de fronteira, não só em sentido estrito, mas em função de sua aplicação a fenômenos tipicamente contemporâneos. Assim, o aumento do conhecimento e sua detenção dão margem a teorias sobre a *fronteira tecnológica* . A (des)estratificação política permite repensar a idéia das *fronteiras ideológicas*; a globalização da economia e do comércio favorece a relativização das *fronteiras comerciais*, e, finalmente, a cooperação e a distensão permitem questionar as *fronteiras estratégicas* e elaborar as *fronteiras de integração*. Nesse quadro, a grande indagação se concentra no futuro do Estado-nação, entidade que, historicamente, proporcionou a forma mais estável, ou particularmente bem sucedida, de limites. Salta-se, hoje, com extrema facilidade do local para o mundial, e as tendências políticas oscilam velozmente entre os grandes conglomerados—de nações, de empresas, e até mesmo de temas, como o meio ambiente—e as partições regionais, de natureza nacionalista ou grupal. Como dizia The Economist, em editorial de junho de 1990, "the next century promises to be a flag maker's delight. Having grown rich on 40 years of decolonization and the creation of scores of Bangladeshes, Belizes and Benins, flag makers and cartographers can now look forward to a new redrawing of boundaries across the globe. This time the new shapes will appear at two levels: on high, in an acronymic stratosphere where people's lives are run not by national governments but by regional groupings of ECs, CSCEs, ACCs, NAFTAs and the like; and down below, in a basement world of Eritreas, Tamil Eslams and Uzbekistans".(22)

Ao se fazer, acima, referência às funções da fronteira, tal como explicitadas por RAFFESTIN, caberia talvez atentar particularmente para a chamada "dimensão temporal". Conforme indica aquele autor, as fronteiras permitem, ou pressupõem, a justaposição não só de territórios, mas de tempos diferentes (*vide* nota 19 acima). A implicação disso é que a fronteira convive, no dizer de Bertha BECKER, com "ritmos diferenciados e competitivos". Os influxos recebidos de cada uma das partes da linha de limites tendem a ser, na maioria dos casos—mesmo naqueles onde a fronteira se caracteriza por relações homogêneas—fundamentalmente distintos. Daí decorre, então, a admissibilidade de diferentes ritmos de transformação na fronteira, visíveis na maioria dos casos a serem examinados no presente trabalho.

De forma mais ampla, a própria dinâmica da nova "ordem" mundial, com o esfacelamento das fronteiras—tidas por tradicionalmente sólidas por diversas décadas—e sua eventual multiplicação revelam um exemplo impressionante de relativismo temporal fronteiriço. Por esse

---

22. GOODBYE to the nation state? The Economist, June 23 1990, p.11.

ângulo, igualmente, se podem distinguir fenômenos tais como a já referida tendência à oscilação rápida entre o local e o mundial. Por certo, trata-se de tendência impregnada da dimensão temporal, ligada por exemplo à atualidade da agenda internacional (como no caso da atenção focalizada sobre a Amazônia, ou a algum aspecto específico dessa região (como os índios Ianomamis, na fronteira com a Venezuela). Em todos os casos, uma das condições necessárias, ainda que possivelmente não suficiente, para a percepção dos ritmos diferentes na fronteira estaria na admissão do fato de que, por detrás desses ritmos diferentes, se alojaria o empuxo dos avanços tecnológicos, cuja distribuição integrada nas regiões fronteiriças seria fundamental para a busca de homogeneidade e para encontrarem-se os caminhos da integração.

2.3. A região fronteiriça: uma situação específica que requer tratamento específico.

> "Regiões fronteiriças são problemas fronteiriços. A cooperação além das fronteiras poderá reduzir substancialmente os problemas de tais regiões" (parte do Comunicado Final do Congresso da Associação das Regiões Fronteiriças Européias, Gronau, RFA, setembro de 1988)

As mudanças nos conceitos de fronteira, se aplicadas na Amazônia, tendem a integrar-se num quadro de desenvolvimento e de cooperação internacional que, também ele, passa por mudanças extremas, a ponto de configurar a existência de um novo paradigma: a Amazônia, hoje, transforma-se num ponto focal da ação internacional, desse fato decorrendo a relativização da qualificação de periferia—tanto a periferia *Amazônia* como a periferia *fronteiras amazônicas*. Nesse novo paradigma, a aproximação do quadro regional obedece a uma visão cientificista muito maior do que se observava até há pouco; nele, os fenômenos ocorrem a uma grande velocidade; e os próprios elementos de relativização (tais como a preocupação interna e internacional com o meio ambiente, a valorização da qualidade de vida, bem como de novos recursos, como o da diversidade biológica, e por seu intermédio, o da cultura popular e indígena (*folklore*), ou ainda o conceito de desenvolvimento sustentável), proporcionam a preocupação com as escalas menores, em detrimento das grandes iniciativas, dos chamados *grandes projetos*. Na hipótese desse paradigma, as novas percepções das fronteiras, como *micro-áreas* onde projetos modestos, mas integrados, podem revelar-se como fator altamente positivo de cooperação e entendimento, ao focalizarem-se sobre o próprio homem e seu ***habitat***, representam uma identidade adicional entre a escala local e a escala mundial. Revelam-se, ademais, capazes de identificar

problemas antes que eles surjam, oferecendo soluções criativas a baixo custo econômico e eventualmente com altos retornos políticos e sociais. Evitam interferências desordenadas em áreas tradicionalmente sensíveis, partes também, em muitos casos, de frágeis sistemas ou subsistemas ecológicos, favorecendo sua conservação. Por seu potencial de reprodução ao longo da fronteira, as ações em áreas fronteiriças resultantes da aplicação dessas novas percepções, adequadas ao novo paradigma, contribuem para provocar a relativização das periferias. Seria como que *virar a Amazônia pelo avesso*, e dessa forma conhecê-la melhor.

O presente trabalho, partindo dessas noções contemporâneas de fronteira, constitui uma proposta de sua aplicação na Amazônia. Admite, com base em comparações com o que se passa em outras áreas significativas, em outros continentes ou na própria América do Sul, uma razoável universalidade na validez metodológica de tais conceitos, capazes de conformar uma nova teoria das fronteiras e da cooperação fronteiriça. O desafio de sua aplicação à Amazônia advém da própria realidade regional, marcada pela escassez dos recursos disponíveis e pela relativa exaustão dos modelos de desenvolvimento executados; bem como do atual contexto político sul-americano, distinguido pelo processo de consolidação democrática e pela vontade (e necessidade) de estabelecer caminhos criativos.

O entendimento contemporâneo da fronteira pressupõe o reconhecimento de suas especificidades. No caso da Amazônia, a marginalidade e o abandono que caracterizam as zonas fronteiriças poderiam tanto explicar a falta de ação, como até mesmo justificá-la. Populações esparsas, grandes distâncias, pouco significado econômico, tais fatores poderiam a rigor justificar a opção de ignorar, ainda por um bom tempo, essas regiões. Essa possibilidade, que se reconhece, contrastaria, entretanto, com o potencial de cooperação, a ser desenvolvido a partir da aplicação de poucos recursos, a serem encaminhados para projetos e programas centrados no homem fronteiriço e seu modo de vida, e, trabalhando com as especificidades locais, independentemente das linhas de limites, proporcionar uma contribuição à construção de vínculos mais sólidos entre populações vizinhas. O maior esforço a ser despendido adviria, na verdade, das capacidades de coordenação, em nível tanto interno, com o mero aproveitamento dos recursos existentes e disponíveis, como externo. É razoável a admissão da dificuldade de chegar, em termos de desenvolvimento, até a longínqua fronteira. Mas, uma vez descoberto, com a ajuda dos instrumentos teóricos sendo formados, o caminho, é adquirida a necessária tecnologia para reproduzir a ação inovadora em outras áreas ou pontos fronteiriços. A indagação de verificar se vale ou não a pena *ir até a fronteira* esbarra, ademais, no caso da Amazônia, na evidência de que, em múltiplos pontos daquela fronteira, já existe a conformação de um quadro sócio-econômico complexo, com uma ocupação muitas vezes desordenada, mas de ineludível dinâmica, que não comporta ser ignorada, a não ser com custos

cada vez menos suportáveis. Tais custos, objeto de referência mais adiante, estariam nos crescentes atritos fronteiriços, decorrentes de invasões (garimpo), de desequilíbrios comerciais não gerenciados devidamente, do aumento das atividades ilegais; estariam também no atraso nas articulações entre instituições culturais, de saúde, de desenvolvimento regionais, de pesquisa científica, cujo potencial é evidente em iniciativas já em curso, como a da UNAMAZ (entre universidades amazônicas), a da proposta de uma Universidade de Estudos Fronteiriços (esta mais ao sul, em Dourados, abrangendo Brasil, Paraguai e Bolívia), e dos entendimentos nas áreas de recursos florestais e de botânica entre diversas instituições de pesquisa nos países da região; estariam, ainda, na capacidade de aproveitamento de potenciais locais para a ação coordenada, com economia de recursos nas áreas de saneamento, educação e saúde; no aproveitamento racional de riquezas locais, como a pesca, o turismo ou a madeira; na adoção de programas racionais e conjuntos em áreas tão fundamentais como o meio ambiente, através da criação de parques ou reservas—o caso do Pantanal, ou do parque indígena dos Ianomami são os mais evidentes; e, acima de tudo, na adoção de ações que, por serem conjuntas, exploram a convergência de interesses entre dois ou mais países vizinhos, criando um clima evidentemente mais propício para ações em planos mais amplos.

É inevitável, em função desses pressupostos, retornar aos comentários da Associação das Regiões Fronteiriças Européias, citados em epígrafe ao presente item 2.3: são, com efeito, as regiões fronteiriças problemas fronteiriços? A resposta deve ser perseguida com base no que ocorre hoje no mundo, onde as regiões fronteiriças assumem novo vigor à medida que são dadas as condições para seu desaparecimento. Com os recentes entendimentos entre Brasil e Argentina, acompanhados de perto pelos demais países do Cone Sul, e com a tendência à mundialização de muitos dos fenômenos amazônicos, a indagação torna-se pertinente para toda a América do Sul, e pode ser transformada em outra pergunta: periferia, até quando?

3. A COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA. CASOS SIGNIFICATIVOS.

"For the constitution of a city is really the way it lives".
Aristotle, The Politics, IV, II

Os processos interativos que ocorrem nas zonas fronteiriças assumem natureza distinta se verificados na Europa Ocidental ou na América, por exemplo. No caso europeu, o papel funcional das fronteiras, ou dos limites políticos, é desde logo ressaltado(23) no âmbito regional. Procura-se verificar que funções as fronteiras desempenham sobre a população (migrações, mão-de-obra) e sua distribuição sobre as estruturas econômicas, as vias de circulação e sobre o gerenciamento rural e urbano. Atenta-se para a relatividade de tais efeitos segundo o lugar e o momento, distinguindo efeitos de curto, médio e longo prazo; efeitos diretos, indiretos ou induzidos, ou, ainda, efeitos variáveis em intensidade e direção. (24) No caso americano, e em particular da América do Sul, esse papel funcional é enriquecido pela proposta de uma função integracional mais ampla. Não há dúvida de que, mesmo na Europa, a integração econômica também se expressa na região fronteiriça, até quase que por definição.(25) Diferentemente do movimento de integração européia, porém, a integração americana, conforme lembra GREÑO VELASCO, tem,

23. Claude RAFFESTIN, Géographie des Frontières, op.cit., p.147-48.
24. RAFFESTIN, ao referir-se aos efeitos múltiplos da fronteira, nota a carência de estudos precisos sobre os mesmos ("on ne dispose pas encore d'analyses très fines"), à exceção talvez dos estudos sobre efeitos econômicos (Auguste LOESCH), e demográficos (op.cit., p.148). Valeria acrescentar que a visão "funcional" da fronteira é compreensivelmente dependente da visão zonal, onde as fronteiras escondem "un potentiel de modification" e estão, do ponto de vista regional "à l'origine de relations particulières, conflictuelles ou non"(p.148).
25. "La région frontalière transnationale pourrait être une expression de l'intégration économique, en même temps qu'un sous-produit de l'érosion de la souveraineté nationale" (RAFFESTIN, op.cit., p. 153.). Conforme dito mais acima, esse autor nota que a fronteira influi sobre os espaços econômicos, deformando-os e seccionando-os. A integração econômica, ao permitir o "jogo normal dos campos de forças", deixa aos grupos humanos maiores chances para uma ação mais nacional (não só na área da produção, mas também no domínio social, cultural, e político), de tal forma que a mesma precede a integração territorial a qual não é senão a extensão da integração econômica sobre um plano global(RAFFESTIN, op.cit., p. 154).

como característica típica, o espaço mais amplo em que deverá ocorrer. A integração física no espaço americano, precursora ou requisito indispensável da integração institucional, definiria ritmos e problemas distintos, e levaria à possibilidade de atribuir à cooperação fronteiriça "um caminho novo" adicional, a ser explorado dentro das estratégias tradicionais de integração (além dos acordos comerciais e da formação de mercados comuns).(26)

Concordar com a proposta acima não significa atribuir à cooperação fronteiriça no continente americano uma função que ela, pelo menos por enquanto, na realidade não exerce, por motivos, justamente, espaciais, em muitos casos. É importante, contudo, ter em mente os casos de cooperação no Cone Sul, e, sobretudo, aqueles existentes na fronteira México-EUA, para dar-se conta de que esse papel pode ser exercido, ainda que em maior ou menor grau, de forma geral, inclusive e especialmente na Amazônia. Assim, a distinção a ser notada seria mais bem no sentido de que, na Europa, a cooperação fronteiriça ocorre dentro de um espaço totalmente ocupado, do ponto de vista tanto econômico, como demográfico; em outras palavras, ela ocorre dentro de um espaço estruturado, e os efeitos mais sensíveis são em termos de "deslocamento" ou "deformação" ("inibição sócio-econômica endêmica"), a serem regulados, e, eventualmente, eliminados por meio da emergência da região transnacional, cuja realização implica a desfuncionalização das fronteiras. (27) No caso americano, e sobretudo da América do Sul, a ocupação física do espaço fronteiriço é, em muitos aspectos, não mais do que uma tendência, a ser regulada ou compreendida e incentivada racionalmente ainda em termos de uma proposta, como no exemplo da Amazônia. Entre um extremo e outro, de espaços bem delimitados, conhecidos, estruturados, e economicamente desenvolvidos, e espaços ainda por serem física ou racionalmente ocupados, situam-se atividades de cooperação, ou um potencial para tal, gerados pelas necessidades típicas das zonas fronteiriças. Poder-se-ia tentar distinguir casos de relações fronteiriças entre países industrializados; entre países industrializados e em desenvolvimento; e, finalmente, entre países em desenvolvimento.

3.1. O CASO EUROPEU.

"On ne franchit pas sans
hésitation le Rubicon"
Paul de Lapradelle,
La Frontière, p.61

Apesar de ser quase lugar-comum, nunca é demais repetir que

26. GREÑO VELASCO, op.cit., p. 151-2.
27. RAFFESTIN, Géographie des Frontières, op.cit., p.154

uma das realidades mais visíveis e mais marcantes, na Europa—contrariamente ao que acontece na América do Sul e seus grandes espaços vazios—é a fronteira, entendida como limite político e jurisdicional, mas também sócio-cultural e mesmo econômico. Por isso mesmo, aí são mais marcantes os efeitos ou as funções da fronteira, decorrendo a evidente necessidade de cooperação por parte dos atores considerados. O Muro de Berlim, que começou a ser demolido simbólica e efetivamente a partir de 11 de novembro de 1989, e o famoso "check-point Charlie" são ainda uma lembrança muito viva dessa realidade; mas a Europa está permeada das linhas fronteiriças e dos "check-points" que, embora cada vez mais sofisticados, constituem uma presença impossível de ignorar. Após 1992, é razoável, com otimismo, esperar-se por sua dissolução no interior da Europa dos Doze, na mesma proporção que serão reforçados no perímetro dessa nova unidade. A força dos entendimentos fronteiriços europeus vem, contudo, da multiplicidade de atores—governos, autoridades em nível federal, distrital, cantonal; associações ou entidades que, em função de interesses específicos sobre os quais interage a fronteira, procuram gerar ou acionar mecanismos de cooperação regional ou zonal.

Se tal necessidade de cooperação parece evidente hoje, a sua conscientização é surpreendentemente de data recente. Na avaliação do "Institut Universitaire d'Études Européennes", entidade sediada em Genebra com notável acervo de pesquisas sobre a matéria, iniciativas de contatos e cooperação bilateral e trilateral em áreas de fronteira estão ligadas ao conceito de "região" ou de "regionalização" na Europa, cujos desenvolvimento e articulação se deram nas décadas de 1960 e 1970. Nessa visão, foi a "Europa das Regiões", ou seja o problema das regiões no nível nacional dos diversos países da Europa que teria dado lugar ao debate sobre as regiões fronteiriças, onde "mais do que em qualquer outro lugar os problemas e a dialética regionais são experimentados de forma concreta".(28) O tratamento da problemática fronteiriça não foi automático, em seguida, produzindo os primeiros efeitos apenas a partir de 1965.(29)

Não é difícil compreender os motivos que levaram a uma conscientização tardia (no caso europeu) das necessidades de cooperação transfronteiriça. Em primeiro lugar, e apesar dos esforços realizados em

---

28. Denis de ROUGEMONT, Genève et l'Europe: un exemple de coopération régionale transfrontalière. Dossier de l'Institut Universitaire d'Études Européennes, 1(79). Preface.

29. "Si le problème des régions en général a fait l'objet dès 1960 d'une importante conférence régionale organisée para la CEE et a donné lieu depuis lors à une très abondante littérature, il n'en va pas de même pour le problème particulier des régions transfrontalières: la liste des publications qui en traitent ne comporte guère que des rapports présentés lors des colloques comme ceux qu'organisèrent la Regio Basiliensis dès 1965, 1969 et 1975, le Conseil de l'Europe en 1972, et l'Institut de sociologie internationale de Gorizia en 1972" (Denis de ROUGEMONT, Hypothèses directrices pour la recherche d'un modèle de région transfrontalière, Dossier de l'IUEE, op.cit., p.7).

direção à integração européia, as fronteiras políticas eram e são vistas como barreiras, com efeitos sentidos de cada lado da fronteira, sendo lenta a eliminação dessa percepção. Ainda que a cooperação entre os dois lados das fronteiras mal ou bem sempre se manifestou, o que havia de novo, na década de 1960, era justamente a ruptura de atitudes e crenças, com propostas tidas como revolucionárias ligadas ao conceito de fronteira.(30) Tanto o Tratado de Paris, de 1951, que criou a CECA, como o Tratado de Roma, de 1957, que criou a CEE, significativamente não fazem menção explícita à categoria de regiões fronteiriças. Ao contrário, a política comunitária parte do princípio de que os problemas porventura existentes em regiões situadas de um lado e de outro das fronteiras não são, em essência, diferentes daqueles que existem entre regiões de um único Estado-membro, isto é, na medida em que se trata de problemas de estrutura e de desenvolvimento sócio-econômico, sua solução depende da aplicação exitosa de políticas regionais, as quais, por sua vez, se definem dentro do contexto dos respectivos regimes nacionais. Nem a CECA nem a CEE contêm mandato para uma política regional conjunta, exceto em casos específicos do Tratado de Roma (art. 80, par. 2, sobre os preços e condições de transporte subsidiado; art. 92, par. 3(a), relativo a apoio governamental a regiões em situação econômica extraordinariamente difícil; art. 130 (a), sobre apoio por parte do Banco Europeu de Investimentos a projetos para regiões menos desenvolvidas).(31)

Somente a partir de março de 1975, e depois de sérias dificuldades de negociação, adotou a Comunidade instrumentos de política regional, em aplicação ao estipulado no artigo 235 do Tratado de Roma, mais diretamente vinculados à cooperação fronteiriça. O primeiro foi o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; e o segundo foi o Comitê de

---

30. Como assinala F. ALBANESE, Diretor para o Meio ambiente e Autoridades Locais do Conselho da Europa, na abertura do Simpósio sobre Cooperação Transfronteiriça, em Strasbourg, em 1986: "One of the most important revolutions, and one of which public opinion had perhaps not been fully aware, concerned the very concept of frontier. Up to the second world war, the notion of frontier had been identified with that of limit, the end of a territory and the exercise of an economic, cultural and political power and with the start of a 'foreign'space, sometimes hostile and always different. Progressively, and this was the revolution, the notion of frontier had developed in line with progress in the unification of Europe towards the present concept of frontier zone as a common economic and cultural space, a potential source of cooperation and the starting point for the reinforcement of European integration. A common united space had replaced the border concept. This revolution had been made possible mainly by efforts emanating from the bottom. In the '50s and '60s, there had been an increase in the number of technical transfrontier commissions—usually interstate—to deal with a specific problem within the framework of well defined powers. The trend had broadened during the following decade with the setting up of intergovernmental 'good neighbour'commissions. They bore witness to an attempt to consider as a whole the problems involving a particular zone extending on either side of the frontier(...)." (doc. MAT-8-HF 39-Transfrontier-(86)22,p.6.)
31. Gommaar van der AUWERA, L'action de la Communauté Européenne en faveur des régions frontalières. Dossier de L'IUEE, op.cit., p. 19-26.

Polítca Regional. As duas iniciativas facilitaram, de alguma forma, as ações a partir de planos estruturais nas regiões fronteiriças. Até então, de notável apenas a recomendação da Comissão, em 1963, com base nos arts. 2 e 155 do Tratado de Roma, dirigida à Bélgica e à França, para conclusão de acordo sobre cooperação regional fronteiriça, com vistas ao aproveitamento da complementaridade econômica entre a Lorraine e o sul do Luxemburgo belga.(32)

Um segundo motivo que se poderia mencionar para justificar o despertar tardio da Europa para a cooperação transfronteiriça(33) se encontra, evidentemente, nos efeitos gerados pelas partições ou delimitações de fronteiras em função, no presente século, das duas guerras mundiais. Conforme assinala ASIWAJU, o processo de conformação territorial dos Estados europeus foi extremamente lento.(34) E, a julgar pelos desenvolvimentos recentes, em 1989-1992, na Europa, tal processo está longe de acabar—fato que gera, no curto prazo, dificuldades de articulação da cooperação fronteiriça, ainda que, no médio ou longo prazos, a facilite, podendo essa forma de cooperação ser mesmo um dos grandes elementos da coesão européia no futuro.

Seja como for, a ênfase na regionalização acabou por dar relevo às regiões fronteiriças, especialmente aquelas dotadas de maior dinamismo econômico, tais como as encontradas ao longo do eixo renano, do eixo rodaniano, sobre o arco alpino de Nice a Trieste, sobre os Pirineus e no Grande Norte Escandinavo. Em todos esses espaços, começaram a articular-se instrumentos específicos de cooperação bilateral ou multilateral.(35)

Caberia passar em revista, de forma tão suscinta quanto possível, as principais iniciativas de cooperação fronteiriça na Europa, com base na classificação que faz o Conselho da Europa, em (I) cooperação no nível

---

32. Ibidem, p. 43.

33. O termo "transfronteiriço", mais adotado na Europa, é usado indistintamente com o termo "fronteiriço", para qualificar a cooperação nas áreas de fronteira, no presente trabalho.

34. "The European's partition of their own continent proved to be a much more protracted process than the partition of Africa, America or Asia. The partition and repartition of Central, Eastern and South-Eastern Europe and the related territorial adjustments of a good number of West European international boundaries, all following the wars of 1914-18 and 1939-45, were still going on long after most of the colonially imposed boundaries of Africa had been regarded as diplomatically settled"(A.I. ASIWAJU, the Global Perspective and Border Management Policy, in Partitioned Africans, op.cit., p. 235).

35. É importante assinalar a esta altura que iniciativas isoladas, como zonas francas, ou funcionalmente limitadas à regulamentação de um recursos comum, como o aproveitamento coordenado das águas do Reno, podem ser encontradas em épocas anteriores aos anos de 1960. No caso das zonas francas, datam do século passado os entendimentos na região de Genebra, coincidindo mesmo com a data da própria anexação do território à Confederação Helvética, em 1815 e 1816. Tais casos não decorrem, evidentemente, de um contexto multidisciplinar e conceitualmente unificado de cooperação transfronteiriça, mas nele se integram de forma automática, uma vez tal conceito seja aplicado a um determinado espaço.

governamental; e (II) cooperação no nível regional e no nível do estado federado (as comunidades de trabalho interregionais).(36)

(I) Cooperação no nível governamental.

(a) Área Nórdica. O Tratado de Helsinque de 1962, versão revisada em 1971, estabelece funções para o Conselho Nórdico vinculadas a programas e planos de cooperação fronteiriça, como estabelecidos, por exemplo, na Zona do "Northern Cap" (Finlândia, Noruega, Suécia) ou o "Oresund group" (Suécia e Dinamarca) e o "Arko group" (Suécia e Noruega).

(b) União Econômica do Benelux. Instituído em 1969, o "Benelux Physical Planning Special Committee" desenvolve atividades de coordenação através de quatro subcomitês geográficos. A "Benelux Convention on Transfrontier Co-operation—between territorial communities or authorities", firmada em Bruxelas, em setembro de 1986, constitui a primeira aplicação do Acordo-Quadro sobre Cooperação Fronteiriça, proposto pelo Conselho da Europa no final da década de 1970, em vigor desde 1983, e sobre o qual se falará mais adiante, neste capítulo.

(c) Comissão de Planejamento Regional Germano-holandês. Criado por acordo bilateral de 1976, em vigor desde 1977, se dedica à harmonização de planos e medidas, relativos a toda a região fronteiriça entre a RFA e a Holanda.

(d) Comissão de Planejamento Regional Germano-suíça. Estabelecida por Protocolo de 1973, abrange as regiões de Baden-Wurttenberg-Bavária, do Alto Reno, do Lago Constança, da Alta Suábia, e de Allgau, bem como os Cantões de Basiléia, Aargau, Zurique, Schaffhausen, Thurgau e Saint Gallen. Divide-se em grupos de trabalho e comitês ad-hoc. Criou o plano-diretor do Lago de Constança, dentro do princípio da elaboração, pelas municipalidades, dos programas de planejamento regionais.

(e) Região franco-genebrina, objeto de referências mais específicas adiante.

(f) Região do Alto Reno. Com base em experiência de cooperação fronteiriça que se estende ao século passado, chegou-se inclusive, no nível governamental, ao Acordo de Bonn, de 1975, que criou a Comissão Intergovernamental Tripartite para relações entre as regiões vizinhas da Suíça, RFA e França. Atua com dois comitês regionais, e nove grupos de trabalho temáticos, apoiando-se também num Conselho Interparlamentar Franco-Alemão. Criticado por não dispor da eficiência desejável na área de solução de conflitos, como se evidenciou no caso do desastre ecológico provocado por vazamentos químicos da Sandoz. Comparte, entretanto, responsabilidades com instituições de caráter privado, como a *Regio*

---

36. Resumem-se aqui os elementos enumerados no já citado doc. Transfront (86) 22 MAT-8-HF 39, p. 9-26.

Basiliensis, cujo papel é fundamental nos entendimentos fronteiriços da região.
(g) Comissões do Saar-Lor-Lux. Iniciado em fevereiro de 1970 pela Comissão Intergovernamental franco-alemã, ao qual aderiu posteriomente o Luxemburgo, o processo de cooperação regional entre os três países, procedeu, em 1971 ao estabelecimento da comissão regional Saar-Lor-Lux, cuja base legal, entretanto, apenas se definiu em agosto de 1980, com acordo trilateral sobre a cooperação fronteiriça. Enquanto a Comissão Intergovernamental atua no plano maior (macro) dos investimentos e do planejamento integrado, a Comissão Regional atua na área do meio-ambiente, comunicações e outras áreas de política comum, como turismo e publicações especializadas.
(h) Polo Trifronteiriço França-Bélgica e Luxemburgo. Decorre do tratamento de problemas comuns ligados à crise do aço. O Acordo de 1986 estabelece uma estrutura única que cria o polo-piloto de desenvolvimento europeu na região fronteiriça. Tem origem não nas lideranças da região, mas em decisões dos governos centrais.

(II) Cooperação em nível regional e comunidades de trabalho interregionais.

(a) Comunidades Interregionais da Área Alpina. A mais antiga das comunidades de trabalho interregionais, data de 1972, após muitos anos de contatos bilaterais. Abrange estados e comunidades da RFA, Itália, Suíça e Ôustria.
(b) Comunidade de Trabalho Alpen-Adria. Criada em Veneza, em 1978, inclui as regiões da fronteira italiana, húngara, autríaca e iugoslava.
(c) Comunidade de Trabalho dos Western Alps-COTRAO. Criada em Marselha, em 1982, abrange regiões fronteiriças da Itália, França e Suíça.
(d) Comunidade de Trabalho dos Pirineus. Com estatuto assinado em Pau, datando de 1983, abrange regiões da França, Espanha e Andorra.
(f) Comunidade de Trabalho do Jura. Datada de 1985, com estatuto firmado em Delémont, abrange os Cantões de Jura, Vaud, Berne e Neuchâtel, e o Departamento da Franche-Conté.

As articulações fronteiriças, em regiões tão desenvolvidas e ocupadas como as citadas acima, não se satisfazem, em muitas situações, de arranjos formais, em nível governamental, seja federal ou provincial, buscando uma complementação, ou então sua origem, em entendimentos espontâneos, a partir de associações ou de grupos interessados. Nos casos de cooperação entre a RFA e os Países Baixos; e entre a Suíça, a França e a RFA, note-se o papel fundamental desempenhado por associações *sui generis*, como, respectivamente, a *Euregio* e a *Regio Basiliensis* (esta posteriormente transformada na *Regio*). A primeira, criada em 1970, a partir da congregação de três associações autônomas de municípios localizados na fronteira, adquiriu progressivamente estrutura complexa, com secretariado internacional e mesmo conselho parlamentar,

sendo suas atividades informadas do interesse pela integração. A segunda, criada em 1963, a partir de iniciativa conjunta de lideranças empresariais e civis da Basiléia e promovida pessoalmente pela "micro-diplomacia" do Doutor Hans BRINER, em torno da região fronteiriça tripartite da Basiléia, Alsácia e Baden Meridional, representa importante ator no planejamento de projetos e programas conjuntos, especialmente na área de transportes e meio-ambiente, sendo responsável, por exemplo, pelo projeto de aeroporto internacional com gerenciamento conjunto, construído em território francês com dinheiro suíço. Outros exemplos de sua participação ocorrem nos desenvolvimentos recentes na Europa dos trens de alta velocidade, a abertura do tunel de São Gotardo, a promoção de coordenação da rede regional de telecomunicações, a preparação de estudos abrangentes sobre impactos ambientais.(37) É significativo, ademais, nesses casos, o peso da participação direta das populações interessadas, nos níveis locais ou regionais, como se viu, ou por meio de associações específicas, como é o caso de cerca de 15 organizações vinculadas à cooperação fronteiriça, a maioria no eixo renano, que se congregaram para formar a "Association of European Border Regions", mecanismo hoje ativista na Europa para a promoção da cooperação fronteiriça.(38)

Trata-se, nas palavras de Denis de ROUGEMONT, da "abertura de um longo processo de renascimento comunitário", com a adoção de atitudes que, sem abdicar dos pressupostos inerentes à soberania nacional, se tornam mais sensíveis ao quadro específico das áreas fronteiriças, na busca de uma visão harmonizada, cujo ideário, assinala ASIWAJU, já era defendido em décadas anteriores, como por S.W. BOGGS, através da proposição do princípio da "simplificação das funções fronteiriças".(39)

Nesse contexto, o exemplo da região franco-genebrina é tido como apresentando o interesse histórico de ser a primeira região européia a estabelecer, por meio de convenção governamental bilateral, uma comissão bipartite encarregada de coordenar e ordenar a cooperação fronteiriça na região.(40) Ao referir-se a essa convenção, firmada, por

---

37. Niles HANSEN, European Tranboundary Cooperation and Its Relevance to the United States-Mexico Border. American Planning Association Journal, Summer 1983, p. 339. Vide, também, Hans BRINER, 1970: La Regio Basiliensis An V,in L'Europe des Régions II, IUEE, Genève, 1973.

38. Idem, International Cooperation in Border Regions: An Overview and Research Agenda. International Regional Science Review, 8(3): 261.

39. "...where all the furies that can be unleashed have failed to induce nations to lower the (frontier) barriers, the warmth of feelings that would develop in common recognition of present mutual needs and interest might prove effective...". In International Boundaries: a Study of Boundary Functions and Problems, p. 132, apud ASIWAJU, The Global Perspective, op. cit., p. 243

40. Denis de ROUGEMONT, Dossier de l'IUEE, op.cit., Preface.

troca de Notas, em 1973, pelos Governos da França e da Confederação Helvética, por iniciativa do Cantão de Genebra, ROUGEMONT enfaticamente reitera que "bien plus, la région franco-genevoise a été la première, et demeure la seule jusqu'ici, à passer outre à l'un des tabous de la souveraineté nationale absolue". Justifica tal afirmação pelo fato de que a referida convenção prevê e regulamenta a devolução de parte importante dos impostos pagos a Genebra pelos cerca de 24.000 trabalhadores (hoje cerca de 31.000) fronteiriços às comunas francesas onde os mesmos têm residência (Haute Savoie e Pays de Gex)—fato interpretado por ele como renúncia, pelo Estado de Genebra, ao exercício de um dos principais direitos indicativos da soberania estatal na era moderna, o direito de cobrar impostos regularmente.(41)

É interessante notar, no caso franco-genebrino, a data tardia (1973) para a conclusão desse tipo de convenção. Com efeito, o Cantão de Genebra e as regiões francesas vizinhas da Haute Savoie e do Gex detêm um relacionamento histórico que precede, mesmo, a entrada de Genebra na Confederação Helvética, originando-se bem antes, na conformação da diocese medieval, que cria em torno da cidade "`une enveloppe' qui sera le plus vaste espace régional jamais dominé par Genève".(42) Apesar de pagar, no começo do sec. XVII, pela sua independência política, o preço da redução do seu espaço com o rompimento de seus vínculos com as regiões vizinhas, essas agora ligadas a estados monárquicos, Genebra consegue desenvolver um horizonte econômico vasto, de dimensões européias, a ela se subordinando economicamente as regiões vizinhas, nos séculos XVII e XVIII. Assim, após a anexação à França napoleônica (1798-1814), os Tratados de 1815 (Congresso de Viena) e de 1816 (Tratado de Turim) geram, como "corretivo econômico" ao traçado das fronteiras, duas zonas francas, a zona sarda (corredor de Annemasse) e a zona francesa (englobando o Pays de Gex). Tais zonas proporcionam grande liberalismo no comércio regional, tendo sido completadas em 1851, em função da instalação de alfândegas sistemáticas, por tratados e arranjos comerciais, com a França e com a Sardenha. A anexação da Sabóia à França, por outro lado, provocou a instalação, de forma unilateral, pela França, de uma grande zona franca ("la Grande Zone"), regulada depois por convenção bilateral em 1881. Até a primeira guerra mundial, dessa forma, as relações regionais, predominantemente de natureza mais comercial do que indus-

---

41. Ibidem. Na verdade, os fronteiriços pagam, a Genebra, na forma de imposto retido na fonte, três impostos diretos existentes na Suíça, a saber o imposto federal ("impôt pour la défense nationale"), o cantonal e o comunal, este último dividido em dois, um relativo à comuna de trabalho, outro à comuna de domicílio. É apenas este último que é repassado às comunas francesas fronteiriças (Charles RICQ, La région transfrontalière de Genève et sa dynamique institutionnelle, Dossier de l'IUEE, op. cit., p. 138).

42. RAFFESTIN, GUICHONNET & HUSSY, Frontières et Sociétés-Les Cas Franco-Genevois, p. 24.

trial, foram facilitadas por esses instrumentos, cuja vigência, interrompida no período entre- guerras, acabou por ser insuficiente para corresponder às necessidades econômicas na região, tornando-se defasados e apenas parcialmente úteis.(43)

Depreende-se, nessa evolução, certo paralelismo com o tratamento da questão fronteiriça entre o México e os EUA. Com efeito, e como se verá mais adiante, o México, introduziu, em Tamaulipas, em 1858, ou seja apenas uma década após o fim da guerra com o vizinho do norte e do Tratado de Guadalupe-Hidalgo, uma "zona livre mexicana", numa extensão de 20 km. ao longo da fronteira, com tarifas especiais, com o objetivo de beneficiar residentes e comerciantes mexicanos e fortalecer as perspectivas de ocupação e desenvolvimento da zona. Era também uma forma de limitar o contrabando na direção EUA-México. A facilidade da zona livre foi logo aproveitada pelos ingleses para vender bens europeus em competição como os americanos, havendo, ao mesmo tempo, por parte dos EUA, tendência a ver na iniciativa apenas um incentivo ao contrabando, ao desrespeito à lei e às práticas anti-americanas. Em 1890, o diferencial tarifário se havia reduzido, e a zona livre do Rio Grande acabou por ser terminada. Em 1961, entretanto, nova zona livre de 20 km. foi introduzida pelo México, no âmbito do Programa Nacional de Fronteras-PRONAF, tendo sido usada na fase inicial do Programa de Industrialização da Fronteira-PIF, que se estendeu, a partir de 1972, a todo o território mexicano.

A faixa de 20 km. foi mantida para o controle do movimento de bens, particularmente no varejo, em direção ao resto do país, ou de lá provenientes. Como resultado, a alfândega e os postos policiais ao longo dessa, por assim dizer, segunda linha fronteiriça ("inner boundary") passaram a ser, em muitos casos, a fronteira econômica "de fato", e não mais o Rio Grande.(44)

Caberia aqui talvez outra pequena digressão, para notar que a noção de uma "segunda linha fronteiriça", ou a "inner boundary"—que no Brasil ocorre, por exemplo, em Foz do Iguaçu, em função da zona livre de Ciudad del Este (ex-Presidente Stroessner), ou em Manaus, é um conceito cuja flexibilidade e potencialidade, em termos de cooperação fronteiriça, e mesmo como instrumento de integração econômica, devem ser consideradas. Sua importância, no contexto latino-americano, foi singularizada, por exemplo, no primeiro estudo de cooperação fronteiriça desenvolvido pelo BID na região a propósito das possibilidades de integração nas zonas fronteiriças colombo- venezuelanas, datado de

---

43. Ibidem, p. 27.
44. John W. HOUSE. Frontier on the Rio Grande. A Political Geography of Development and Social Deprivation, p. 58.

1963.(45)

Um dado fundamental, dentro dos esquemas desenvolvidos para a cooperação fronteiriça na Europa, diz respeito ao grau de envolvimento governamental. Vale a sugestão de Niles HANSEN, com base em observações de VON MALCHUS, no sentido de que "one of the main obstacles to tranboundary cooperation has been the lack of interest on the part of central governments. At least until recently, border region planners felt that their regions were characterized by economic marginality and social, political, and cultural isolation because the needs and aspiration of border populations received little attention in distant national capitals".(46) A França, nesse contexto, por sua tradicional tendência centralista, é sempre lembrada como exemplo de país onde "centralist-nationalist proponents have tended to equate international integration with the desintegration of the `Patrie'".(47) Charles RICQ lembra também que no caso de Genebra o acordo de 1973 com a França se deveu a pressão por parte dos atores suíços, fazendo com que a França viesse a aceitá-lo, não sem relutância.(48) Haveria motivos históricos que paralelamente contribuíram para tornar o caso genebrino mais complexo, ligados à "permeabilidade regional" existente no século XIX e a ausência dessa permeabilidade, causada pela "degradação do contexto regional" em função da I Guerra Mundial. Com o Tratado de Versalhes e o fim que impôs ao sistema de zonas, exceto pela decisão arbitral da Corte de Haia em 1933, que autoriza a movimentação de produtos agrícolas, o que aconteceu, desde então, foi a desarticulação entre as regiões de Genebra, Haute Savoie e Pays de Gex (período 1920-1950), tendo a parte francesa e a parte genebrina evoluído "ao abrigo de suas fronteiras". Após 1950, o crescimento extraordinário de Genebra apenas acentuou um quadro regional marcado por relações ainda traumatizadas, produzindo um caráter assimétrico à organização econômica local, refletido, por exemplo, nos problemas crônicos de mão-de-obra e da pressão migratória, entre outros.(49)

---

45. "El problema, entonces, se traslada a otros ámbitos, al de las relaciones de la zona fronteriza con el resto del país, y a la dificultad de establecer lo que podria llamarse la frontera de segunda línea, para que las ventajas queden circunscritas al territorio y a los habitantes mas proximos a la frontera. Se presenta así un fenómeno mui interessante desde el punto de vista integracionista, segun el qual la zona fronteriza tiende por si misma a extenderse como mancha de aceite, mientras que las disposiciones administrativas e reglamentárias tratan de contenerla"(BID, Integración Fronteriza Colombo-Venezolana, Informe a los Gobiernos, introdução).

46. Niles HANSEN, International Cooperation in Border Regions: an Overview and Research Agenda. International Regional Science Review, 8(3): 262.

47. Ibidem, p. 262.

48. Charles RICQ, op.cit., p. 144-145.

49. Claude RAFFESTIN, Les Conséquences Économiques et Socio-géographiques d'une Frontière: le cas franco-genevois. Confini e Regioni; Il Potenziale di Sviluppo e di Pace delle Periferie, p. 88-89.

O caso franco-genebrino sugere, assim, que as oportunidades da cooperação fronteiriça apresentam condicionamentos temporais fortes, que pelo menos contribuem para explicar contradições aparentes—nesse exemplo, os motivos por que tal cooperação se institucionaliza apenas em 1973.

Evidentemente, tais condicionamentos não se limitam ao quadro específico de uma região e dos países nelas envolvidos. Charles RICQ chama a atenção para o fato de que as soluções institucionais envolvem atores internacionais num quadro bem mais amplo.(50) Uma das "forças insinuantes", como afirma, tem sido o Conselho da Europa. E aponta as atividades do Conselho que, desde 1958, enfatizando uma "concepção sã" do planejamento regional, sugeria a integração de regiões naturais divididas por fronteiras. Muitos dos órgãos do Conselho da Europa (a Assembléia Consultiva, a Comissão de Poderes Locais, depois transformada na Comissão para o Gerenciamento do Território e dos Poderes Locais, o Comitê de Cooperação para as Questões Municipais e Regionais), bem como organismos associados, como a Conferência Européia dos Ministros Responsáveis pelo Gerenciamento Territorial, vêm desde então trabalhando a favor da cooperação fronteiriça. Especificamente, em 1966, a Assembléia consultiva aprova uma recomendação (rec. 470-1966) sobre um projeto de convenção para a cooperação européia das autoridades locais; em 1970, em sua primeira conferência em Bonn, os Ministros europeus responsáveis pelo gerenciamento territorial declararam que a cooperação das regiões européias trasfronteiriças deveria constituir um dos primeiros objetivos de sua ação, e encomendaram a criação de "comissões regionais" muitas das quais se formalizaram, como se viu acima, em seguida. Em 1972, a Assembléia Consultiva e a Conferência Européia das Autoridades Locais organizaram o "Confronto Europeu das Regiões Fronteiriças", com o objetivo de possibilitar a coordenação dos dois lados da fronteira e institucionalizá-la. A Segunda Conferência Européia dos Ministros Responsáveis pelo Gerenciamento Territorial, em 1973, incentiva as comissões bilaterais ou multilaterais existentes a examinar de perto as regiões fronteiriças. Desenvolviam-se, por esse caminho, as idéias de propostas e soluções conjuntas, dentro de conceitos de participação social, sobretudo por parte das populações locais, à parte os interesses econômicos.

Como sublinha Renaldo LOCATELLI, Secretário Geral da Conferência das Autoridades Locais e Regionais do Conselho à época da elaboração e aprovação do projeto de acordo-quadro europeu para a cooperação fronteiriça, notou-se na Europa, nas últimas décadas, a formação de uma rede densa de relações transfronteiriças. Nesse quadro, o papel do

---

50. Charles RICQ, La Région Transfrontalière de Genève et sa Dynamique Institutionnelle. Dossier de l'IUEE, op.cit., p. 139 e seguintes.

Conselho, como órgão sediado numa cidade fronteiriça, Strasburgo, e particularmente sensível aos representantes locais, comunais e regionais, que se defrontam mais diretamente com a questão fronteiriça, foi o de tentar conciliar essa vocação local com as "regras tradicionais da diplomacia entre estados", cujos mecanismos "sont souvent longs, complexes et sans aucun rapport avec la portée des problèmes traités au niveau transfrontalier local".(51) O Conselho orientou-se, portanto, na direção da proposta de um "acordo-quadro", ou seja, um sistema de acordos-modelos específicos, capaz de formalizar a cooperação transfronteiriça segundo as necessidades locais, mas dando-lhes ao mesmo tempo a cobertura jurídica, e aos Estados, modos de controle e fiscalização, de forma a respeitar-se o princípio da soberania nacional. Nesse processo, levado a cabo no final da década de 1970, o trabalho ligado à criação da Comissão Bilateral Franco-suíça para a região de Genebra teria reconhecidamente proporcionado valiosa ajuda, como precedente.(52)

Essa avaliação das tendências a respeito da cooperação fronteiriça na Europa é plenamente compartida por estudiosos como Niles HANSEN, quando busca levantar um quadro da situação internacional a respeito: "throughout the 1970's, it became evident that progress with respect to transboundary cooperation in Europe would require juridical instruments providing legal guarantees for accords reached by neighbouring regional and local authorities and assuring central governments that national sovereignty would be respected in the process".(53)

O referido projeto de "Acordo-Quadro para a Cooperação Transfronteiriça entre Autoridades ou Coletividades Territoriais" (que se passa a chamar de "Acordo-Quadro Europeu"), foi aprovado pela Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa em 1979 e aberto à assinatura em maio de 1980. O acordo já foi assinado e ratificado pela Áustria, Bélgica, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países-Baixos, Noruega, Suécia, Suíça e RFA. Os países signatários se comprometem a facilitar a cooperação transfronteiriça, nos níveis local e regional, respeitado o princípio da soberania nacional (art. 1). O art. 2 define a cooperação transfronteiriça, com ênfase no desenvolvimento das relações de vizinhança entre autoridades locais ou regionais, em função das disposições do direito interno de cada parte contratante. O artigo 3 trata dos modelos e esquemas de cooperação fronteiriça, propostos em anexo ao Acordo-Quadro, e que poderão ser adotados, respeitadas sempre as competências dos Governos centrais em matéria de relações internacionais.

---

51. Renaldo LOCATELLI. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la Coopération Transfrontalière, Dossier de l'IUEE, op.cit., p. 51-53.
52. Ibidem, p. 52.
53. Niles HANSEN. International Cooperation in Border Regions: An Overview and Reseach Agenda, op.cit., p. 264.

O art. 4 encoraja os signatários a ajustar a legislação interna sempre que tal atitude facilitar os esforços de cooperação fronteiriça. Os arts. 5, 6, e 7 tratam da observação dos princípios do tratamento não-discriminatório, da transparência e do intercâmbio de informações (princípios cuja natureza se poderia dizer deriva do ordenamento jurídico do comércio internacional, como incorporados ao GATT, por exemplo), enquanto o art. 8 concede ao Secretário-Geral do Conselho da Europa papel de supervisor do Acordo.

É preciso que se diga que esse esforço coordenador, em nível de acordo internacional europeu, de abrangência bem ampla, decorre não só da existência de relações transfronteiriças densas e de natureza variada, mas também do estímulo representado pelo dinamismo sócio-econômico que, na Europa, caracteriza a maioria das regiões fronteiriças.(54) Tais características, naturalmente, tornam o caso europeu de cooperação fronteiriça bastante distante do que ocorre em regiões como a América Latina, onde tais atitudes são, quando muito, incipientes, e onde as regiões fronteiriças são, na totalidade dos casos, regiões periféricas, econômica e socialmente. O desafio, com efeito, é indagar sobre os elementos comuns que teoricamente informariam com o mesmo valor explicativo—e, se possível—com a mesma capacidade de aplicação—casos e situações tão díspares. Mesmo o caso europeu, dentro de sua aparente homogeneidade, apresenta contrastes marcantes, variando muito o grau de entendimentos e de cooperação, no tempo e no espaço, de uma região ou de uma associação a outra. Diante da impossibilidade de fazer referência a todos os casos e às suas diferenças, empresa que, em 1971, VON MALCHUS ja considerava "difficile et de longue haleine"(55), vale, entretanto a qualificação.

Valeria também retomar, ao final dessa breve apreciação do caso europeu, o exemplo de Genebra, de evolução ainda mais representativa nos anos recentes. De fato, com base nos trabalhos da Comissão Bilateral criada em 1973, e tendo em conta a ratificação, pela Suíça e pela França,

---

54. Niles HANSEN, in Border Region Development and Cooperation: Western Europe and the U.S.-Mexico Borderlands in Comparative Perspective, Border Perspectives, n. 10, april 1983, desenvolve o argumento de que a marginalidade das áreas fronteiriças européias, premissa tida como válida mesmo na década de 1970, não se sustenta em termos absolutos. Como acentua em outro trabalho (International Cooperation in Border Regions, op.cit., p. 258), "it would be difficult to argue that Western European border regions are necessarily disadvantaged. In fact, most of them are economically well off in relation to the european average..."; e:"the essence of the changed role of border regions can be seen particularly in the Rhine Basin...At various times during and since the Middle Ages this 'region of border regions' has been among the most economically advanced parts of Europe". Para uma visão dessas regiões como áreas marginalizadas, e que prevalecia até o início da década de 1970, vide Viktor Freiherr VON MALCHUS, Méthodes et Pratique de la Coopération Internationale des Régions Frontalières Européennes, Confini e Regioni, op.cit., p.192-196.

55. Op.cit., p. 179

respectivamente em março de 1982 e fevereiro de 1984, do Acordo-Quadro Europeu, as autoridades e lideranças dos cantões suíços e dos departamentos franceses que margeiam o Lago Léman criaram, em 19 de fevereiro de 1987, o "Conselho do Léman", entidade de cooperação local sobre toda a gama de interesses. O que é importante, nessa nova iniciativa, é o fato de que o "Conselho do Léman" é produto de Convenção governamental internacional, onde as "partes contratantes" são, do lado suíço, os Cantões de Vaud, Valais, e Genebra; e, do lado francês, os Departamentos de l'Ain e da Haute Savoie; e de que, nas suas deliberações, "representantes dos governos suíço e francês podem assistir, na qualidade de observadores"(art. 17 da Convenção).

A lição mais evidente que o caso europeu(56) parece querer transmitir é a de que o espaço fronteiriço, em sua complexidade, requer uma focalização específica, temporalmente produzida tanto no sentido comunidade e lideranças locais-institucionalização governamental, como, eventualmente, no sentido inverso, ou seja, o do estímulo governamental-articulação local. Trata-se, no dizer de muitos estudiosos (RAFFESTIN, RICQ), de um "campo de forças", forças que atuam num dado ou numa dimensão espacial. Charles RICQ cita duas evidências como causadoras desse aspecto espacial das regiões fronteiriças: a fronteira como limite físico e a região fronteiriça que se projeta no espaço regional. No primeiro caso, os Estados utilizam a fronteira como "limite à l'exercice de tous les systèmes et sous-systèmes qu'englobe théoriquement la souveraineté nationale"; no segundo caso, nota-se que, como todo sistema tem seus próprios limites, "faire comprendre les limites de tous les systèmes ou sous-systèmes d'un État-nation constitue pour le moins un exercice périlleux qui ne peut qu'entraîner confrontations, déséquilibres ou même conflits dans les régions traversées par une frontière", do que decorre a realidade da região fronteiriça. É ainda Charles RICQ quem propõe uma espécie de síntese do conflito inerente entre limite e região fronteiriça, nas palavras de Denis de ROUGEMONT: "Les régions ne sont pas un problème spécifique d'abord, mais politique(...).La question n'est pas d'étudier une réalité donnée, telle qu'elle est, mais de construire une réalité habituelle, telle que les hommes seuls peuvent la faire devenir. Les régions ne sont pas des objets à étudier, mais à constituer. Elles sont potentiellement des objets de notre action, de notre volonté et en tant que telle seulement, des objets de connaissance..."(57)

---

56. Aqui evidentemente restrito à Europa Ocidental, não cabendo, pelo menos até o momento, associar a matéria à situação na Europa do Leste. Não se está implicando a inexistência de cooperação fronteiriça nessa outra região, mas apenas deixando claro as diferenças de pressupostos que informarão tal cooperação, como, por exemplo, a questão da participação local, típica na Europa Ocidental. Claro que as atuais mudanças revolucionárias que ocorrem na Europa, no momento, poderão trazer toda uma modificação nesses pressupostos e agregar tendências propícias à cooperação transfronteiriça—tendências que se pode arriscar são inevitáveis a longo prazo.

57. Charles RICQ et alii, Les Frontières sur Bandes FM: Histoire et Perspectives des Radios Locales dans la Région du Lac Léman, p. 14.

3.2. O CASO EUA-MÉXICO.

> "We live dangerously here in Laredo. We are subject to floods, droughts, the Mexican Government and the American Government" (resposta a uma pesquisa de opinião) *apud* Niles Hansen, International Regional Science Review, 8(3): 264, 1983.

> "But more and more support is being given by scholars and researchers to a border which has an integrative function--which ties border peoples and their respective nations together in a common bond of mutual self-interest"
> Ellwyn Stoddard, JBS IV(2): 28, 1989

Talvez o ponto de conexão mais imediato entre as formas acima vistas de cooperação fronteiriça na Europa e o processo de relações na região fronteiriça EUA-México ("the Borderlands") seja justamente o desenvolvimento de uma rede informal de contatos cada vez mais densa, levando a uma complexidade de arranjos concretos, acordos e, eventualmente, a uma nova (e conjunta) percepção da região, por parte tanto das comunidades como dos governos envolvidos. Como em muitas situações européias, contudo, a história das relações entre regiões vizinhas na fronteira EUA-México é marcada mais pelas tensões e competições do que por harmonia e cooperação. Ao fazer essa observação, Niles HANSEN a vincula às diferentes percepções em nível governamental do que seja a região fronteiriça: "the United States and Mexico tend to attach different priorities to border regions. The U.S. deplores drug smuggling, the alleged harmful economic consequences of undocumented Mexican immigration, and environmental pollution. Mexico is more concerned about smuggling of U.S. consumer goods into Mexico, the exploitation of Mexican workers into the U.S., and the general dependency of the Mexican border on the economically more powerful U.S. side.(1) Apesar desses conflitos—de fato ou potenciais—de alcance bastante amplo, nota-se aqui também um outro elemento com similaridades com o caso europeu: a falta de interesse por parte dos governos centrais. De novo nas palavras de HANSEN: "with the exception of the `International Boundary and Water Commission', attempts by the respective central governments to confront border problems have been unstable and not very effective. Indeed, from the local viewpoint they have frequently been counterproductive".(2)

---

1. Niles HANSEN, International Cooperation in Border Regions, op.cit., p. 265.
2. Ibidem, p. 263-264.

Sem dúvida, muitos dos problemas fronteiriços estão ligados a percepções de ordem geral, por parte dos governos. Tais questões, no entanto, são efetivamente questões tangenciais, "*tangential issues*", para usar a expressão de Stoddard, pois, está claro, "a complexidade da região se expressa por muito mais do que apenas por essas questões".(3) Trata-se de uma fronteira de 2013 milhas de extensão, desenvolvida a partir de conflitos entre o México e a anglo-américa (estabelecimento anglo-americano no Texas, a guerra EUA-México e o Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848), e cuja delimitação "simplista" (isto é, a partir de limites fluviais que, mal connecidos, geraram inúmeros conflitos posteriores) já fazia prever uma realidade futura difícil.(4) Hoje, em função das características particulares de ocupação e desenvolvimento (sobretudo em termos de aproveitamento de recursos escassos, como a água, e em termos dos inevitáveis desequilíbrios sociais como expressão da assimetria na situação econômica de um lado e de outro da fronteira), são notáveis os problemas transfronteiriços, que vão desde os mais tradicionais, ligados por exemplo ao aproveitamento do recurso hídrico, até problemas de natureza mais contemporânea, como a poluição ambiental, a saúde pública, a imigração e o desenvolvimento industrial.

Tais problemas, aos quais se fará referência a seguir, devem ser vistos dentro do contexto de dinamismo sócio-econômico que marca a área fronteiriça. É impressionante, por exemplo, o crescimento recente nas cidades da região, o que vale tanto para o lado norte-americano como para o lado mexicano.(5)

Tal crescimento se dá numa situação fronteiriça caracteristicamente marcada pelo desequilíbrio, conforme acentuado por HANSEN no texto transcrito, ou por HOUSE, quando assinala que: "the U.S.-Mexico frontier zone is on many counts one of the poorest tracts of the (U.S.) nation, even

---

3. Ellwyn R. STODDARD, Overview, Borderlands Sourcebook, p.4.
4. John PRICE, Mexican and Canadian Border Comparisons, Bordelands Sourcebook, p. 21.
5. Conforme assinala HANSEN: "In contrast to the conceptual view that the U.S.-Mexico border is inherently unsuited to growth, cities on both sides of the border have expanded rapidly in recent years. The seven Standard Metropolitan Statistical Areas (SMSAs) (San Diego, Tucson, Las Cruces, El Paso, Laredo, McAllen and Brownsville) account for over 90 percent of the total population in U.S. border counties. All of these SMSAs grew more rapidly during the 1970s than during the 1960s.El Paso had the lowest 1970-80 population growth rate, but it still grew by over three times the national rate and by well over the respective rates for the South and the West. In five of the seven border SMSAs, per capita personal income growth between 1975 and 1979 exceeded the rates of the South, the West, and the United States as a whole. The contiguous El Paso-Las Cruces SMSAs were the only exceptions". (Border Regions, op.cit.,, p.259). E, para o lado mexicano: "the 1970-80 population growth rate in each of Mexico's major nothern border cities was much greater than even the high Mexican national growth rate of 37 percent. Moreover, even though living standards in these communities are relatively poor by U.S. standards, they tend to be better than in the rest of Mexico. (...). Even so, Mexico's border cities serve as staging grounds for many persons who work on the U.S. side either as legal commuters or on an undocummeted basis."

though conditions in its border cities are reasonably better, in virtually all respects, than in their Mexican counterparts on the other bank of the Rio Grande". HOUSE cita indicadores tais como, do lado americano, índice de desemprego alto, baixa renda familiar, estrutura econômica fraca, com base industrial não diversificada, estimulada em bases artificiais (por exemplo, indústria militar, que prosperou durante a II guerra Mundial), bem como os relativamente baixos parâmetros indicadores nas áreas de saúde, habitação e educação. O lado mexicano, apesar de estar em pior situação do que o lado americano, coloca-se em melhor posição relativamente ao resto do México. Como lembra este autor, "the Mexican Rio Grande has enjoyed a better national status and plays a more significant role in the life of that country". Tal apreciação decorre dos altos índices de emprego (80 % da população urbana, empregada em atividades industriais ou de serviços, sendo as taxas decrescentes na oferta de emprego compensadas parcialmente por migrações temporárias ou permanentes, legais ou ilegais).

O desenvolvimento das chamadas "maquiladoras", ou indústrias "in-bond", ou montadoras, bem como do turismo, vem ajudando na estabilização da economia local. Aí, os níveis salariais são mais altos do que a média mexicana, e a renda *per capita* marginalmente melhor; também a arrecadação municipal e o fornecimento de serviços públicos estão acima da média mexicana, o que não impediu, por força do rápido crescimento demográfico, o surgimento de favelas; os índices de alfabetização são altos (88% na região fronteiriça e 76% no país como um todo).(6)

Como já antes referido, a faixa fronteiriça, do lado mexicano, é, para efeitos de controle alfandegário, de 20 km.; e de 100 km., para efeitos de proibição para propriedade ou controle majoritário de investimentos por estrangeiros (Constituição de 1917). Do lado americano, a definição fronteiriça se opera em função de objetivos diferentes: restringir o fluxo de curta permanência de imigrantes. A permissão I.186 ("white card") autoriza a cruzar a fronteira e circular num limite de 25 milhas e a permissão I.151("green card") autoriza a passagem da fronteira e circulação nas cidades de trabalho. Tais limites, entretanto, não são estritamente fiscalizados.(7)

É interessante notar que o desenvolvimento da cooperação fronteiriça entre o México e os EUA tende a acompanhar e refletir a evolução sócio-econômica da região e sua importância relativa ao resto de cada um dos países. Tende a ser, também, igualmente condicionada pelas diferentes percepções governamentais da relativa importância, na perspectiva de Washington e da Cidade do México, atribuída à zona fronteiriça. Em vista do alto grau de interação hoje existente nas

---

6. John W. HOUSE, Frontier on the Rio Grande, op.cit., p.59-60.
7. Ibidem, p. 58.

"borderlands", talvez seja ilustrativo, tendo em conta o fato de estar-se, ali, diante, de uma fronteira entre um país altamente desenvolvido e outro em vias de desenvolvimento, verificar-se quais são as diferentes percepções dos problemas e das perspectivas de cooperação gerados pela zona fronteiriça, quais as soluções encontradas e, finalmente, o tipo de encaminhamento em nível governamental, que está sendo dado às questões regionais, em seus aspectos tanto positivos como negativos.

Tradicionalmente, a "frontera norte" sempre constituiu fonte de preocupação para o México. De origem conflituosa, a fronteira, na medida em que passou a experimentar uma crescente ocupação demográfica, gerou, no México, preocupação sobre os efeitos da "expansão da economia e cultura estado-unidenses em direção ao sul, sobre a soberania mexicana na região fronteiriça", bem como, de forma corolária, sobre os "fluxos de produtos manufaturados do norte para o sul, e de pessoas, do sul para o norte" (este último, chamado de "brown tide").(8)

A convergência de preocupações, dos dois lados da fronteira, sobre esses dois fluxos como um dado da região que extravasa, em seu significado, a própria região, levaria, eventualmente, a tentativas de estabelecimento de formas de controle de um e de outro fluxo. Diferentemente da visão norte-americana, porém, o México sempre manteve a percepção de que a fronteira merece tratamente distinto, específico, em função mesmo das assimetrias existentes na região e no relacionamento México-EUA. No dizer de Jorge A. BUSTAMANTI, "en ninguna parte del interior del país la soberanía o la independencia de Mexico frente a Estados Unidos está más expuesta que en la frontera norte. Esta sola particularidad hace de la zona fronteriza norte de Mexico un área de prioridad en el desarrollo nacional".(9)

Outros dois elementos precipuamente ligados à percepção mexicana da fronteira são o elemento demográfico como fator determinante da realidade fronteiriça, e o alcance ou a dimensão extra-regional dessa realidade. Para os mexicanos, os fluxos migratórios fronteiriços teriam que ser examinados em função das características do fenômeno migratório internacional da população mexicana para os EUA; e os mesmos determinariam, em grande medida, o planejamento para o desenvolvimento na região. BUSTAMANTI, ao fazer tais comentários sobre a importância do fenômeno migratório, indica que "no es dificil de entender que todos los problemas socio-económicos de la region fronteriza están íntimamente ligados con la dinámica de su población", e conclui que "uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo socio-económico de la zona fronteriza es el crescimiento de su población, fenómeno directamente

---

8. Mario Miranda PACHECO, Estudios Fronterizos, ANUIES, Mexico, 1981, Introductión, p. XVIII.

9. Jorge BUSTAMANTI, La Conceptualización y Programación del Desarrollo de la Zona Fronteriza Norte de Mexico, Estudios Fronterizos, op.cit., p. 14. Veja-se também nota (12) abaixo sobre observações de Carlos RICO F.

ligado al subdesarrollo del interior del país".(10) Outros fatores julgados determinantes dessa realidade, como a carência de uma rede de transportes e comunicações (11), conformam em muito a visão tradicional mexicana de que há necessidade de buscar a integração da região fronteiriça ao norte do país, ou à economia mexicana.

Assim, a interdependência fronteiriça (vista muitas vezes como dependência)(12), e as assimetrias existentes em função dos diferentes níveis de desenvolvimento entre a faixa mexicana e a faixa norte-americana (13) são fenômenos que para o México, contrariamente à percepção majoritária norte-americana, ultrapassam os limites regionais. Conforme sublinha Roque GONZALEZ SALAZAR, trata-se de problemas cujas "causas no se originan necesariamente en la región fronteriza sino fuera de ella. Esto lleva a concluir que en el estudio de nuestra frontera con los Estados Unidos la problematica debe contemplarse como variable dependiente de eventos tanto de indole internacional como de la dinámica interna nacional de Mexico, sobre esa area".(14)

Precisamente, em razão da complexidade e da especificidade da região fronteiriça, o seu tratamento pelo Governo mexicano apresenta uma evolução onde se distinguem, nas últimas décadas, e ainda mais em anos recentes, formas de políticas para a região de cunho fortemente liberalizante, onde as interrelações e a coordenação com o lado norte-americano predominam sobre atitudes de cunho nacionalista.(15)

As zonas livres, por exemplo, objeto de menção anterior, correspondem a essa atitude mais aberta, dentro da estratégia específica do México para a zona fronteiriça. Em sua versão de 1933, na Baja California, a zona livre esteve na base do desenvolvimento industrial de Mexicali. Mais recentemente, a iniciativa mexicana do "Programa de Industria Fronterizo" (PIF), de 1965, originou-se de um "Programa Nacional Fronterizo", de 1961, em decorrência do crescimento demográfico nas cidades da fronteira(16)—e também, é certo, em decorrência da denúncia, pelos EUA, em 1964, do "Acordo Internacional de Trabalhadores Migrantes entre México e EUA" (Acordo sobre os

---

10. Ibidem, p. 16.
11. Ibidem, p. 16.
12. Carlos RICO F., La Frontera Mexicano-norteamericana, la retorica de la 'inter-dependencia' y el problema de las asimetrias, La Frontera del Norte, esp. p. 147-50. *Vide*, também, Mario OJEDA GOMEZ, Mexico y los Estados Unidos-Interdependencia, Dependencia de Mexico, La Frontera del Norte, op.cit., esp. p. 138.
13. Ibidem, p. 147-169
14. Roque GONZALEZ SALAZAR, Los Estudios Fronterizos; significado y alcances, La Frontera del Norte, op.cit., p.2.
15. Jesús TAMAYO, Frontera, Politica Regional y Politicas Nacionales en Mexico, apud STODDARD, Amnesty: Functional modifications of a Congressional Mandate, Journal of Borderlands Studies (JBS), IV(2): 28.
16. Calvin BLAIR, La Producción y el Desarrollo de la Industria Fronteriza, Evaluación de su Estado Actual, Estudios Fronterizos, op.cit., p. 126.

"Braceros"), firmado em 1942.(17) Correspondeu, de toda forma, a uma atitude pragmática mexicana de criar empregos e gerar desenvolvimento através de fábricas de montagem ("maquiladoras"), beneficiando-se de dispositivos da lei norte-americana(18), como resposta calculada a oportunidades decorrentes da evolução da estrutura internacional de produção (dificuldades dos países industrializados em conter os custos de produção, sobretudo mão-de-obra, aumento da competitividade a partir dos países em desenvolvimento, e tendência consequente de firmas norte-americanas à migração para reduzir custos).(19) O PIF e o desenvolvimento das indústrias "maquiladoras", cujo êxito é marcante, constitui notável exemplo de iniciativa que foi além dos limites nacionais, gerando efeitos importantes em toda a região, dos dois lados da fronteira.(20)

Com efeito, apesar da dificuldade e mudanças de rumo ocasionais, os resultados positivos do PIF foram imediatos, tornando-se cumulativamente mais exitosos ao longo dos últimos anos; em 1965, eram 12 fábricas com 3.000 trabalhadores (21) ; em 1974, eram 455 fábricas, com 76.000 empregados; em 1979, eram 570 fábricas, com 120.000 empregados(22); em 1987, eram 1.259 fábricas, movimentando, somente na fronteira com o Texas, de 1 a 3 bilhões de dólares em material importado (23), tendo, no mesmo ano de 1987, passado a contribuir mais para a receita de divisas, pelo México, do que turismo, e sendo igualmente a principal atividade empregadora e exportadora, na área de manufaturados (24); em 1989 (julho), eram 1.674 fábricas (crescimento de 18% sobre 1988), prevendo-se a instalação de outras 250 em 1990 (25).

---

17. Mario MIRANDA PACHECO, Introducción, Estudios Fronterizos, op.cit., cap. XXVIII.
18. Código de Tarifas dos EUA (USTS 806.30/807.00 Tariff Classification Act-1962). Permite a re-importação de produtos acabados "off-shore", com gravames incidindo apenas sobre o valor agregado (no caso, mão-de-obra), em produtos exportados pelos EUA. Para descrição do processo, veja-se John HOUSE, op.cit., p. 217.
19. John HOUSE, op.cit., p. 215.
2021. Não recai no escopo do presente trabalho a descrição e avaliação do PIF e do crescente êxito das "maquilas", a não ser como auxílio ao argumento que aqui se busca desenvolver, a respeito das estratégias para as regiões fronteiriças, a partir da premissa da cooperação ou da fronteira (zona) como um recurso a ser aproveitado. O êxito das "maquiladoras" vem tipicamente sustentar essa idéia, a de que a fronteira, no dizer de RAFFESTIN, deve ser estudada como um recurso (em entrevista pessoal com o geógrafo, em março de 1990, Genebra).
21. Calvin BLAIR, Producción y Desarrollo, op.cit., p.131. Em 1967, o Governo mexicano havia estendido a todo o território do país o programa das "maquiladoras", mas a maioria permaneceu localizada na região fronteiriça: em 1973, apenas 39 "in-bond" fábricas estavam instaladas no interior do país.
22. John HOUSE, op.cit., p.212.
23. J. MICHAEL PATRICK, Maquiladoras and the South Texas Border Economic Development. JBS, IV (1): 90.
24. Jeffery BRANNON & G. WILLIAM LUCKER, The Impact of Mexico's Economic Crisis on the Demographic Composition of the Maquiladora Labor Force. JBS, IV (1): 39.
25. FINANCIAL TIMES, 29-03-90.

Apesar desses êxitos, o PIF sempre foi objeto de debate, com defensores e críticos dos dois lados da fronteira. As atitudes críticas, em geral, vinculadas à percepção de dependência, ou de conflito norte-sul (no caso mexicano), ou de transferência e perda de oportunidades de emprego e de industrialização entre outros, no caso norte-americano (26), têm, no entender de John HOUSE, fundamento no contexto mais amplo do modelo centro-periferia. Este autor, entretanto, enfatiza o que chama de "differential impact on the Border itself" do PIF, como o elemento ou fator que, "for good and ill" merece atenção prioritária na avaliação do programa, sobretudo em termos das vantagens de "mutual symbiosis".(27)

O PIF gerou uma realidade cujos efeitos, diretos ou indiretos, são importantes para a região como um todo, e também para o lado americano especificamente, nesse caso como fator gerador do crescimento econômico regional, através das vinculações das cidades-gêmeas, da evolução constante dos gastos mexicanos no lado norte-americano, como resultado do aumento de renda per capita, bem como da intensificação de atividades econômicas (serviços, especialmente), ligados ao PIF.(28)

Contrariamente ao México, os EUA dedicam muito pouca atenção ao desenvolvimento da região fronteiriça. Aqui, a falta de tradição de planejamento nacional ou regional deixou que a industrialização, do lado norte-americano, resultasse de forças outras (de mercado, geográficas e recursos locais, os conflitos mundiais, que provocaram a instalação de indústrias militares na região, turismo, obras públicas— estas em função da agricultura irrigável).(29) Houve, também, considerável afluxo demográfico, originário de outras regiões norte-americanas, ainda que proporcionalmente menor do que o que ocorreu no lado mexicano. Na verdade, em termos regionais mais amplos, a população "fronteiriça" norte-americana (4 milhões em 1980) é consideravelmente maior que a mexicana (2,9 milhões, em 1980). Porém, a "in-migração" para o "sun belt" do sudoeste deu-se principalmente para áreas urbanas mais afastadas da fronteira. Todas as cidades mexicanas na fronteira são maiores do que

---

26. Veja-se, entre outros, Carlos RICO F., op.cit., ou STODDARD, Maquila: Assembly Plants in Northern Mexico (apud NORDYKE, JBS, IV (1): 114), para uma rejeição das críticas, em sua maioria. FERNANDEZ & TAMAYO, op.cit., p.199-200, por seu lado, enfatizam a necessidade de seletividade no PIF, em função de uma avaliação sobre a economia do país como um todo, enquanto que RICO F., op.cit., p. 157, fala do caráter muitas vezes volátil e instável das atividades das "maquiladoras". É notável, a esse respeito, o efeito negativo que teve sobre o PIF a desvalorização do peso, em 1982.

27. John HOUSE, op.cit., p. 213-214.

28. O Governo mexicano estaria cada vez mais comprometido com o PIF e a política de liberalização na fronteira. A citada matéria do FINANCIAL TIMES, de 29-03-90, se refere a novas medidas adotadas pelo México para facilitar a atividade das "maquiladoras", entre as quais o decreto de dezembro de 1989, pelo qual as "maquiladoras" podem vender no mercado doméstico mercadorias até o valor de 50% do total de suas exportações.

29. Calvin BLAIR, Producción y desarrollo, op.cit., p. 129; Jerry LADMAN, Industry in the Southern Border, p. 205.

as correspondentes gêmeas do lado americano, à exceção de San Diego.(30) Na região especificamente de fronteira, o caráter de interdependência ou simbiótico, das cidades e das comunidades, é exemplificado pela desvalorização do peso, de 1982, quando a mudança abrupta dos preços relativos gerou depressão violenta nas vendas em lojas norte-americanas, levando muitos à falência. O impacto foi tão forte que o Governo norte-americano se viu na circunstância de declarar a sua área fronteiriça como "área de desatre econômico".(31)

A atitude de distância mantida por Washington tem exceção importante na *"International Boundary and Water Commission" (IBWC)*. Criada em sua forma atual, em 1944, parte do "Water Treaty" entre México e os EUA (32), a IBWC tem-se dedicado, como organismo de natureza coordenadora e executora, junto com a sua correspondente mexicana, a *"Comisión Internacional de Límites y Aguas" (CILA)*, à cooperação bilateral sobre áreas tais como disputas de limites fluviais, controle de enchentes, e ampla variedade de problemas de controle de qualidade de água, armazenamento e distribuição. EUA e México têm, na verdade, uma longa história de cooperação e de conflitos nesse setor, decorrente de interesses mútuos ou divergentes ligados ao aproveitamento de um recurso natural escasso na região.(33) Precedeu a IBWC a *"International Boundary Commission"(IBC)*, criada em 1889, também bilateral, com o objetivo de resolver problemas de limites fluviais (dois terços da fronteira). Desde o início, porém, as soluções de conflitos sobre limites foram acompanhadas de atividades de gerenciamento de recursos hídricos. Tal foi o caso da Convenção de 1906, sobre a distribuição de águas do (alto) Rio Grande.(34) Stephen MUMME divide a ação da IBWC em dois segmentos: um de 1945 a 1969, período em que se desenvolveram inúmeros projetos de construções de represas e de tratamento de águas e esgotos, canais, e reservatórios; e as décadas de 1970-1980, com um trabalho de natureza mais operativa, de solução de conflitos decorrentes da inadequação das instalações existentes. Tais atividades levaram os dois países a outros acordos, como o de 1973, conhecido como "Minute 242", que buscou resolver a crise gerada com o problema da salinidade do rio Colorado, ou o de 1979, conhecido como a "Minute 261" sobre a solução de problemas de tratamento de esgotos. Há, ainda, a questão das águas subterrâneas e finalmente a do controle de enchentes.(35)

---

30. LADMAN, op.cit., p. 205-208.
31. Ibidem, p. 210.
32. "Treaty on the Utilization of the Waters of the Colorado, Tijuana, and The Rio Grande-US Statutes, 1944", artigo 24.
33. Vide descrição a respeito em John HOUSE, op.cit., p. 111 a 140.
34. Stephen P. MUMME, Engineering Diplomacy: The Evolving Role of the International Boundary and Water Commission in U.S.-Mexico Water Management, JBS, I(1): 74-75.
35. Ibidem, op.cit., p.76-84.

Como assinala Niles HANSEN, a IBWC, apesar de seus êxitos, ou por causa deles, não quer envolver-se com problemas e questões que extravasem seu mandato.(36)

Desse quadro, resulta uma escassa rede institucional que, em nível governamental, dá apoio à cooperação bilateral fronteiriça entre os dois países. No caso dos EUA, além da IBWC, existiu, no período 1975-1981, a "*Southwest Border Regional Commission*", por iniciativa dos governadores dos quatro estados fronteiriços, havendo fracassado por motivos políticos.(37) Da mesma forma, em 1983, e em função da crise gerada pela desvalorização do peso em 1982, o Presidente Reagan criou o "*Inter-Agency Action Group*", chefiado pelo Vice presidente Bush, em outra iniciativa de curto prazo, provocada por interesses dos governadores e distritos regionais, a qual fracassou igualmente por motivos políticos. Prospera, entretanto, a "*Organization of U.S Border Cities and Counties*", criada em meados de 1970, em função sobretudo de comissões estaduais que se reúnem com as contrapartes dos estados mexicanos fronteiriços desde 1980.(38) Ações temáticas têm igualmente prosperado, como é o caso da coordenação na área de saude, ou do meio ambiente, este último tema objeto de inúmeros entendimentos bilaterais (em iniciativas originadas com a poluição fluvial), dentre eles sendo mais significativo o "Agreement Between the U.S. and The United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area", concluído em La Paz, Baja California, em agosto de 1983.(39)

Em conclusão, o caso da fronteira EUA-México revela uma multiplicidade de formatos e mecanismos de entendimento bilateral, alguns mais duradouros, outros menos, mas todos ligados ao objetivo de resolver problemas fronteiriços, tais como vistos por um país ou por outro. A assimetria dos níveis de desenvolvimento dos dois lados da linha fronteiriça tende, curiosamente, a favorecer um intercâmbio de natureza comercial e, de forma mais ampla, até mesmo sócio-econômica, geralmente tido como positivo pelos dois países. É o caso das montadoras, mas é o caso também da atividade comercial do lado das cidades norte-americanas, altamente dependentes da vida econômica fronteiriça e da demanda mexicana. É importante notar que a assimetria não necessariamente provoca situações de desequilíbrio nas relações, podendo favorecer, na região fronteiriça, a melhoria da qualidade de vida no conjunto da população, fato gerador, nessa região fronteiriça, do chamado "paradoxo" das "borderlands".

---

36. Niles HANSEN, European Transboundary Cooperation and Its Relevance to the United States-Mexico Border, APA Journal, Spring 1983: 338.
37. LADMAN, op.cit., p. 211.
38. Ibidem, p. 211.
39. C. Richard BATH. Environmental Issues in the U.S.-Mexico Borderlands, JBS, I(1): 66.

3.3. OUTROS CASOS DE COOPERAÇãO FRONTEIRIÇA. A PERSPECTIVA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.

> "The history of systematic human thought is largely a sustained effort to formulate all the questions that occur to mankind in such way that the answers to them will fall into one or other of two great baskets: the empirical and the formal".
> Isaiah Berlin, Concepts and Categories, Penguin, 1978, p.2

'A primeira vista, a apreciação dos casos europeus e mexicano-estadunidense de cooperação fronteiriça poderia sugerir, por suas características, dificuldades no estabelecimento de correlações significativas com atividades existentes ou a se concretizarem em áreas fronteiriças entre países em desenvolvimento (PEDs). Como, de fato, comparar a situação fronteiriça na Amazônia, com seus vastos espaços e áreas demográficas de baixa densidade, ou de ocupação mais densa, porém desordenada, com o espaço altamente organizado e ocupado da região de Genebra, onde o número de transfronteiriços(1) chega a 31.000, em 1990, e onde, somente na entrada por Annemasse, passam por ano cerca de 10 milhões de automóveis?(2) Ou como vincular as fronteiras amazônicas e sua esgarçada rede de atividades econômicas com a relativa e paradoxal(3) pujança econômica das "Borderlands"?

O primeiro passo, talvez, para a chave dessa pouco aparente correlação estaria numa atitude conceitual, que se quer temática no presente trabalho. Trata-se de como perceber as zonas fronteiriças, a partir de uma notável série de carcterísticas comuns, independentemente do grau de assimetria ou da intensidade das articulações socio-econômicas. ASIWAJU, ao analisar a necessidade de estudos comparativos sobre a questão fronteiriça, parte do caso africano para mostrar, até mesmo pelo contraste, o acervo de elementos comuns em situações fronteiriças aparentemente pouco coincidentes. É verdade que os casos europeus e

---

1.Definidos nos estatutos fronteiriços como aqueles que cruzam a fronteira pelo menos duas vezes por dia, ou dez vezes por semana.

2. Dados citados em entrevista da televisão suíça em 29 de abril de 1990 com diversas autoridades ligadas ã questão, entre elas Jean Pierre BUET, Presidente do "Groupement de Frontaliers de France".

3. John HOUSE, em Frontier on the Rio Grande, op.cit.,p. 214, refere-se da seguinte forma ao chamado"paradoxo" da fronteira EUA-México:"The paradox too has been remarked upon, whereby the American settlements are more affluent, more diversified, and have a materially better living environment than their Mexican counterparts, yet it is the US tract along the Rio Grande that is looked upon as one of the most serious problem areas of the nation. By contrast, the northern Mexican Border cities are by no means the most underpriviledged nationally, in spite of their remote location and poverty of natural resources".

EUA-México, em função do alto grau de desenvolvimento e de elaboração teórica que apresentam, são quase que automaticamente tomados de forma paradigmática. ASIWAJU insiste em chamar a atenção "to the largely neglected global dimensions and implications of the massive, still rapidly increasing and generally perceptive studies of the U.S.-Mexico border".(4) Recusando-se a aceitar a qualificação de "unique", ou distinta, com que caracteristicamente se vê a fronteira Mexico-EUA (5), o autor recomenda uma "cross- cultural fertilization of ideas", em vista do fato de que"whetherin Europe, America , Asia or Africa, borders of nation-states resemble one another as arbitrarily imposed lines of demarcation"(6), o que permite, tendo em vista as funções contraditórias das linhas fronteiriças ao separar e unir ao mesmo tempo, a "replication or universalization of the borderlands situation".(7)

Assim, ao referir-se às fronteiras da Nigéria com seus cinco vizinhos (Benin, Niger, Chad, Cameroon e Guiné Equatorial), Asiwaju insiste em que as mesmas "espelham" muitos dos aspectos do caso México-EUA, bem como de outras regiões fronteiriças, a começar pela demarcação arbitrária da linha de limites (8) e suas implicações sócio-econômicas e sobretudo culturais (como, por exemplo, a fragmentação de grupos étnicos) (9), passando pelas disparidades econômicas e demográficas relativas (10), e afinal desempenhando os mesmos tipos de funções, além de apresentarem problemas de ordem bastante coinci-

---

4. Anthony I. ASIWAJU, Borderlands Research:a Comparative Perspective, in Border Perspectives, n. 6, November 1983,p.1.
5. Ibid.,p.1: "All in all, the U.S.-Mexico border has so far been handled more or less as an unrealistically isolated island in the Pacific Ocean. It is characteristically viewed as unique".
6. Ibidem, p.2.
7. Ibidem, p.2.
8. RAFFESTIN, in Éléments Pour Une Théorie de la Frontière, op.cit., insiste em que "toute limite, toute frontière est intentionnelle: elle procède d'une volonté; elle n'est jamais arbitraire et l'on s'efforce de la légitimer originellement par un rituel religieux et plus tard par un procès politique" (p.3).
9. ASIWAJU, ao considerar, em outra obra (The global Perspective and Border Management Policy Options, in Partitioned Africans, op.cit.), a questão da "partição"ou da divisão africana, recorda a natureza universal do fenômeno, de nenhuma maneira característico apenas da África. Conforme assinala, trata-se apenas de uma verdade "pouco articulada", aquela segundo a qual a África não foi nem o primeiro nem o único continente a ser dividido politicamente. E acrescenta: "indeed, political partition is among the commonest of human experiences irrespective of the part of the world where one lives. The European partition of Africa in the last quarter of the nineteenth century was essentially an extention of a process by which the same powers who partitioned Africa have partitioned and were continuing to partition their own continent and peoples among themselves"(p.233).
10. "Nigeria, though classified as a 'developing Third World country', by criteria and yardsticks defined and derived by Euro-Americans, is in terms of the size and level of performance of (its) economy vis-a-vis the economies of each and all of the neighbouring states what the United States is to Mexico".(in Borderlands Research: a Compartive Perspective, op.cit., p.12)

dente.(11)

Antes de ver, portanto, que soluções são adotadas ou poderiam ser adotadas dentro de uma tipologia que se quer mais ou menos abrangente, valeria a pena antecipar, desde já, a premissa, de acordo com a qual tal tipologia pode ser vista em termos negativos, numa visão mais tradicional, ou em termos positivos, com o que se estaria passando para uma perspectiva mais contemporânea da noção de fronteira. No caso africano, como em muitos outros, inclusive entre países industrializados, a noção de abandono ou de marginalidade das áreas e das populações fronteiriças se vincula a problemas tais como migração ilegal, contrabando, crime, vínculos informais, aparente falta de sensibilidade dos governos centrais, segurança nacional. Diferenças seriam mais de gradação do que de substância.(12) Dessa forma, apesar da enorme distância entre os sistemas políticos da Nigéria e dos EUA, ambos compartilham atitudes de federalismo que os tornam comparáveis no tratamento das questões fronteiriças, em contraste com sistemas mais centralistas tais como o do México, ou de Benin, Niger e Cameroon.(13)

Entre países em desenvolvimento, contudo, a questão da marginalidade se complica extraordinariamente, muitas vezes em função dos grandes espaços e da incapacidade de gerenciamento. Na África, com 113 fronteiras internacionais, numa extensão de cerca de 50.000 milhas, com variações individuais entre 50 milhas (Nigéria-Chade) e 1.485 milhas (Zaire-Angola), a falta de demarcação e de vigilância é característica predominante, não só por causa dos altos custos financeiros, mas também, e sintomaticamente, por causa da existência de grupos étnicos artificialmente separados, cuja vida nômade e pastoral depende de movimentos de pessoas e bens através das fronteiras. Tal realidade faz com que, efetivamente, a fronteira, longe de exercer funções de barreira, desempenhe o papel de catalisador na melhoria das comunicações entre países e seus regimes políticos. Trata-se de fato significativo na África Ocidental, onde, ainda na época colonial, administrações paralelas por parte da França, Inglaterra e Portugal foram obrigadas a estabelecer

---

11. É verdade que as observações de ASIWAJU, em parte pelo menos, são feitas no contexto do período de relativa bonanza acarretada pelos aumentos dos preços do petróleo na década de 1970, de que se beneficiou a Nigéria, e que, hoje, não mais prevalece, pelo menos de forma tão nítida. Ainda assim,mesmo dado o devido desconto, é evidentemente arriscada a comparação direta entre a fronteira EUA-México e aquela da Nigéria com seus vizinhos, em razão das diferenças substantivas e conceituais entre países em desenvolvimento e países industrializados. Mais do que uma correlação direta, o que se pretende (e as teses de ASIWAJU são claras a respeito) é mostrar a coincidência, maior ou menor segundo o caso, das funções fronteiriças onde quer que elas ocorram; e, mais do que isso, a coincidência da evolução conceitual em torno do que significam as regiões fronteiriças—uma evolução nítida em direção à focalização de seus aspectos positivos, ou seja, em direção à consideração da fronteira como *um recurso*.

12. ASIWAJU, Borderlands Research, op.cit., p. 16.

13. Ibid., p.11.

canais de comunicação entre suas colônias.(14)

Ressalta, portanto, do caso africano, o reconhecimento, ainda em épocas coloniais, das necessidades de cooperação em nível das administrações ou governos centrais, a partir de pressões geradas pela realidade fronteiriça. Um caso típico citado é o da região de Mandara, entre a Nigéria e o Cameroon, onde as comunidades de Kerawa, Ashigashiya, Bakarise e Gakara se recusaram a aceitar a divisão entre as colonizações britânica e francesa (Declaração anglo-francesa de 1920), havendo o consequente aumento de criminalidade e de atritos na área levado as autoridades britânicas e francesas a concluírem ajustes de cooperação fronteiriça (maior liberdade de movimentação e nas formas de propriedade) a partir de 1942, em entendimentos que foram renovados posteriormente.(15)

A natureza peculiar das situações fronteiriças, tal como vistas em países em desenvolvimento, poderia ser igualmente apreciada a partir do caso das populações Chewa e Ngoni, divididas com a criação do Protetorado Britânico Centro Africano (atual Malawi) e as fronteiras estabelecidas em 1891, envolvendo regiões dos atuais Tanzânia, Moçambique e Zâmbia. Atitudes como a da política britânica do "Indirect Rule", objetivando a idéia de dividir para governar, são tidas como grandes causadoras de movimentos maciços de migração, em decorrência da natural intolerância a leis específicas, por parte das populações.(16) Em anos mais recentes, com a independência do Malawi em 1963 e da Zâmbia em 1964, bem como o aparecimento da Frente de Liberação de Moçambique (Frelimo), na mesma época, as migrações transfronteiriças assumiram dimensão ainda mais complexa, sugerindo a necessidade de cooperação intergovernamental, em termos de planejamento conjunto do desenvolvimento rural (inclusive educação e saúde). Apesar dos esforços nisso aplicados sobretudo pelo Governo da Zâmbia, a instabilidade política na região tem impedido a concretização de iniciativas mais significativas.(17)

Uma vez admitida a hipótese da natureza universal (pelo menos em termos conceituais) das situações e problemas fronteiriços, pode-se passar a uma maior compreensão de sua resolução ou de seu encaminhamento. Aqui, muitas das situações fronteiriças sugerem ser, na verdade, falso o aparente dilema entre iniciativas locais e aquelas tomadas pelos governos centrais, alegadamente sem ouvir, ou considerar, o interesse das populações envolvidas. Mario OJEDA dá uma idéia da complexidade, contudo, desse aparente dilema, ao lembrar que, se por

---

14. ASIWAJU, Partitioned Africans, op.cit., p.11-12.
15. Bawuro M. BARKINDO, The Mandara Astride the Nigeria-Cameroon Boundary, in Partitioned Africans, op.cit.,p.43-46.
16. S.H. PHIRI, National Integration, Rural Development and Frontier Communities-The Case of the Chewa and the Ngoni Astride Zambian Boundaries with Malawi and Mozambique, inPartitioned Africans, op.cit.,p. 113-115.
17. Ibid., p.119-124.

um lado as populações locais tendem a ver a fronteira como um recurso natural que lhes cabe de direito explorar, as capitais federais vêem a fronteira na perspectiva de política externa e de política interna regional, aquela eventualmente prevalecendo sobre esta; o que transforma a questão, no seu entender, num problema de teoria política, ligado à definição de interesse público e de seus conflitos com interesses privados ou específicos.(18) Sugere, ademais, que o dilema somente existiria em decorrência de atitudes provenientes das capitais, que percebem, de uma forma ou de outra, a fronteira como um problema de "segurança nacional", em sentido amplo, enquanto as populações locais experimentam melhor na fronteira o seu caráter de "porosidade".(19)

O aparente dilema se resolveria, entretanto, com uma simples mudança de paradigma, com a passagem do paradigma de "segurança nacional", tradicionalmente acoplado às percepções governamentais de fronteira, para um paradigma de "cooperação integracional", que reflita o que STODDARD chama de "Doctrine of Mutual Necessity".(20) Tal passagem, evidentemente, implica o questionamento da visão do Estado-nação como entidade estanque, fato que ocorre hoje tanto em termos das associações supra-nacionais, como se propõe a Comunidade Européia, como, em termos mais amplos, na formação de blocos econômicos ou comerciais, como o caso EUA-Canadá, ou ainda com a crescente "globalização" do comércio internacional e a consequente "flexibilização" das fronteiras comerciais (e, poder-se-ia dizer, também das fronteiras políticas).(21)

A idéia de passar-se de uma percepção negativa da fronteira para uma atitude positiva, e sua vinculação com a mudança em noções tão fundamentais como a do Estado-nação ou a de soberania corresponde, assim, mais a uma evolução, ou transformação, se se quer, de postulados rígidos que gradualmente deixam de corresponder ao ambiente no qual se estruturam no momento as relações internacionais. Especificamente no que se refere à fronteira, a passagem de um modelo para outro se dá com

---

18. Mario OJEDA, Mexico:The Northern Border as a National Concern, Border Perspectives, n.4, September 1983, p. 2-3.
19. Ibid., p. 5-6.
20. Ellwyn R. STODDARD, Border Studies as an Emergent Field of Scientific Inquiry: Scholarly Contributions of the U.S.-Mexico Borderlands Studies, Journal of Borderlands Studies, vol.I, n.1, p. 18.
21. Quando da conclusão do Acordo de Livre Comércio EUA-Canadá, o então Embaixador brasileiro em Washington, Marcílio Marques MOREIRA, referiu-se a esse contexto amplo, de mundialização da economia internacional, restrita apenas nas áreas de transferência de tecnologia e de movimentação de mão-de-obra, onde as barreiras são "fortes e crescentes"; e, usando da imagem tirada do livro "A Jangada de Pedra", de SARAMAGO, para indicar que a América do Sul estaria no momento sem saber para onde ir, alerta para o momento de transição por que passa essa região, "um momento em que a gente tem de levantar as antenas, ligar os radares e os sonares, para ver aonde vamos"....(declarações transcritas pela Gazeta Mercantil, edição de 07-06-89, p.12).

a redução das funções (tradicionais) da linha divisória, como proposto por BOGGS ainda nos idos de 1940.(22) Assim, buscar-se-ia, como ideal, passar da categoria de medidas de controle qualificadas como negativas (por serem, em geral, de curta duração, ineficientes, muitas vezes desumanas e tendentes à corrupção), para a categoria de medidas positivas, orientadas para o desenvolvimento, e de natureza harmonizante. Aqui, porém , coloca-se a opção por ações unilaterais, bilaterais ou no contexto mais amplo de organizações regionais formadas pelos Estados contíguos à região tratada. Coloca-se também a escolha por iniciativas de ordem local, regional ou federal. (23)

Há casos curiosos que confirmam a regra. Canadá e EUA têm uma fronteira comum cuja extensão é mais do que duas vezes e meia aquela da fronteira México-EUA (5.525 milhas e 2.013 milhas respectivamente). No entanto, as interações fronteiriças no sentido estrito entre Canadá e EUA não são necessariamente intensas, nem se notam problemas ou questões fronteiriças, sempre no sentido estrito, que tenham gerado a necessidade de iniciativas de cooperação fronteiriça dignas de nota. Ali, o que acontece são interações sócio-econômicas que ultrapassam o contexto específico da fronteira e que se situam, mais bem, num quadro de relações econômico-comerciais de ordem regional, ou mesmo nacional.(24) Com efeito, dada a pujança econômica dos dois países, a identidade de interesses e o grau de integração já alcançado, ou em curso, com a recente conclusão do Acordo de Livre Comércio, a fronteira, independentemente de iniciativas específicas ou de uma percepção centrada sobre a região fronteiriça, perde cada vez mais suas funções tradicionais de barreira, conformando-se, sem qualquer maior esforço direcionado, à tipologia e às tendências acimas expostas. Conforme assinala John PRICE, ao comparar as duas fronteiras norte-americanas:"There is nothing in Canada comparable to the economic

---

22. S.W. BOGGS, International Boundaries: A Study of Boundary Functions and Problems, op.cit., p.132, apud ASIWAJU, Partitioned Africans, op.cit., p.243. ASIWAJU, ao referir-se à questão, é bastante enfático: "As it is suggested in the case studies, the most desirable solution is for the African international community, like their counterparts elsewhere in the world, to be persuaded to view with favour efforts at reducing boundary function in the continent. In other words, African states must consider themselves to have now reached the stage at which the Eurocentric and generally outmoded notion of sovereignty, which at their inception led the independent states to insist dogmatically on maintaining their territorial boundaries, should be seriously questioned." (Partitioned Africans, op.cit., p.13).

23. ASIWAJU, Partitioned Africans, op.cit., p. 242-245.

24. ASIWAJU, na mesma obra citada acima, classifica a fronteira canadense-norte-americana, dada a série de acordos e vínculos institucionais e funcionais como modelo de vizinhança amistosa. Mas, está implícita em vários dos exemplos que dá em seguida a dimensão regional de tais acordos, como os que regulam o aproveitamento dos recursos hídricos dos Grandes Lagos, ou dos recursos pesqueiros do Atlântico e do Pacífico; ou dos acordos de defesa comum, ou dos recursos minerais, como petróleo, da mesma forma que os entendimentos sobre repatriação de capitais e de lucros(p.245).

dependency on the United States of Mexican border cities such as Tijuana, Mexicali, Nogales, Juárez, Nuevo Laredo, and Matamoros. Canada has a much greater economic integration with the United States than Mexico does, but this integration is not achieved through border cities."(25)

Canadá e EUA têm, na fronteira, cinco grandes cidades-gêmeas ("dual cities"), todas envolvendo Ontário, e com meios de transportes que as interligam (por pontes, já que se encontram nos estreitos dos Grandes Lagos): Sault Saint Marie, em Ontário, e em Michigan; Sarnia-Fort Huron; Windsor-Detroit; Fort Erie-Búfalo; e Niagara-Falls, em Ontário e em New-York. Tais cidades, entretanto, dependem muito pouco de suas parceiras, tendo, em termos gerais, suas economias orientadas para o interior de seus respectivos países.(26) Na verdade, contrariamente ao caso mexicano, as populações canadenses que se instalaram no sul do país o fizeram em regiões não propriamente na fronteira (geralmente a mais de cem milhas da linha divisória), tendo em conta sobretudo fatores históricos e ecológicos não relacionados e mesmo opostos à integração econômica com os EUA.(27)

Não quer dizer, entretanto, que as questões fronteiriças sejam inexistentes. Ao contrario, no caso Canadá-EUA, as mesmas tendem a assumir dimensões regionais, sendo o seu tratamento operado também nesse nível, geralmente em termos temáticos, isto é, em função da natureza do problema, mais do que em termos institucionais, ou integrativos. Trata-se de encontrar os canais mais apropriados para a resolução do problema identificado por um lado ou pelo outro, dentro de um processo que envolve o que Charles RICQ chama de "teoria das passarelas ou dos corredores mais pertinentes".(28) Tal processo é desenvolvido entre os EUA e o Canadá por meio do que tem sido chamado de "paradiplomacia", ou seja, a ocorrência de atividades próprias de política externa, tais como acordos ou convênios, em nível estadual,

---

25. John A. PRICE, Mexican and Canadian Border Comparisons, Borderlands Sourcebook, STODDARD et alii, p.23.

26. Ainda no dizer de John PRICE, op.cit.,p.23: "Canada has very little border-city development that depends upon economic integration with the United States. If the United States did not exist, Niagara Falls, Ontario, would still be a tourism center, although as a smaller city; Windsor, Ontario, would probably be just a small farming town instead of an industrial city integrated with Detroit, Michigan; and Sault Saint Marie would be a smaller fishing and transportation center." Em outras palavras, há interação, mas ela não se situa em termos de dependência, como no caso mexicano. As observações de PRICE poderiam, no entanto, ser retocadas no sentido de que,no caso México-EUA, as cidades-gêmeas tendem a apresentar relações de interdependência, mais do que de dependência, como se indicou mais acima.

27. Ibid, p.23.

28. Em entrevista pessoal com o autor, em março de 1990, no Instituto de Estudos Europeus, Genebra.

regional ou provincial.(29) Sobre o tema do controle da chuva ácida, por exemplo, existem já oito memoranda de entendimento, firmados entre estados norte-americanos e províncias canadenses, o primeiro deles datado de 1982. Trata-se de instrumentos de natureza recomendativa, e, sob esse prisma, na verdade pouco inovam em termos de diplomacia, já que a conclusão de convênios ou acertos de natureza voluntária, "non-binding", é por demais frequente entre, por exemplo, instituições de ensino ou de pesquisa pertencentes a diversos países. Tais iniciativas se dão, contudo, dentro de acordos-quadro, estes sim, concluídos em nível diplomático, propriamente dito. O caráter inovador das iniciativas canadense-norte-americanas seria, no entanto, sua origem em nível regional (dado o tipo do problema, que, no caso da poluição por chuva ácida, afeta regiões ou estados inteiros, e não apenas a faixa fronteiriça). Institucionalmente, os entendimentos se operam a partir, por exemplo, de reuniões de órgãos do tipo do "National Governors'Association" (NGA), das quais, apesar de tratar-se de associação norte-americana, passaram a participar (a partir de 1985) formalmente os "premiers" das províncias canadenses lindeiras, na medida em que havia interesses comuns em questão. Desde 1985, especialmente, grupos de estudo—sempre temáticos—são formados no contexto dos entendimentos da NGA. De toda forma, é preciso ter sempre em conta o caráter quase que apolítico desses acordos (30), e o fato de que, não fosse por isso, muitos deles ainda não teriam sido firmados. (31)

Assim como o México, na fronteira com os EUA, adotou, em muitos aspectos, uma atitude unilateral, como nas iniciativas do Programa Nacional Fronterizo (Pronaf), de1961, que depois cedeu lugar ao também unilateral Programa Industrial Fronterizo, de 1965, também a União Soviética (é verdade que com o apoio tácito da China) adotou, ainda em 1951 o programa sino-soviético da "fronteira amistosa". Explicitamente dirigido para o desenvolvimento da área do Kasaquistão, o programa teve efeitos semelhantes ao do Pronaf, ao atrair minorias chinesas para o lado mais dinâmico, o soviético, revivendo mesmo sentimentos secessionistas.(32) Mais recentemente, a cooperação fronteiriça sinoso-

---

29. Nancy P. SMITH, Paradiplomacy Between the U.S. and the Canadian Provinces: The case of Acid Rain Memoranda of Understanding, Journal of Borderlands Studies, III(1): 13.

30. Ibid., p.27.

31. SMITH (Ibid., p.21),assinala que, na parte oriental, esforços de coordenação foram desenvolvidos desde 1973, entre os "Eastern Canada Premiers" e a "New England Conference of Governors", através de um comitê conjunto para estudar a questão da chuva ácida. No lado ocidental, a autora cita artigo de Gerard F. RUTAN, para ressaltar que as relações entre a Columbia Britânica e o Estado de Washington não passam do grau informal de entendimento numa variedade de temas em função da natureza do sistema parlamentar daquela província canadense, já que acordos mais formais poderiam gerar sentimentos anti-americanos naquele corpo legislativo.

32. ASIWAJU, Partitioned Africans, op.cit., p.244.

viética apresenta sinais de dinamismo altamente significativos: a cidade de Khabarovsk (500.000 habitantes) e a vizinha cidade chinesa de Heine (60.000 habitantes), do outro lado do rio Amur, mantém vínculos e relações socio-econômicas intensas, e partilham de um conjunto de interações fronteiriças entre os dois países que, em termos comerciais totais, alcançam hoje cerca de três bilhões de dólares (em 1978, eram de duzentos milhões de dólares), com um movimento de trabalhadores chineses na construção civil ou em indústrias soviéticas da ordem de 10.000.(33)

Considerações de índole semelhante à mexicana levaram a China ao estabelecimento em Shenzhen de um "Zona Econômica Especial" na fronteira com Hong Kong. Os objetivos de atrair capital estrangeiro, estimular a economia local e eventualmente "transplantar" para a zona padrões materiais e métodos de produção existentes em Hong Kong resultaram, na prática, em muitos efeitos bastante paralelos aos notados na fronteira do México com os EUA, guardadas, evidentemente as características do caso chinês como expressão de um esforço orientado por uma economia de planejamento centralizado. Como no caso do México, em vez de uma integração maior da província de Guangdong, onde se localiza a Zona Especial, ao resto do país, o que se verificou desde sua criação em 1979 foi o aumento da atração de Hong Kong e da imigração chinesa para a região (a força de trabalho permanente atingiu, de 1979 a 1984, 10.000, e do total da população da zona de 250.000 habitantes, mais de 100.000 teriam imigrado de fora da província de Guangdong.(34) É de ver que essa atração tende a aumentar, bastando para isso verificar o crescimento da importância comercial de Hong Kong para a China, com os fluxos de comércio passando de 18 bilhões de U.S. dólares em 1986 para 44 bilhões de U.S. dólares em 1989.(35)

3.4. A COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA NA AMÉRICA DO SUL. O CONE SUL.

> "Not since the Second World War has Latin America had to face so many fundamental questions. These touch on such central issues as the shape of hemispheric alliances, the nature of security interests, the direction of trade, the viability of regional blocks and the practicality of the old Bolivarian dream—integration"
> Robert Graham, Financial Times,
> 23-07-1990

---

33. Jornal do Brasil, edição de 14-05-89, p. 22.
34. Leslie SKLAIR, From Conquest to Compromise: A Study of the China-Hong Kong Border, Jounal of Borderlands Studies, Vol. I, n. 2, p.80-83.
35. International Herald Tribune, edição de 27-03-90, p.16.

A América do Sul constitui campo particularmente fértil para o estabelecimento de relações fronteiriças, dentro de uma evolução conceitual que coloca a região em posição paralela ou, mesmo, relativamente avançada com referência às atividades de cooperação em áreas fronteiriças de outras partes do mundo. Tal se dá, em primeiro lugar, como decorrência do fator espacial; e, em segundo, em função da história da formação das fronteiras, cujo delineamento foi fruto da própria ocupação humana—fato cuja clara percepção permitiu que negociadores, desde Alexandre de Gusmão, com a aplicação do pricípio de "uti possidetis", culminando com o Barão do Rio Branco, pudessem estabelecer limites que hoje garantem, pela ausência relativa de conflitos, a possibilidade de tratamento das regiões fronteiriças dentro de uma visão atualizada, em consonância com o que ocorre em outras regiões do mundo.(1)

Uma diferença significativa e imediatamente perceptível entre as áreas fronteiriças na América do Sul e as de outros continentes está, justamente, na sua conformação basicamente pacífica, sua origem estando em um dos primeiros tratados de limites, a saber o Tratado de Tordesilhas. Desde então, a eventualidade de conflitos fronteiriços na América do Sul esteve precipuamente ligada à gestação das nacionalidades na região, com base na própria ocupação do solo e de conquista sócio-econômica dos territórios. Daí porque se torna imprescindível buscar a compreensão da dinâmica específica existente na América do Sul, em termos de ocupação dos espaços regionais, da importância, simbólica tanto como objetiva, dos pontos ou núcleos de interconexão, já que tais fenômenos estariam, por assim dizer, na base de qualquer estrutura viável de unidade ou de integração continental. Basta atentar para a importância de núcleos como o das Missões, no Prata, de Manaus, Iquitos, Santa Cruz de la Sierra, na Amazônia, ou Santa Fé de Bogotá e Cusco, nos Andes, para depreender a existência de uma história autêntica da América do Sul, enraizada em seu interior, a par da conformação costeira herdada do paradigma colonial. A preexistência indígena e os posteriores convívio e amalgamação de etnias e culturas reforçam uma vocação de interiorização, da qual, como se procurará mostrar, as articulações fronteiriças são nada mais do que uma expressão autêntica, a par de tantas outras, e cuja realidade, se já é marcante no sul do continente, ainda é uma proposta, mas de dinâmica previsível, na Amazônia.

Compreende-se assim que, na América do Sul, articulações ou iniciativas de cooperação em áreas de fronteira possam ser identificadas

---

1. William H. BOLIN, no texto Nose to Nose in Nowhere: Organizing to Study the Penetration of South America's Empty Borderlands, em Seminário promovido pela UCLA, 1988, e que será objeto de referência mais detida na Capítulo 4, chama a atenção para a recente vocação, das áreas fronteiriças na América do Sul, para o estabelecimento de relações zonais, o que é facilitado pela relativa ausência de conflitos, se comparada sua evolução com o que ocorreu na Europa. por exemplo.

desde há algumas décadas, numa demonstração clara de que a região, através de formulações próprias, se situava numa linha de frente das evoluções ligadas à conceituação de fronteira, não mais como uma linha de separação, e sim como campo fértil para a cooperação. Mais acima, já se fez referência ao programa de cooperação fronteiriça entre a Colômbia e a Venezuela, cujas raízes se encontram em um "Estatuto Fronteiriço" datado de 1942, fruto do estabelecimento dos limites atuais entre os dois países em 1941 (Tratado de Demarcação de Limites e de Navegação dos Rios Comuns). Elaborado como proposta em função de relatório de uma missão do BID de 1963, o programa contemplava planos de integração viária, desenvolvimento integrado de bacias hidrográficas, projetos de irrigação conjuntos na Península de Guajira, um eixo industrial na região fronteiriça andina, e um programa de colonização agrária integrado na região do Orenoco.(2) Tais propostas, entretanto, encontraram os dois países num momento de transição profunda. Durante a fase pré-industrial, a economia agro-exportadora (café) havia proporcionado, no século XIX e início do seguinte, relações transfronteiriças que atingiam largas partes dos territórios respectivos. Tais relações, decadentes apenas a partir dos anos 1920 e 1930 em função das descobertas de petróleo em Maracaibo e da Grande Depressão, foram praticamente eliminadas a seguir, em razão de políticas protecionistas ligadas ao esforço de substituição de importações, com o estabelecimento de infra-estruturas de transportes para vincular os centros de produção aos mercados internacionais, isolando com essa atitude as trocas fronteiriças tradicionais.(3) Além disso, a situação de guerra civil não declarada na Colômbia, desde 1948, e, pelo lado da Venezuela, a administração centralizada que acompanhou a aplicação do poder econômico, acumulado com a exploração do petróleo, num vasto programa de industrialização e de obras públicas haviam contribuído para minar a importância dos intercâmbios na fronteira.

A partir da década de 1960, entretanto, a melhoria da situação econômica da Colômbia e mais ainda da Venezuela favoreceu a retomada dos esforços de cooperação regional. Antes de sua periódica interrupção a partir de então, em decorrência sobretudo dos conflitos e disputas bilaterais sobre os limites no lago Maracaibo, a cooperaçao fronteiriça entre os dois países, aplicada em seguida à Missão do BID de 1963, produziu projetos importantes, tais como a conexão das redes elétricas na região andina e na Península de Guajira, em 1964 ; a construção de duas pontes sobre os rios Táchira e Arauca no final da década; e, mais recentemente, a interligação das redes de telecomunicações. Outros

---

2. Integración Fronteriza Colombo-Venezolana, Informe del BID a los Gobiernos de Colombia y Venezuela, op.cit.

3. Luis LLAMBI, The Venezuela-Colombia Borderlands: A Regional and Historical Perspective, Jounal of Borderlands Studies, Vol.IV, n.I, p. 7.

projetos como o da refinaria de açúcar com integração vertical no vale venezuelano de Táchira, falharam em alguns de seus segmentos, mas o empreendimento conjunto ainda opera, dando emprego a mais de 400 trabalhadores na indústria e em fazendas; enquanto se instalou paralelamente um complexo industrial do tipo "maquiladora" no eixo urbano San Antonio-Ureña, compreendendo 400 pequenas e médias indústrias (móveis, e montagem de veículos e aparelhos elétricos), direcionadas para o mercado venezuelano.(4) Em anos mais recentes, as crises de ajustamento estrutural nos dois países resultaram em tensões crescentes na área fronteiriça, ligadas ao contrabando, tráfico de drogas, guerrilha e até mesmo ao ressurgimento dos tradicionais conflitos de natureza étnica dos índios Wayúu, em Guajira.(5) É importante notar, contudo, que a dinâmica dos fluxos fronteiriços continua presente ao longo da fronteira comum, como uma decorrência não só de projetos de desenvolvimento regional, ainda que ligados a uma preocupação de integração nacional, mas também da existência de uma significativa rede de cidades-gêmeas ou vizinhas, produto de um interrelacionamento tradicional, e hoje gerando impulsos próprios a ponto de modificar as percepções centralistas ou nacionalistas de ambos governos. (6)

---

4. Ibidem, p. 23.
5. Ibidem, p. 18.
6. Luis LLAMBI, no citado trabalho, refere-se às seguintes cidades vizinhas, ou "gêmeas": a) na região andina, San Cristóbal(Venezuela) e Cúcuta (Colômbia), distantes trinta milhas uma da outra, a primeira colocada em sexto lugar demograficamente entre as cidades venezuelanas, e a segunda colocada em sétimo, entre as áreas urbanas colombianas, e ambas formando, na região de Táchira, um tradicional centro de interações fronteiriças, concentrando, durante décadas, um intercâmbio econômico e comercial regional importante, capaz mesmo de gerar, a partir do "boom" do petróleo na década de 1970, crescimento industrial (p.22-23); b) na região fronteiriça da bacia do rio Arauca, a sudeste dos Andes, a economia tradicional da área, em torno das cidades-gêmeas de La Victoria-Arauquita, Al Amparo-Arauca e Elorza-Nueva Antioquia, foi, nos últimos vinte anos, afetada pela descoberta de importantes reservas de petróleo no lado colombiano, cujo governo, mais interessado do que o governo venezuelano em explorar a região, teve, entretanto de enfrentar aí o movimento guerrilheiro. Considerações de segurança nacional (dos lados colombiano e venezuelano) e relativo (pelo menos até meados da década de1980) desinteresse venezuelano em promover a integração da área prejudicaram, assim, uma evidente vocação desenvolvimentista; c) mais ao sul, na faixa fronteiriça do Orenoco, importantes centros administrativos e econômicos, como, do lado colombiano, a cidade de Villavicencio, e Ciudad Guayana, do lado venezuelano, constituem pontos de apoio para diversas cidades vizinhas ao longo do rio: Puerto Carreño (Col.) e Pueto Páez (Ven.) (pop. de 3.500 e 1.000 hab., em 1981); Casuarito (Col.)e Puerto Ayacucho (Ven.) (pop. de 300 e 28.300 hab., em 1981), além de outras localidades de menor expressão (Atabapo, Amanavén, Puerto Inírida (pop.:3.000). Aqui, atividades tradicionais de pecuária estão cedendo lugar a alguma agro-indústria, tendo Puerto Ayacucho, por exemplo, refletido o relativo dinamismo regional com o crescimento demográfico significativo, passando de 3.000 hab. nos anos cinquenta, para os 28.300 em 1981). Da mesma forma, a exploração de bauxita, para suprir as indústrias de alumínio em Ciudad Guayana, além de outros empreendimentos industriais e de navegação venezuelanos ao longo do Orenoco estariam, no entender de LLAMBI, na base de uma futura e importante transformação nessa região fronteiriça. Nota-se que do lado colombiano, igualmente, vastos projetos de colonização agrária e madeireira, além de bases militares (envolvendo 3,7 milhões de acres de terra fértil e bem drenada) e estradas abertas o ano todo para Villavicencio e Puerto Carreño, constituem parte de programas nacionais para a integração das regiões fronteiriças (p.28-30); d) mais para o sul, em direção ao Brasil, a região fronteiriça do Guainía-Rio Negro e Casiquiare, pequenas localidades fronteiriças (há uma fronteira trinacional em San Carlos de Río Negro—Ven., 800 hab., San Felipe Neri—Col., 500 hab. e Cucuí—Brasil, 1000 hab., dados de 1981) testemunham, em anos mais recentes, um fluxo imigratório para a região, em função do aumento das atividades comerciais, da vinda de ondas de garimpeiros, a partir do Brasil inicialmente, mas também dos dois outros países. (p. 30-33)

Do caso colombo-venezuelano, em plena progressão no momento atual, após entendimentos entre os Presidentes BARCO e ANDRÉS PEREZ, em Ureña, em inícios de 1989, caberia assinalar, de imediato, a correlação entre formas de ocupação territorial, decorrentes de processos econômicos específicos, e a realidade das regiões de fronteiras entre os dois países, já que períodos diferentes geraram situações diversas na fronteira: pensa-se aqui sobretudo no impacto do petróleo, nos efeitos dos conflitos fronteiriços, da região de Maracaibo, no resto das regiões fronteiriças, e nas atitudes centralistas sobretudo do Governo da Venezuela e em todo caso nos efeitos das estruturas administrativas altamente centralizadas que, de uma forma ou de outra, levaram a visões e tratamentos distintos de uma mesma região (no tempo e no espaço), em geral marcados por preocupações de natureza de segurança nacional ou de defesa nacional— todos fatores negativos que a rigor inibiram processos dinâmicos regionais ou locais. O caso colombo-venezuelano toca, ademais, no que se poderia chamar aqui de questões tangenciais, ao mostrar a importância de fatores tais como as comunicações (estradas), o meio ambiente e a ocupação desordenada (garimpeiros, guerrilha) e finalmente a questão dos índios e outras populações aborígenes (tanto na Venezuela como na Colômbia, a questão étnica existente na fronteira é de alta sensibilidade).(7)

Também a partir de estudo do BID, de 1966, Colômbia e Equador instituíram, mediante uma "Junta Permanente Pro-Integración Fronteriza", subordinada a uma Comissão Mista de Integracão Econômica, programas conjuntos em torno do eixo de comunicação Tulcán-Ipiales e da estrada que liga Cali a Quito. Sem maior consequência à época, a cooperação fronteiriça entre os dois países resumiu-se, já em 1977, a um acordo bilateral para o trânsito de veículos e de pessoas, abrangendo toda a extensão da linha fronteiriça.(8) É interessante notar, entretanto, que, se o Governo colombiano, como se verá mais adiante com relação ao Brasil na Amazônia, tem demonstrado sensibilidade especial para projetos e iniciativas mais recentes de cooperaçao fronteiriça, tal fato se deve, pelo menos em parte, à experiência do país com tal tipo de atividade, independentemente dos êxitos ou fracassos relativos que obteve ao impulsá-la, desde a década de 1960. Atesta-o o recente "Plan de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas de los Rios San Miguel y Putumayo", estabelecido pela Comissão Mista Colombo-equatoriana de Cooperação Amazônica em julho de 1985, concebido em termos modernos de desenvolvimento bilateral conjunto integrado de recursos de uma região fronteiriça vista pelo prisma da unidade dos esforços. Trata-se, como adiante descrito, do plano no qual se espelhou o Plano Modelo

---

7. Luís LLAMBI, op.cit., p. 33-36.
8. Maria Cecilia BOLOGNESI-DROSDOFF, Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza, Integración latinoamericana-La frontera como factor de integración, n.118, nov.1986, p. 17.

Brasileiro-colombiano de Desenvolvimento Integrado das Comunidades Vizinhas ao Eixo Tabatinga-Apaporis, como antecedente mais imediato.(9)

É no Cone Sul, porém, que se encontrarão, no contexto de toda a América Latina, as manifestações mais claras da vocação de interiorização mediante entendimentos e projetos que, em extensão maior ou menor, tocam na essência mesma da teoria e prática da cooperação fronteiriça. Como na Europa das décadas de sessenta e setenta, o Cone Sul foi palco de movimentos de natureza desenvolvimentista regional. Apenas, as inicativas concentraram-se, de início, em torno de bacias hidrográficas, numa atitude lógica diante da evidência geográfica nessa parte do continente.(10) O primeiro desses projetos foi o de Salto Grande, entre a Argentina e o Uruguai, cuja origem remonta à Comissão Técnica Mista de Salto Grande, de 1946. Objeto de intenso debate público nas décadas de 1950 e 1960, a execução do projeto significou investimentos da ordem de dois bilhões de dólares, para uma potência instalada de 1.890 Mw.(11) Como outros projetos binacionais semelhantes que se seguiram, tais como Itaipu ou Yacyretá, Salto Grande possui uma dimensão que extrapola, de longe, o ambiente local, ou apenas fronteiriço. Seus pontos de referência são na verdade as próprias capitais da Argentina e do Uruguai, das quais está a menos de 500 km. de distância, e uma população de mais de 22 milhões de habitantes. Está também a menos de 700 km. de Porto Alegre e de Assunção. Talvez por essa mesma razão, apenas na década de 1980, de novo sob a influência do BID, através de Convênio firmado em 1982, passou Salto Grande a contemplar o potencial de desenvolvimento regional. Sem dúvida, o projeto esteve desde o início identificado com fatores que propiciaram a melhoria das condições na região, tais como a ponte ferroviária (primeira sobre o rio Uruguai) e rodoviária, bem como eclusa para solucionar o problema da navegação. Uma perspectiva integrada, e voltada para a situação local ou no máximo regional, entretanto, exigiria outro tipo de orientação, que somente se obteve a partir do citado convênio do BID, de 1982. Tratar-se-ia agora de investir, de imediato, 560 milhões de dólares em 37 projetos de

---

9. Plan de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas de los Ríos San Miguel y Putumayo, Comisión Mixta de Cooperación Amazónica Ecuatoriano-colombiana, Secretaria General, OEA, 1987.

10. Vide, a respeito, Raymond PRATS, Le Concept de Frontière Institutionnelle d'Intégration, Cahiers des Ameriques Latines, n.18, 1978, p.120-121, onde se faz referência ao caráter extremamente inovador do processo de desenvolvimento econômico via interdependência regional, iniciado na América Latina a partir de década de 1960. Tal processo, incentivado por organismos internacionais como o BID e a CEPAL, estaria igualmente derivado das concepções avançadas por François PERROUX, e suas teorias sobre o espaço econômico contíguo, sobre as "regiões-plano" ou sobre "regiões de programa", tal como exposto na obra L'Economie du 20ème Siècle-2ème édition, PUF, 1964.

11. Ernesto González POSSE, El efecto de los grandes proyectos hidroeléctricos binacionales en la integración fronteriza, Integración latinoamericana, n.118, 1986, p.39.

desenvolvimento sócio-econômico integrado, com um aporte anual de 225 milhões de dólares estimados. Ainda que o projeto de Salto Grande, dentro dessa nova visão, tenha tido sua execução impedida pela situação econômica adversa dos países interessados, na década de 1980, a evolução, em termos de concepção, é por si mesma ilustrativa de seu significado.(12)

Ò mesma época de Salto Grande, elaborou-se a concepção de desenvolvimento integrado em torno da Bacia da Lagoa Mirim. Com uma extensão de 400 km. e uma largura de 150 km. na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, a bacia hidrográfica das lagoas dos Patos e Mirim e seu regime de águas peculiar despertou, na verdade, desde o Tratado de Limites de 1909, interesse mútuo, para efeitos de navegação, aproveitamento para fins agropecuários da zona mais baixa, e escoamento da produção uruguaia por meio de um porto oceânico. Desde então, várias propostas e projetos foram considerados ou executados em torno da bacia, até que, em 1963, a partir de estudos realizados com o apoio das Nações Unidas, os dois países criaram a Comissão Mista para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), de cujas atividades resultou a elaboração de projetos de política comum (drenagem, mas sobretudo de irrigação e controle de águas, como no projeto CLM/ PNUD/FAO), dando-se assim início a um grande programa de desenvolvimento centrado na área, e voltado para ela, do qual faria parte o Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Rio Jaguarão.(13) O processo consolidou-se com a conclusão, em 1977, do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. É interessante notar que, no período de 1973 a 1985, houve uma nítida preferência por projetos nacionais na região, em detrimento de projetos comuns ou binacionais, como o referido projeto CLM/PNUD/FAO, retomando-se as concepções mais modernas e integradas somente a partir de 1985, numa mudança de perspectiva já correlacionada com o advento de governos democráticos nos dois países.(14) Mais adiante, procurar-se-á sublinhar esse tipo de correlação com a proposta mesma de cooperação fronteiriça na Amazônia, o que torna ainda mais significante, no contexto das regiões fronteiriças amazônicas, o valor da experiência havida no Cone Sul.

Independentemente do grau de êxito alcançado até o momento pela cooperação em torno da bacia hidrográfica da Lagoa Mirim—o qual de toda forma deve ser qualificado pelas dificuldades de ordem financeira e econômica com que se defrontam os dois países justamente no momento em que uma visão integrada da questão passa a prevalecer, já na década

---

12. Ibidem, pp.39-44.
13. Ricardo Cappeletti VIDAL, La Cuenca de la laguna Merin, Integración latinoamericana, n.118, 1986, p. 46-47.
14. Ibidem, p. 49.

de 1980—, a iniciativa merece menção específica pelo seu caráter pioneiro, junto com o projeto de Salto Grande. É de notar que outros projetos se seguiram, compreendendo tanto a cooperação binacional como o aproveitamento de recursos hídricos, como é o caso de Itaipu ou de Yacyretá. Contrariamente a Salto Grande, porém, Itaipu não desenvolveu um plano regional específico, ainda que sua magnitude e as condições da região propiciassem, por si só, transformações econômicas importantes.(15) Paralelamente, o Cone Sul testemunhou a ocorrência de diversas outras iniciativas de cooperação regional de caráter binacional ou mesmo trinacional, a maioria deixando de prosperar em função muitas vezes de sua dimensão ambiciosa em relação à disponibilidade de recursos, e, outras vezes, concomitantemente com o motivo acima citado, em função de dificuldades políticas.(16) Assim os projetos de aproveitamento múltiplo dos rios Bermejo e Pilcomayo (com estudos datados de 1976, patrocinados pela OEA), entre Argentina, Paraguai e Bolívia; assim as tratativas entre o Brasil e a Bolívia en torno do aproveitamento do gás de Santa Cruz de la Sierra e da criação de polo siderúrgico a partir da exploração do minério de ferro de Mutum, objeto dos Acordos de Cochabamba de 1974;(17) ou o aproveitamento das

---

15. BOLOGNESI-DROSDOFF, op.cit., p.16, e, em seguida, p.29, onde a autora se refere ao impacto positivo de Itaipu sobre a economia da região, ainda que " o objetivo da construção da represa não tenha sido o desenvolvimento regional": "a pesar de los efectos recesivos que ocasionó la construcción de la central, en la actualidad esta área cuenta con una base económica de autosostenimiento constituida por la agricultura, el turismo y el comercio." Assinala que ao gerar planos e programas conjuntos de desenvolvimento urbano, interconexões viárias e construções, proteção do meio ambiente, saúde e educação, Itaipu proporcionou a compatibilização de planos e programas nacionais, elaborados inicialmente em separado por cada governo.

16. Hélène RIVIERE D'ARC, Économie Frontalière et "Poles de Développement" El Mutum et Itaipu, Cahiers des Amériques Latines, n. 18, 1978,pp.27-31; e PRATS, Le Concept de Frontière Institutionnelle d'Intégration, op.cit., p.123-127.

17. O gás de Santa Cruz e o minério de Mutum são, no entanto, itens que constam da agenda bilateral entre o Brasil e a Bolívia há mais tempo, evidentemente, e devem ser tomados dentro de um quadro de relações bilaterais bem mais amplo, que remontaria, na verdade, ao início do processo de cooperação entre os dois países, ainda no século passado, e se refletiria nos momentos importantes de consolidação dessas relações, como no Tratado de Petrópolis, de 1903, tomando forma com iniciativas ainda na década de 1950, sobretudo com os Acordos de Roboré, e, mais precisamente, nos Acordos de Cochabamba de 1974. Na década de 1980, o tema do gás boliviano, mais do que o do minério de Mutum, voltou a ser enfatizado nas relações bilaterais, em especial em função do Encontro Presidencial FIGUEIREDO-SILES SUAZO em 1984, e em agosto de 1988, do encontro entre os Presidentes SARNEY-PAZ ESTENSSORO, em La Paz. Neste último caso, o aproveitamento do gás boliviano foi tratado em conjunção com o desenvolvimento de área industrial na fronteira em torno de Corumbá-Porto Suarez, envolvendo projetos de fábrica de fertilizantes e indústria de polímeros, além de uma termelétrica, com a idéia básica de utilização do gás de Santa Cruz a ser trazido até a fronteira em gasoduto. Tais propostas estão, já agora, nos Governos Collor e Jayme Paz-Zamora, sendo objeto de entendimentos específicos, com vistas à sua execução. Como no caso de Itaipu, trata-se de projetos ambiciosos, cuja dimensão econômico-financeira, independentemente de sua *rationale* tanto política como sócio-econômica, exige investimentos e canalização de recursos que, se na década de 1970 estavam disponíveis (como demonstrado por Itaipu) tornam sua concretização difícil nos anos que correm. São projetos, ademais, que, como já se enfatizou, ultrapassam o contexto específico da região fronteiriça, sendo mais bem ditados por interesses de nível nacional, de cada uma das capitais. Está claro, porém, que sua execução, também como no caso de Itaipu, teria reflexos extraordinários e imediatos sobre a área da fronteira.

bacias hidrográficas binacionais de Puyango-Tumbes e Catamayo-Chira, entre Peru e Equador; ou a inicativa de "Promoción del desarrollo en el área fronteriza peruano-boliviana", que compreende um vasto programa concebido também na década de setenta (1974).(18)

Toda essa evolução está, por certo, intrinsecamente correlacionada com iniciativas diversas e importantes, no plano institucional. Ao lado de comissões mistas bilaterais estabelecidas com o propósito de permitir o gerenciamento de projetos específicos, observou-se, no Cone Sul, desde a década de 1960, uma movimentação crescente para a conformação de esquemas multilaterais de integração ou pelo menos de cooperação, tais como o Tratado da Bacia do Prata, concluído em Brasília, em abril de 1969, ou o Tratado de Montevidéu, de 1980, que instituiu a ALADI. Ressalte-se, contudo, que, nesses instrumentos, como de resto em outros acordos de integração ou de cooperação regional, como o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, ou o Acordo de Cartagena, de 1969, que instituiu o Pacto Andino, ou o anterior Tratado de Montevidéu, de 1960, que criou a ALALC, as referências às trocas ou às relações de fronteira situam-se em nível subsidiário ou localizado, já que a atenção focal se dá nos níveis mais altos das relações entre governos e do desenvolvimento regional **latu sensu** e das prioridades de desenvolvimento econômico em termos que são definidos dentro das prioridades nacionais respectivas.(19)

Assim, o Tratado de Montevidéu, de 1960, concedia vantagens ao tráfego fronteiriço (definido como aquele realizado entre populações fronteiriças, destinado ao consumo local de caráter doméstico, em operação de valor e volume reduzidos). O artigo 45, do Tratado de Montevidéu, de 1980, distinguia o tráfego fronteiriço, mas sem defini-lo. Da mesma forma, o Tratado da Bacia do Prata, no artigo 1, parágrafo único, assinala entre seus objetivos a complementação econômica de áreas limítrofes. O Acordo de Cartagena entendia, numa conceituação mais avançada, a integração fronteiriça como forma de ajuda à constituição de um mercado comum (artigo 3). Já o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), refletindo nesse ponto uma perspectiva também "macro"-regionalista, contém modestas referências ao fenômeno fronteiriço, estando bem longe de ver nele a idéia de um recurso a ser aproveitado ou explorado. Não deixa, entretanto, ao explicitar as grandes linhas de uma cooperação regional no seu sentido amplo, ou "macro"(20),

---

18. Ibidem, p. 17-19. O citado trabalho de BOLOGNESI-DROSDOFF contém descrição sumária de todas essas e outras iniciativas, e traz igualmente uma tipologia das situações fronteiriças na América Latina.

19. Jorge ITURRIZA, Integración fronteriza. un enfoque metodológico, Integración latinoamericana, nov.1986, p.10.

20. Mais adiante, examinar-se-á com mais precisão o contraste entre a visão "macro" e "micro" a ser, na nossa apreciação, proveitosamente aplicada ao desenvolvimento regional e à cooperação fronteiriça.

de nela inserir a proposta de desenvolvimento do comércio "a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados"(art. XII). O TCA, conforme se procurará mostrar adiante, carrega, na sua concepção, entretanto, os elementos capazes de gerar a motivação para a cooperação fronteiriça na Amazônia. Desde a conclusão desses instrumentos, além disso, a evolução mesma das iniciativas de cooperação em nível mais localizado, acoplada ao dinamismo inerente à natureza desses acordos e tratados regionais, se encarregou, numa modalidade que se poderia dizer de "feed-back", de proporcionar a necessária adequação institucional aos processos de cooperação.(21)

Institucionalmente, uma perspectiva com ênfase mais localizada nos problemas e questões fronteiriços surge em anos mais recentes, sem dúvida como desdobramento quase que espontâneo da época dos grandes projetos, e como sequência lógica do trabalho produzido no contexto e sob a influência dos grandes acordos de cooperação regional acima citados. E também dentro dessa perspectiva, o Cone Sul deu mostras, se não de originalidade absoluta, de uma grande capacidade criativa. Com efeito, nessa região se verifica, nos últimos dez ou doze anos, uma notável tendência de adaptação das propostas de cooperação regional desenvolvidas nas décadas anteriores, seja no plano macro, com a evolução em direção à integração Brasil-Argentina, seja no plano micro, de interesse aqui mais imediato, com a criação de instrumentos de cooperação mais precisos, mais adaptados às necessidades e, ainda que modestos em escopo—e desse ponto de vista mais ajustados aos tempos presentes de dificuldades econômicas—, absolutamente necessários à projeção das grandes linhas da proposta integracional nos planos da realidade regional e local.

Um exemplo marcante desses novos instrumentos são os "Comitês de Fronteira". Chamados significativamente de "mecanismos integradores"(22), são definidos como "organismos oficiais, integrados por representantes do setor público, que tendem a promover a cooperação e o desenvolvimento regional nas sub-regiões ou áreas de fronteira e a proporcionar soluções ágeis e pragmáticas aos problemas do tráfego fronteiriço".(23) Em outras palavras, trata-se de um foro, de nível governamental bilateral, organizado com a participação das autoridades locais, mas sem excluir a representação dos órgãos federais interessados, dotado de autoridade e agilidade suficientes para resolver questões locais.

---

21. Nunca é demais ressaltar que organismos internacionais, como o BID (junto com uma de suas agências regionais, o Instituto de Integração Latino-americana-INTAL, com sede em Buenos Aires), o PNUD, a CEPAL e a OEA estiveram na base de apoio teórico e financeiro para o desenvolvimento das concepções de cooperação regional em termos bi ou tri-nacionais, ou em termos de uma cooperação fronteiriça "expandida", em torno, por exemplo, de bacias hidrográficas. Vide Raymond PRATS, op.cit., p. 122-123.
22. Gregorio RECONDO, Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional, Integración Latinoamericana, n. 132, marzo 1988, pp.35-47
23. Ibidem, p. 35.

O primeiro deles, o Comitê de Fronteira de Foz do Igauçu e Ciudad Presidente Stroessner (agora Ciudad del Este), foi criado em 1978, durante a XII Reunião paraguaio-brasileira dos Organismos de Aplicação do Convênio de Transporte Terrestre, de 1966. Vale, desde logo, assinalar o caráter algo restritivo dessa proposta, pelo fato mesmo de nascer em função de necessidades de coordenação do tráfego fronteiriço. O seu funcionamento, porém, sob a coordenação dos dois Ministérios das Relações Exteriores (as reuniões são em geral presididas pelos respectivos cônsules, além de contar com representantes das chancelarias), tende a abranger outros temas correlatos, na medida em que tal instituição se mostra eficiente para propor soluções práticas para os diversos problemas do relacionamento fronteiriço. Desde 1978, houve uma verdadeira proliferação de comitês de fronteira nos países do Cone Sul, a maioria de constituição bastante recente, a partir de 1985.(24)

É importante reiterar, a respeito, o caráter de continuidade institucional que os comitês de fronteira representam, com relação às grandes tendências de aproximação verificadas na região. Como projeção das mesmas no nível local, os comitês de fronteira significam uma atitude ou um esforço de solidariedade e de cooperação que se situa no polo oposto das concepções de política de segurança nacional que durante décadas predominaram na América Latina, e que, do ponto de vista de fronteiras, sugeriam hostilidade ou distanciamento entre países vizinhos. Haveria, assim, um vasto campo para apreciar-se a aproximação fronteiriça, ou a atitude positiva com relação à fronteira, com o esvaecimento das concepções de política de segurança nacional, o que se tornou possível, ou pelo menos coincidiu, com a democratização crescente da região.(25)

Se a democratização ajudou, nem por isso se podem deixar de lado os condicionamentos sócio-econômicos que, por si só, imprimem significativa dinâmica a um processo de aproximação no Cone Sul ou em outras regiões da América Latina—e sem dúvida na Amazônia. Gregorio RECONDO cita a respeito declarações do então Chanceler argentino Dante CAPUTO, em 1986, onde realça que "el proceso histórico de balcanización de nuestros países latinoamericanos, el deterioro de los términos de intercâmbio internacional, el subdesarrollo, la deuda externa, la pérdida de autonomía y la consiguiente consolidación de la dependéncia han obligado a una toma de consciencia de cada uno de nuestros `pueblos vértebras'",e onde agrega que assim surgiu a idéia de que a única maneira de crescer é "crecer juntos".(26)

Tais posturas assumem, nos últimos anos, solidez cada vez maior, num processo que corre paralelo ao próprio Programa de

---

24. Ibidem, para uma descrição dos mesmos, bem como de sua forma de constituição.
25. Ibidem, p.41-42.
26. Ibidem, p.41.

Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina. Note-se, a propósito, que esse processo passou a incluir, a partir da conclusão, em novembro de 1988, em Buenos Aires, do Protocolo n. 23, intitulado "Regional Fronteiriço", os temas específicos das regiões de fronteira e seu potencial econômico, passando assim tais regiões a serem vistas como "protagonistas do processo de integração".(27) A adoção dos modernos conceitos de fronteira, afinal, da fronteira como recurso econômico e social, nos mais altos níveis políticos da Argentina e do Brasil tornou-se, assim, um fato, pelo menos em termos de discurso político, mas expressivamente já concretizado em medidas específicas, como os comitês de fronteira, ou a realização de estudos "com vistas ao planejamento de ações conjuntas e à integração regional"(par. 3 da Decisão de Uruguaiana). Outro dado importante nessas medidas é a incorporação das autoridades regionais e provinciais ao processo decisório—neste caso específico, das seis províncias argentinas através da associação CRECENEA/LITORAL. No Brasil, no âmbito da CODESUL, havia sido criado o foro FORUMSUL. A junção das associações brasileira e argentina resultou em um organismo de coordenação de projetos e atividades, incorporado aos termos do Protocolo n. 23, do Programa de Integração Brasil-Argentina, dentro da premissa de que "el proceso de integración se debe instrumentar desde abajo hacia arriba (con la participación de los pueblos)".(28) Fica igualmente evidente a importante contribuição das autoridades locais e sobretudo estaduais no esforço

---

27. Vide os termos da Decisão de 22 de agosto de 1989, assinada em Uruguaiana pelos Chanceleres Roberto de ABRE SODRÉ e DOMINGO FELIPE CARVALLO, que estabelece, pelo Anexo I ao Protocolo n. 23, que inter alia cria os Comitês de Fronteira de Uruguaiana-Paso de los Libres e Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú, e decide sobre a construção da ponte São-Borja-Santo Tomé. Vale a pena transcrever aqui os termos da "Declaração de Uruguaiana", firmada na ocasião pelos dois Presidentes, onde se consolida, no mais alto nível governamental, a filosofia contemporânea do valor das regiões fronteiriças: "A instalação dos Comitês de Fronteira (...) é um fato transcendente, na medida em que cria um foro privilegiado para o diálogo e a busca de soluções comuns às inquietações das comunidades de fronteira. Para uma descrição pormenorizada dos Comitês de Fronteira no Cone Sul, vide Eugenio O. VALENCIANO, Los Comitês de Frontera: funcionamiento y experiencia, Integración Latinoamericana, n. 156, mayo 1990, pp. 40-46.

"Esta iniciativa, moldada no espírito de integração, é incompatível com a noção de fronteira como mero referencial geográfico. Enquadra-se, pelo contrário, em processo mais amplo, no qual cabe à região o papel de protagonista para impulsionar suas próprias transformações econômicas.

"A aproximação entre os dois países reconhece neste ato uma realidade ineludível: o patrimônio cultural comum e a identidade de problemas e de soluções que têm como elemento central deste processo o homem da região, constituído em agente fundamental da integração."

Vale assinalar que, na ocasião, que serviu igualmente para adiantarem os entendimentos bilaterais sobre a venda de gás argentino ao Brasil, ambos Presidentes, em discursos, destacaram a necessidade de "reconhecer e valorizar a contribuição da fronteira para o processo de cooperação bilateral" e de "ascultar os anseios da região e encaminhar soluções compatíveis com as necessidades específicas das duas comunidades" (Pres. SARNEY); e insistiram em "deixar para trás, sem retorno, a antiquada concepção 'limítrofe' da fronteira, trocando-a pelo moderno enfoque de fator de união e de oportunidade quotidiana de construir sem mais demora um destino comum (Pres. MENEM)(grifo meu) (vide teor completo dos discursos, tal como reproduzido na edição de 23-08-89 de O Estado de São paulo, p. 7.)

28. Gregorio RECONDO, Comités de Frontera, op.cit., p.42.

comum de percepção desses novos conceitos e de seu significado.(29)

Vê-se, dessa forma, que o que ocorre no Cone Sul aponta nitidamente para o descrédito de concepções, muitas vezes ligadas a geopolíticas nacionalistas, que atribuíam historicamente às regiões fronteiriças latino-americanas um papel de caráter ofensivo ou defensivo. Como assinala Gregorio RECONDO, "as chamadas áreas de fronteira foram instrumentadas a partir desse tipo de enfoque, que agora estaria sendo superado com a criação das novas `fronteiras de desenvolvimento' como uma filosofia política distinta".(30)

Sem dúvida, num plano amplo, os Estados da América do Sul, como relembrado por mais de um autor, enfrentaram e ainda enfrentam graves problemas territoriais. Os países hispânicos em geral não aceitam o *uti possidetis*, tendo mesmo criado, para enfrentá-lo, o contraditório conceito do *uti possidetis iuris*. Os conflitos armados motivados por questões territoriais marcam fases importantes da história sul-americana tanto no século passado, como, o que é mais grave, também neste século. Basta relembrar a recente disputa entre Argentina e Chile pelo Canal do Beagle, onde a irrupção do conflito armado foi impedida pela mediação do Papa João Paulo II.

O que importa, contudo, é ver que, com a intensificação da cooperação nas áreas de fronteira, a partir de concepções modernas do que seja a fronteira, a possibilidade de tais conflitos tende a diminuir. Mais do que isso, a própria noção de segurança é revertida. Agora, ao menos conceitualmente, a segurança nacional depende menos do equilíbrio ou da projeção das forças militares em áreas de fronteira. Em vez desse "apriorismo" na manifestação da segurança nacional, de acordo com oa qual se supõe que conflitos existirão e que portanto é preciso manter forças militares para impedir ofensas à soberania, passa-se a uma noção

---

29. Vide, por exemplo, o Convênio de abril de 1987, entre o Ministério do Interior, a SUDESUL e o Governo do Rio Grande do Sul, para a realização de estudos específicos na área de fronteira entre Brasil e Uruguai, a fim de atender os objetivos da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, estabelecida entre o Brasil e o Uruguai em função de entendimentos entre os dois respectivos Presidentes, em Declaração Conjunta de agosto de 1985. O referido estudo, assim como outros desenvolvidos pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, ainda que não explicitando de maneira completa os pressupostos da moderna teoria de cooperação fronteiriça, têm nela seus termos de referência metodológica (estudos não publicados, disponíveis na Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, Governo do Estado do Rio Grande do Sul). Para uma descrição das atividades de cooperação no âmbito do CRECENEA-LITORAL e FORUM SUL, e no âmbito do Protocolo Regional Fronteiriço n. 23, entre Brasil e argentina, vide Hector L. CASTELLO, Antecedentes y propuestas de ntegración entre las regiones CRECENEA-LITORAL y FORUM SUL, Integración Latinoamericana, n. 156, mayo 1990, pp. 47-53.

30. Gregorio RECONDO, Comités de Frontera, op.cit., p. 42. Recondo assinala que, na América Latina, a geopolítica tradicional aplicava, no caso, a 'estratégia de espacios periféricos', desenvolvida por Nicholas SPYKMAN, e que "su mentor y dyfusor fue el general brasileño Golbery do Couto e SILVA."

"ex-post" de segurança, onde a mesma *decorre* de uma situação de cooperação, e portanto não depende de forças militares na região. Com a queda do Muro de Berlim, a evolução dos conceitos tradicionais de segurança para novas acepções, mais pacíficas, pode ser visualizada nas relações intra-européias. Nem a guerra civil na ex-Iugoslávia, nem outros conflitos de índole nacionalista ou racista que ora marcam a Europa do leste e a Federação Russa neutralizam a percepção desse fenômeno maior, o qual, em todo caso, depende evidentemente da existência de momentos históricos e de diálogos políticos compatíveis entre os países vizinhos.

Na América do Sul, o atual exemplo do Brasil com os demais países do Cone Sul se conforma perfeitamente a essa hipótese. A iniciativa do MERCOSUL reflete um momento histórico no qual os países da região podem permitir-se a adoção, ainda que não de todo articulada, do conceito de segurança nacional "ex-post", uma segurança que depende do entendimento e da cooperação. Com efeito, há apenas alguns anos, quem poderia admitir que Brasil e Argentina se mostrassem dispostos, como o são agora, a integrarem seus programas de desenvolvimento energético nuclear, dentro de total abertura e transparência?

4. A COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA NA AMAZÔNIA: TEMAS TANGENCIAIS.

"Mingau, se come pelas bordas"
(dito popular)

A referência, ainda que relativamente breve e necessariamente incompleta, a sistemas diversos de relações fronteiriças em outras regiões, objeto do capítulo anterior, conduz—eventualmente dentro de uma perspectiva mais concreta—à retomada da indagação sobre a aplicabilidade das concepções contemporâneas de cooperação fronteiriça à região amazônica. Haveria, com efeito, elementos de universalidade suficientes nessas concepções para justificar a hipótese de uma experiência modelar na região. Não se trata, aqui, da premissa de um mero transplante de experiências levantadas ou colhidas em outras áreas, como o Cone Sul, ainda que tais informações, ou as tecnologias desenvolvidas a partir dessas experiências, sejam de extrema utilidade, e possam ser convenientemente aproveitadas e aperfeiçoadas. Por suas dimensões, e o caráter sui generis dos problemas que apresenta, a Amazônia pressupõe um tratamento distinto, em um plano novo e aberto. Com cerca de 12.000 km. de limites internacionais, e uma área total (das amazônias de todos os países da região) de cerca de 7.900.000 km2 (1), a indagação sobre os processos fronteiriços na Amazônia se justifica inteiramente, dentro da perspectiva dos estudos contemporâneos de fronteira. Assumindo uma postura própria e independente das avaliações sobre fenômenos paralelos em outras partes do mundo, aquela indagação só pode beneficiar-se, no

---

1. Incluída, nesse dado, pelo Brasil, a área da Amazônia Legal, tal como definida pelo Decreto-Lei n. 1806, de 06-08-1953 e pela Lei 5173, de 27-10-1966, a qual, incorporando parte do Estado de Mato Grosso ao norte do paralelo 16', do Tocantins, ao norte do paralelo 13', e do Estado do Maranhão, ao oeste do meridiano 44', às áreas dos Estados do Acre, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Amapá, chega a 4.906.784,4 km2, ou 58% do território nacional. Fonte: Instituto de Pesquisas Espaciais, Avaliação da Alteração da Cobertura Florestal na Amazônia Legal Utilizando Sensoriamento Remoto Orbital-Contribuição ao Programa "Nossa Natureza"-SADEN, São José dos Campos, abril de 1989.

entanto, de um embasamento comparativo tal como proposto acima. Em outras palavras, a Amazônia, por suas dimensões e seu significado, e pela extensão das fronteiras que congrega, apresenta-se como um desafio também em função do escopo específico da cooperação fronteiriça.

Tal desafio não pode, entretanto, ser isolado. Na Amazônia, mais talvez do que em outras partes, o tema da cooperação fronteiriça tangencia (2) outros temas em modalidades próprias da região, em formas ou contornos tais que convém ao menos ter em mente, já que seu tratamento implicaria ir muito além do proposto no presente trabalho. Conforme indicado na nota (2), é entretanto importante assinalar que a expressão "tangenciar", aqui usada, não se aplica a temas de menor prioridade. Ao contrário, os temas "tangenciais" perpassam *qualquer* aproximação das questões amamzônicas. O que se quer ressaltar é que *existem outros temas merecedores de prioridade ou de atenção no caso das fronteiras amazônicas, além daqueles identificados comumente com as zonas fronteiriças*. Na verdade, em qualquer parte onde se aborde o problema da cooperação fronteiriça, ressaltará imediatamente sua natureza multidisciplinar, como já se procurou mostrar. Os casos significativos de cooperação mencionados no capítulo anterior terão ademais ilustrado, ou, pelo menos, contribuído para reforçar a premissa multidisciplinar dessa atividade, premissa que faz parte de sua essência mesma.(3) Independentemente de inicativas em curso ou já esboçadas, de cooperação fronteiriça em áreas da Amazônia, trata-se assim de ter presente, em qualquer proposta de ação, e portanto de interferência no complexo e frágil sistema amazônico, a existência de variáveis importantes. Tal preocupação, contudo, não significa pretensão de abrangência, na medida em que seria impraticável querer exaurir, ainda que só pela menção, *todas* as principais variáveis que afetem a cooperação nessas regiões.

---

2. A expressão "*temas tangenciais*" é devida, como já indicado no capítulo 2, a Ellwyn STODDARD, que a usa para indicar que a fronteira EUA-México é muito mais do que as questões de tráfico de drogas, imigração ilegal ou outras questões sempre objeto de atenção da imprensa, quando se fala daquela região (Borderlands Sourcebook, op.cit., p 4). Também na Amazônia, as regiões fronteiriças são algo mais do que podem querer significar, para as fronteiras, as questões ambientais, os transportes, ou mesmo o desenvolvimento regional. Diferentemente de STODDARD, entretanto, a expressão é aplicada aqui dentro de uma conotação positiva, já que os" temas tangenciais" são fundamentais para compreender-se a realidade da Amazônia e das fronteiras.

3. *Vide*, por exemplo, R. STRASSOLDO e R. GUBERT, The Boundary:An Overview of its Current Theoretical Status, op.cit., p.29-30; ou, ainda, R. STRASSOLDO, The Study of Boundaries:A Systems-Oriented, Multidisciplinary, bibliographical Essay, The Jerusalem Journal of International Relations, 2 (3),pp.81-86.

4.1. O dinamismo nas micro-regiões fronteiriças amazônicas: o caráter espontâneo versus o caráter político.

> "The aspects of things that are most important for us are hidden because of their simplicity and familiarity"
> Wittgenstein, Philosophical Investigations, I-129. Macmillan, 3a.ed., p.50(e)

O tratamento da questão fronteiriça na Amazônia, como em qualquer outra parte, vincula-se ao processo de desenvolvimento e de ocupação da região. Nessa identidade, ressalta desde logo a dimensão espacial desse processo, para cuja compreensão em muito contribuíram as teorias de sistemas elaboradas a partir das décadas de 1960 e 1970, e particularmente sua aplicação às estruturas espaciais, como por exemplo por John FRIEDMANN e os conceitos de centro e periferia.(4)

---

4. A noção multidisciplinar de fronteiras, tal como desenvolvida pela teoria geral dos sistemas ("systems approach") distingue *(vide* nota 3 acima), por exemplo, entre fronteiras *funcionais* e *espaciais*; e distingue os conceitos de *limite, fronteira, frente avançada (frontier), e periferia*, aplicando todos esses conceitos aos sistemas sociais, dentro de limites espaciais ou não. Em termos de uma conceituação *concreta* (sistemas reais), todo sistema, da ameba à humanidade, teria uma localização espacial e teria *limites*: "any system then has boundary maintaining mechanisms that keep it differentiated from the environment"(...) The study of systems from the point of view of their boundaries has been advocated as a new, potentially fruitful approach"(...) "Modern geographers insist that the boundaries of nation-states constitute only a special family of a wider genus and that the boundaries of local communities and regions should also be the object of careful research"(*vide* STRASSOLDO, The Study of Boundaries, op.cit., p.82-83. Evidentemente, a noção de que as fronteiras do Estado-nação são apenas um tipo (particularmente bem sucedido, como assinalam STRASSOLDO e *GUBERT*) de fronteiras traz-lhe certa dose de relatividade. As fronteiras nacionais seriam (até mesmo por uma razao moral, já que guerras foram travadas por conta das fronteiras nacionais e milhões já morreram em defesa de "suas" fronteiras) os limites do mais "importante" sistema social, o Estado-nação, tendo uma influência "macroscópica" sobre a população (STRASSOLDO e GUBERT, The boundary: an overview, op.cit., p.30). Dessa visão decorreria, ademais, a noção de periferia ou marginalidade com relação ao centro: "it is widely held that what happens at the borders is either unimportant or determined by the Center; that the border is but an 'epiphenomenom'of something more basic: that international cooperation and peace can proceed only from national Centers; that the striving of the populations of the border areas for cross-border understanding and cooperation a mere 'neighbouring'which has little relevance on the great issues of war and peace among nations".(Ibidem, p.31). É com base justamente na relatividade da noção de fronteira, de acordo com a teoria geral dos sistemas (o Estado como apenas uma– particularmente estável—forma composta de inúmeros outros sistemas, e a linha fronteiriça como apenas uma dentre várias fronteiras 'funcionais' do Estado), que os autores propõem a possibilidade de explorarem-se as potencialidades de outras formas de organização política, e de colocá-las "at the center of our thought and action". Ainda que admitindo que tal proposta possa ter uma conotação idealística, os autores não hesitam em avançar a asserção de que "to change concepts is to change reality"(Ibidem, p. 31) (com o que, seja dito de passagem, aproximam-se igualmente das modernas concepções linguísticas, ligadas à funcionalidade da linguagem).

Especificamente sobre as relações centro-periferia, cujas teorias em termos de aplicação espacial foram desenvolvidas, por exemplo, por John FRIEDMANN ("A General Theory of Polarized Development", *in* N.M. Hansen (org.), Growth Centers in Economic Development, N.Y., The Free Press, 1972, *apud* Bertha K. BECKER, Geopolítica da Amazônia, 1982, p.49, e Geografia Política, Instituto Rio Branco, (mim.), 1972, p.18), a própria teoria geral dos sistemas se encarrega, assim, de fornecer elementos de crítica à noção de dependência dos fluxos de inovação. Conforme assinalam STRASSOLDO e GUBERT, trata-se de uma questão de foco ou de ênfase ("many capital cities of today were frontier towns of yesterday"), havendo sempre um elemento dinâmico nas regiões fronteiriças: "it is high time (...)to awake the awareness of their (frontier regions) potentials to(...) integration"(op.cit., p. 36). Tal atitude crítica está refletida, para chegar a um plano mais próximo da Amazônia, nas considerações de Orlando VALVERDE, em prefácio à citada obra de Bertha K. BECKER, quando assevera que a teoria de Friedmann "é falsa e reacionária, porque imagina uma sociedade homogênea, não dividida em classes". Para VALVERDE, "as inovações que se difundem da cidade para o campo são somente aquelas que interessam às classes dominantes", tendo-se aí exemplo da necessidade de passar-se de uma "geografia elitista"(nos anos 1970)para uma "geografia dialética" (década de 1980) (Geopolítica da Amazônia, op.cit., p.6).

Saber se as micro-regiões de fronteira devem ser tratadas em função de um dinamismo espontâneo, que lhes seja próprio, ou em função de um planejamento cuja origem está nos centros de poder (político e econômico) é uma questão que está longe de ser resolvida, e que em muitas circunstâncias se apresenta como um dilema falso.(5) No caso da Amazônia, a projeção espacial do processo de desenvolvimento é feita de tal maneira que nenhum dos dois modos de dinamismo, a espontânea e a política, poderiam ser descartadas de antemão. Naquela região, a relação autoridade-dependência, como lembra Bertha BECKER, ocorreu a partir das grandes cidades, foco inicial das inovações. Ademais, mesmo que se admita a existência de atividades "espontâneas" nas regiões fronteiriças amazônicas, caberia indagar sobre sua legitimidade, em função dos aspectos que se abordarão a seguir. Faz, com efeito, parte da idéia de que as áreas fronteiriças são desconhecidas o fato de que não se dispõe de elementos precisos sobre a sociologia política e econômica dos interesses que interagem nessas regiões. O exemplo mais evidente é o do garimpeiro, na aparência agindo por conta própria, mas que, segundo indícios muito insistentes, representa, na maioria das vezes, a ponta de um grande "iceberg" de interesses maiores, empresariais e mesmo políticos. Trata-se, contudo, de hipóteses, a serem comprovadas caso por caso. Ainda aqui, apareceria um importante fator positivo dos planos-modelos de desenvolvimento integrado de comunidades vizinhas na fronteira, na medida em que poderiam contribuir para dar maior transparência às redes de interesses existentes nessas zonas fronteiriças, permitindo o crescimento dos legítimos. O mero fato de tratar-se de planos bilaterais já ajudaria na denúncia de distorções eventualmente existentes.

Seria importante, porém, situar tais pressupostos no contexto mais amplo do avanço econômico em direção à Amazônia. Para tanto, é pertinente buscar a compreensão do sistema nacional, e suas fases de exploração de recursos, substituição de importações e da integração nacional. Na sua evolução, verificou-se o esfacelamento gradual da estrutura de 'arquipélagos', com a conformação de diversos tipos de regiões periféricas: as dinâmicas ou em desenvolvimento; as em crescimento lento; as deprimidas; e as não integradas.(6)

Nesse processo, surgem as fronteiras de recursos ou regiões de novas oportunidades, uma vez que o crescimento do "centro" valoriza os recursos inexplorados (mata virgem, recursos florestais e minerais), capazes de absorver levas migratórias, no caso específico da Amazônia, em decorrência da implantação das grandes rodovias de penetração para

---

5. *Vide*, por exemplo, notas 18 e 19, em *3.3* acima.
6. Bertha K. BECKER, Geopolítica da Amazônia, p.20.

o norte e para o oeste.(7) Num dos pontos do processo, ao final da fase de substituição de importações (8), a estrutura espacial mostra disparidades regionais (nordeste deprimido e Amazônia não integrada), que serão tratadas dentro de uma perspectiva de política nacional "macro" de desenvolvimento regional, diante de exigências da chamada "segurança nacional". Surgem assim a SUDENE (1959), Brasília (1960), o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (criado em 1964 e institucionalizado em 1967), a SUDAM (1967) e o Programa de Integração Nacional—PIN (1970).(9) Estritamente do ponto de vista de desenvolvimento, e deixando-se momentaneamente à parte o componente ideológico de que se imbui a proposta de "segurança nacional", as periferias brasileiras (a deprimida e a não integrada) sofreram no período nítida interferência a partir dos centros. A avaliação dos resultados e do relativo impacto dessa interferência poderia, no caso, oferecer indicações para a solução eventual da equação apresentada inicialmente, sobre a matriz do dinamismo para as regiões fronteiriças. Aqui, a especificidade do caso amazônico deve ser reiterada, sobretudo diante da marginalidade e da rarefação das atividades sócio-econômicas nas zonas fronteiriças.(10)

4.2. Desenvolvimento regional.

> "A questão regional no Brasil caracteriza-se por profundas desigualdades de renda em níveis intra e inter-regional e por alarmantes índices de pobreza nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste e nas periferias urbanas"
> I PND da Nova República. 1986-1989. Desenvolvimento regional, p.223

A partir de meados dos anos 1960, a Amazônia, como o resto do Brasil, esteve exposta aos novos conceitos de desenvolvimento regional,

---

7. Ibidem, p. 25.
8. Revelada pelas limitações do mercado interno, pela dificuldade de importar e pelos altos índices de inflação, com a desaceleração da industrialização na década de 1960, abrindo-se em seguida uma nova fase, a da racionalização da produção (contenção de créditos e salários, concentração de empresas, escala mínima de produção, ampliação do mercado interno, numa coincidência de interesses do centro e da periferia)(Ibidem, p.27).
9. *Vide*, a respeito, a REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, n.41-42, mar/jun 1968. pp.1-214. Nesse número, dedicado totalmente à Amazônia, encontram-se contribuições de diversos autores e de instituições tais como a Escola Superior de Guerra, em função da articulação do conceito de "segurança nacional" e sua aplicação para a Amazônia.
10. A mais evidente alternativa para esse esforço seria relegarem-se tais zonas, justo por serem marginais e sem significado econômico visível, ao estado em que se encontram. Esta, no entanto, é justamente a premissa que se coloca em discussão no presente trabalho, dentro da tese de que a evolução atual do quadro amazônico e as noções contemporâneas de fronteira permitiriam romper a dicotomia entre inação, por um lado, e desenvolvimento "macro-regional", por outro (neste último caso, sem nenhuma garantia de ação sobre as zonas de fronteiras, a não ser em função de interesses do "centro".

a que já se fez menção no capítulo anterior, Na verdade, a idéia de *região*, emanada da Europa ("l'Europe des Régions", de que fala Denis de ROUGEMONT(11), identificou-se em grande medida, desde a década de 1960, com os conceitos de desenvolvimento econômico nas diversas partes do mundo; e sustentou-se através de construções teóricas tais como a teoria geral dos sistemas, acima referida, na medida em que tal teoria pressupõe a relativização das fronteiras nacionais, como também já mencionado. Na Europa, a retomada do conceito de *região* esteve igualmente vinculada às necessidades intrínsecas aos regimes democráticos participativos onde houvesse uma descentralização do poder. A região, assim, seria a referência para a distribuição eficiente de recursos (planejamento), bem como para o envolvimento da sociedade nos processos de decisão (participação).(12) Regionalismo, ou a escolha do plano regional para a referência dos impulsos de desenvolvimento, poderia abranger tanto o nível supra-nacional, como o nível subnacional. Nesse processo, acentua-se necessariamente o caráter de permeabilidade das fronteiras. Mais ainda, as zonas fronteiriças européias passaram a constituir pontos proeminentes para o desenvolvimento, transformadas agora em locais de cooperação e de integração, e não mais de divisão e disputas.(13)

No Brasil, a teoria do desenvolvimento regional esteve na base da ação governamental. Em termos de resultados, contudo, tal ação esbarrou em dificuldades (muitas delas só percebidas mais tarde) que, sendo válidas para as áreas periféricas nacionais, poderiam estender-se ao conjunto da problemática dos países em desenvolvimento: primeiro, os efeitos dos sistemas de transmissão das inovações (informação, contato, geração e adoção) foram limitados e não confiáveis se deixados às tendências espontâneas. Verificou-se que "inovação não é sinônimo de desenvolvimento" e que a difusão das inovações "por vezes provoca a desarticulação da economia regional".(14) Segundo, os polos de crescimento não dependem necessariamente de industrialização e urbanização em grande escala. Com efeito, enquanto se buscava a criação deliberada de uma hierarquia urbana, notava-se que a inovação pode ocorrer em pequenos centros das zonas rurais, e filtrar-se de baixo para cima da hierarquia. Sobreleva nesse sentido uma preocupação maior com a qualidade de vida das populações.(15) Finalmente, haveria que considerar os problemas da escala geográfica. Em países grandes, o

---

11. Denis de ROUGEMONT, Hypothèses directrices pour la recherche d'un modèle de région frontalière, in Dossier, op.cit., p.7.
12. STRASSOLDO e GUBERT, op.cit., p. 32.
13. Ibidem, p. 32.
14. Bertha K BECKER, Geopolítica da Amazônia, op.cit., p. 38.
15. Ibidem, p. 38-39. Nesse último caso, a base de análise seria a experiência africana, onde se admite como falsa a dicotomia urbano-rural.

objetivo da dispersão das atividades econômicas envolve principalmente duas questões: custos elevados de transportes e comunicações; e o dilema diante da fronteira de recursos, "ocupar ou ignorar?", tendo em vista a opção de investir em áreas subdesenvolvidas já povoadas. Uma das formas de resolver essa dicotomia, advinda das limitações de capital e outros recursos disponíveis, seria através de projetos integrais de grande escala, pensando-se em termos de seu impacto e efeito-demonstração para o restante do território.(16)

Na Amazônia, tais elementos submeteram-se a complicadores adicionais, de ordem estratégica e histórica, decorrentes da própria questão da soberania brasileira sobre a região. Trata-se do tema antigo e recorrente, de acordo com o qual o Brasil é acusado de não aproveitar a Amazônia produtivamente, sendo portanto alvo de projetos de internacionalização que, por sua vez, geram reações nacionalistas. Aflorado de novo o tema na década de 1960, aguçado por propostas como as do Hudson Institute ou da ocupação dos vazios da região pelos excedentes demográficos do sudeste asiático (17), a reação nacionalista, ligada ao objetivo de tomar posse pelo Brasil da Amazônia, propôs-se um sistema duplo, de vazos comunicantes, que evitaria tanto a interferência estrangeira como a reforma agrária no Nordeste. O Programa de Integração Nacional, de junho de 1970, incluía meios diretos (colonização planejada, projetos espetaculares) e indiretos (estímulos fiscais), dentro de uma concepção que veio a favorecer grandes empresas (mineração, colonização agrícola e especialmente pecuária (com propriedades de 25.000 ha. em média, preferidas pelas grandes sociedades brasisleiras e estrangeiras, tais como Camargo Correa, a italiana Liquigás e a Volkswagen), em geral localizadas nas bordas meridionais da Amazônia Legal, fora portanto da floresta densa.(18) Se, agora, o objetivo era não só ocupar como administrar a Amazônia, nem que para tal fosse necessário transferir as iniciativas e concentrar o poder em mãos federais (SUDAM, Governo central), a modalidade escolhida (com a exceção talvez dos projetos iniciais de colonização por pequenos loteamentos em áreas pré-determinadas e ao longo das rodovias principais) foi crescentemente a de favorecer os grandes projetos e as grandes empresas. A partir de 1974, sobretudo, com o Governo Geisel, notou-se a concentração de investimentos em "polos" de crescimento, abandonando-se a idéia de agir em toda parte (os trabalhos da Perimetral Norte foram então abandonados), tendo-se em vista uma *rationale* de rentabilidade que

16. Ibidem, p. 40.
17. *Vide*, a respeito, o documento "Uma Política de Segurança Nacional para a Amazônia-Estudo Especial da Equipe da Escola Superior de Guerra", publicado no Suplemento da Folha de São Paulo de 28 de abril de 1968, e reproduzido na Revista Brasileira de Política Internacional, n. 41/42, op.cit., pp. 111-148.
18 Hervé THERY, Les Conquistes de l'Amazonie: 4 siècles de luttes pour le controle d'un espace, Cahiers des Amériques Latines, n. 18, 1978, p.141.

até então não constava dos objetivos nacionais (do PIN).(19) Verifica-se, portanto, que, independentemente da dinâmica desse processo, cuja referência será retomada um pouco mais abaixo, neste capítulo, a ação de desenvolvimento regional tem estado, na região amazônica, condicionada por uma visão de grande escala (visão "macro").(20) Projetos mais recentes, como Tucuruí e Carajás, ainda que dentro de uma roupagem nova, se enquadram sem dúvida nessa perspectiva—cuja premissa básica, ou *conditio sine qua*, está na disponibilidade de investimentos e na faculdade de opção em sua aplicação, ademais, certamente, de pressupostos ligados às concepções de integração nacional e, durante décadas, de segurança nacional.

Parece claro que as políticas de desenvolvimento regional aplicadas na Amazônia nos últimos 25 a 30 anos tiveram como objetivo mexer em profundidade com a organização do espaço na região, com resultados contraditórios.(21) No período, justapuseram-se novas e

---

19. Ibidem,p. 141-142.

20. O Polamazônia, instituído pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, tinha como objetivos a concentração de investimentos em "polos de crescimento". A escolha dos polos dirigiu-se para zonas de interesse econômico, reservas de madeira ou minerais, grandes colonizações em curso e pecuária. Formaram um total inicial de 16 polos, em geral ao longo das novas estradas,buscando a coincidência da "Amazônia rentável", a execução da política estando confiada às grandes empresas, unicas capazes de apresentar projetos de "desenvolvimento integrado", como então agora se exigia (Hevré THERY, op.cit.,p.142). THERY, ao comentar essa nova política amazônica, assinala o seu interesse para os grandes investidores: a)acesso assegurado; b)custo baixo da terra; c)ajuda direta e indireta do Estado (conforme indica, o apoio do Estado se verifica até mesmo na conivência com os grandes proprietários em torno dos conflitos de terra com colonos e invasores, *vide p.142*); acentua também que a Amazônia, ao transformar-se no "domaine à peu près exclusif des grandes sociétés industrielles et financières"(até mesmo com a formação de grandes propriedades por detrás dos lotes de colonização, contando portanto com mão de obra "dócil e barata"), é palco de políticas que coincidem com interesses latifundiários do "velho" Brasil (por exemplo, com a criação de "belas fortunas privadas" decorrentes dos investimentos públicos em infra-estrutura)(op.cit.,p.142-143). Em todo esse quadro, o Projeto Jari, com seus 1,5 milhão de ha., seus 30.000 empregados,produção de papel, arroz, caulim e bauxita, suas 15.000 cabeças de gado terá sido uma marca excepcional, não só por suas dimensões extraordinárias, mas pelo fato de que, contrariamente ao que aconteceu em Jari, a tendência das grandes empresas na Amazônia foi de deixar os projetos no papel, numa estratégia de espera pelos melhores preços.(ibidem, p.143). A título ilustrativo, vale a referência à matéria na edição de 16 de maio de 1990 da revista Veja, p. 31, a respeito de acordo entre o empresário Augusto Trajano Azevedo e a Cia. Vale do Rio Doce, para a exploração das jazidas de caulim no Pará (estimadas em 100 milhões de toneladas), com a expansão da Cadam, tida como a única empresa superavitária do Projeto Jari. O beneficiamento conjunto alcançaria 360.000 tons., com o que se colocaria o Brasil na posição de quarto produtor mundial.

21. Bertha K. BECKER lembra que as estruturas amazônicas permaneceram as mesmas por muito tempo: "as forças econômicas e políticas que atuaram nesses quatro séculos não conseguiram alterar substancialmente a face da Amazônia, nem quebrar o seu isolamento físico e mental em relação ao restante do país", dando como motivos para essa dificuldade fatores históricos e econômicos, mas também os fatores espaciais (dimensão e posição)(Geopolítica da Amazônia, op.cit., p.58).

velhas formas de organização, se o espaço regional for visto numa ampla escala.(22) Em pequena escala, como indica THERY, houve uma nítida captura da rede sócio-espacial amazônica, com os fluxos econômicos agora estabelecendo-se no sentido norte-sul ou sul-norte, fazendo do projeto de integração, desse ponto de vista, um êxito. Mas a convivência de técnicas e processos contrastantes, de influxos modernos e tradicionais deixou ainda, como expressão espacial, a Amazônia como um meio onde o homem ainda não se impôs.(23)

É verdade que em anos mais recentes (e essa percepção poderia ser traçada de volta à década de 1970, com o desenvolvimento de concepções teóricas como a de E.F. SCHUMACHER)(24), passaram a enfatizar-se as interações entre o processo econômico de desenvolvimento e a qualidade de vida das populações. Preconiza-se a abordagem integral do desenvolvimento regional, a cujas teorias se incorporam as dimensões social e ambiental. Esta última, capaz de gerar maior sensibilidade e níveis de interferência mais elevados nos dois extremos da escala de ocupação humana: nas grandes aglomerações e nos novos espaços rurais (com preocupações tanto de ordem corretiva como preventiva).(25) Essas novas dimensões correm, além disso, paralelamente à valorização da periferia, tendo em conta agora que o problema mais grave é o desequilíbrio na qualidade de vida e não tanto o desequilíbrio econômico. Com efeito, "o desequilíbrio é inerente ao crescimento econômico e para esse crescimento os diferentes espaços apresentam aptidões diversas; no que se refere à equidade social, as aspirações e as possibilidades das populações são homogêneas".(26) Seria, portanto, o amadurecimento e o enriquecimento dos conceitos de desenvolvimento regional que, ao longo dos anos, e tendo em vista os resultados incompletos e desequilibrados obtidos até então, proporcionaria, ao focalizar a atenção em dimensões tais como a qualidade da vida, e o meio ambiente, a devida valorização da periferia.(27)

---

22. *Vide* MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento Econômico da Amazônia, para a descrição do processo de superposição de novas e velhas formas de intervenção, e, para a extensão da interferência do Governo federal, especialmente capítulo I.
23. Hevré THERY, op.cit., p.144-145.
24. E.F. SCHUMACHER, Small Is Beautiful; Economics as if People Mattered, Nova York, 1973.
25. Bertha K. BECKER, op.cit., p.43-45.
26. Ibidem, p. 48.
27. Ibidem. Como diz a autora: "a valorização da periferia vincula-se à proposição acima". A periferia "não gera o tipo de inovação que os valores correntes estabelecem como meta a alcançar, mas é capaz de inovar técnica e institucionalmente de modo mais eficiente para a preservação do ambiente e da população". Deve haver "um estímulo à capacidade geradora de inovação da periferia"(p. 49).

4.3. Circulação e transportes: dado básico na Amazônia.

"Does the past have any existence
outside grammar?"
George Steiner, After Babel,
OUP, 1977, p. 132

Dadas as dimensões da região, a variável distância assume importância fundamental, situando-se nos mesmos níveis que variáveis tais como o clima, ou o solo. As indagações, portanto, sobre a circulação (tipo, previsão sobre variações) condicionam na essência qualquer proposta de ação na Amazônia, tanto quanto uma variável climática amazônica sobre o "efeito estufa" ou a identificação específica de riquezas ligadas ao aproveitamento da diversidade biológica. (28) Consoante as políticas adotadas em termos de desenvolvimento regional e de ocupação da Amazônia nas últimas décadas, a opção rodoviária que as acompanhou refletiu um enquadramento do tipo centro-periferia e as expectativas de expansão da fronteira econômica e de integração nacional. Buscava-se uma alternativa, nas comunicações, para a disposição transversal da massa d'água (a qual assegura vinculação com o Atlântico, mais favorável à situação que perdurou até o início do século XX, de uma Amazônia como "ilha" econômica e grande fronteira de recursos, fornecedora de especiarias e matérias-primas para o "centro" europeu, e mais sujeita, assim, às influências externas e à valorização momentânea de recursos).(29) Pretendeu-se desenvolver uma ação corretiva, com vistas à articulação ao resto do país de uma região depauperada pela estagnação econômica que a marcou no período que vai do fim da Primeira Guerra Mundial a 1960.(30)

Dentro dos pressupostos que informaram essa reorientação de política, é interessante notar elementos tais como a consciência de que a Amazônia não poderia continuar como "área reserva" do Brasil, em decorrência não só da "cobiça internacional" como também do eventual interesse numa área desabitada por países "subdesenvolvidos, mas superpovoados"; sendo uma região periférica, dela era preciso ter um conhecimento maior, cabendo assim um "programa de revelação através de estudos e pesquisas"; e, finalmente, as frentes econômicas, a serem

---

28. Ponto ressaltado pelo Professor Nilo Bernardes, em entrevista pessoal com o geógrafo, em out. 1988, Rio de Janeiro.

29. Bertha K. BECKER, op.cit., p.58-59.

30. Nesse período, a Amazônia constitui "verdadeiro ônus para a Administração Pública"(BECKER, op.cit., p. 60):o fim da era da borracha e o desastre na ocupação agrícola de Bragantina gerou uma imagem pessimista do inferno verde dos solos tropicais. A única inovação, nos anos trinta, oriunda do exterior, constituída da vinda dos japoneses e o cultivo da juta e pimenta do reino, não conseguiu modificar essa percepção.(Ibidem, p. 60.)

criadas com a canalização de investimentos maciços, dependeriam das facilidades de acesso. Tomando como exemplo as duas grandes estradas que "pinçaram" para o sul o território amazônico, a Belém-Brasília e a Brasília-Acre, a proposta, típica de um momento de construção de uma " grande sociedade", insere assim a questão das comunicações e dos transportes dentro de um conjunto de medidas de investimento maciços, onde o parâmetro de avaliação custo-benefício é não só econômico, mas especialmente político.(31)

A questão dos transportes na Amazônia, a par dos problemas históricos ligados à abertura do rio Amazonas à navegação internacional, somente concretizada em dezembro de 1866 e em sequência a fortes pressões internacionais, não diz evidentemente respeito apenas ao Brasil. Constitui, na verdade, um dos elementos de aproximação não só física entre os países amazônicos, como sob certos aspectos até mesmo política, como se procurará mostrar mais abaixo. As recentes tendências internacionais vinculadas à região, sobretudo no contexto da questão ambiental, levam implícita e explicitamente ao esquecimento das funções fundamentais a serem desempenhadas pelos transportes—fato que simplesmente pressupõe enorme separação entre a realidade regional e as teorias contemporâneas que dela se querem ocupar. Registre-se por ora apenas o exemplo da "Rodovia Bolivariana", ou "Carretera Marginal de la Selva", por sua força ilustrativa da questão dos transportes na Amazônia.

A iniciativa da famosa "Carretera Marginal de la Selva", tomada pelo Presidente peruano BELAUNDE TERRY em julho de 1963, a partir de idéias que já desenvolvera ainda em 1956 como arquiteto, no livro "La Conquista del Peru por los Peruanos", teve por fundamentos idéias que se coadunavam de maneira muito significativa com o pensamento político do Governo brasileiro à época. Com efeito, a intenção do Presidente BELAUNDE, com o projeto de construção de uma rodovia de cerca de 5.600 km. de extensão, desde Arauca, na fronteira da Colômbia com a Venezuela, até Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, margeando o sopé oriental dos Andes, era de abrir novas áreas agrícolas na esparsamente povoada `Montaña', e facilitar o comércio regional e internacional. Do projeto, em marcante semelhança com o posterior projeto brasileiro das "agrovilas", proposto pelo PIN, nos anos setenta, constavam "a number of well planned incentives (that) are contemplated, such as centers at reasonable distances from one another, with medical, school and shopping facilities; with an assembly hall, and movie house; farm equipment, pools and cooperatives for purchasing, transportation and selling; supervised credit available to farmers; and encouragement of professionals in medicine, animal care, teaching and engineering to settle

31. Armando Dias MENDES, Amazônia: desafio e contribuição, Revista Brasileira de Política Internacional, n.41/42, mar.-jun. 1968, pp.17-32.in the Selva". Poucos

eram entretanto os recursos reservados para tais programas. (32) A avaliação do projeto, feita por David SNYDER, em 1967, já mostrava claramente as suas limitações, ao centrar-se apenas na abertura da rodovia, sem considerar o conceito de "colonização vial", ou o que mais tarde se chamaria de desenvolvimento integrado: "The fundamental issue is whether or not the construction of a continuous road along the eastern face of the Andes with meager provisions for insuring success of colonization in terms of production technology and marketing is the best possible strategy for the nations involved"(...)"The concept of `road colonization' might well be restated to assert that roads and the access they provide to areas of potential production are necessary but not sufficient conditions to achieving output and sale of products which can provide a reasonable standard of living to the colonists".(33) Vê-se, dessa análise, que a crítica racional à abertura de estradas na Amazônia precede a atual oposição, de natureza ambientalista, e mostra que a questão das comunicações e dos transportes na região é talvez uma das mais complexas, sendo os fatores ecológicos apenas parte de um problema bem mais amplo.

Debates promovidos pelo Governo brasileiro nessa época, para o intercâmbio de idéias entre os diversos órgãos envolvidos, geraram documentos governamentais que avaliavam positivamente a iniciativa peruana, interpretada como um "vantagem para todos".(34) Nota-se nesses documentos, entretanto, que na defesa das vias de penetração, as estradas de rodagem são vistas dentro de uma perspectiva que inclui a necessidade de melhor conhecer a região, de povoá-la e de integrá-la (para o que "as vias fluviais parecem não bastar") e a referência à "convicção da chancelaria brasileira (de) que o ideal de integração econômica do hemisfério está a reclamar, antes de tudo, uma política firme e decidida de valorização das faixas de fronteira".(35) Mais adiante, ver-se-á como o fator transporte, e especialmente o transporte rodoviário, pode desempenhar papel realmente significativo justamente nesse contexto, de uma "política firme e decidida de valorização das faixas de fronteira".(36)

---

32. Trecho de estudo desenvolvido por grupo consultor norte-americano ("Comisión Conjunta"), datado de 1965, e citado no artigo de David E. SNYDER, The "Carretera Marginal de la Selva": A Geographic Review and Appraisal, Revista Geográfica, dezembro de 1967, p.93.
33. SNYDER, op.cit., p. 97.
34. NOSSOS VIZINHOS AMAZÔNICOS, Resumos informativos preparados para a `Reunião de Manaus', Revista Brasileira de Política Internacional, op.cit.,pp.167-170.
35. Ibidem, p.167.
36. *Vide* MINISTERIO DOS TRANSPORTES, Transportes na Amazônia; A Perspectiva Brasileira, 1989, esp. cap.4,A Infra-estrutura Viária.

4.4. Meio ambiente e populações indígenas.

> "Men living together according to reason without a common superior on earth, with authority to judge between them, are properly in the state of nature"
> John Locke, An Essay Concerning The True Original, Extent And End Of Civil Government. Social Contract, OUP, 1976, p.13

> "Je suppose les hommes parvenus à ce point où les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature, l'emportent par leur résistance sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état. Alors cet état primitif ne peut plus subsister, et le genre humain périroit s'il ne changeoit sa manière d'être."
> J.J. Rousseau, Du Contract Social. Chapitre VI. Oeuvres Complètes, III, Gallimard-Pléiade, p. 360.

A questão ambiental e a questão indígena na Amazônia se apresentam hoje informadas, tanto como os outros temas tangenciais acima citados, de uma perspectiva essencialmente corretiva e preventiva, na evolução das políticas nacionais de desenvolvimento regional. Foi, de fato, a preocupação com os fatores sociais e de qualidade de vida, no desdobramento natural de esforços de desenvolvimento de resultados contraditórios, como dito acima, que proporcionou o aumento da sensibilidade para essas questões. Sem dúvida, as mudanças de percepções se vinculam igualmente a uma concomitante e cada vez mais incisiva movimentação internacional(37), de tal modo que os agentes políticos na região, notadamente o Governo federal, se viram participantes de um fenômeno maior, realçado, notadamente, nos anos finais da década de 1980. Tal fenômeno poderia ser traduzido pela virtual ocorrência, na região, de uma mudança paradigmática, processo em curso nos dias de hoje, e que pode ser detetada pela aderência a novos valores, dentre eles a extrema sofisticação científica, tanto conceitual como na aproximação

---

37. *Vide*, a respeito, Embaixador Paulo Tarso FLECHA DE LIMA, Exposição à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Brasília, 12-04-89, a propósito de questões relacionadas com a posição do Governo brasileiro sobre meio ambiente, especialmente no que se refere à dimensão internacional do assunto, e do qual constam tanto um retrospecto do tratamento internacional do tema, desde que a Assembléia Geral das Nações Unidas decidiu, pela Resolução 2398 (XXIII), de 1968, pela convocação de uma Conferência internacional sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em junho de 1972, em Estocolmo, bem como uma descrição resumida do quadro internacional atual, junto com a descrição do tipo de pressões a que o Brasil e as suas políticas amazônicas têm sido submetidos, nos anos recentes.

da realidade, a relativização das periferias e a focalização, sobre a Amazônia, da atenção internacional; e, não menos, pelas propostas de síntese ou de neutralização das dicotomias entre desenvolvimento sócio-econômico, e proteção ambiental e indígena.(38)

Sem dúvida, a Amazônia como foco de atenção (a alegada "cobiça") internacional não constitui novidade, como o demonstra a história da região. O caráter mítico da Amazônia vem dos tempos do "El Dorado", com a época de bandeirantes como Antônio Raposo Tavares, as ameaças de intervenções estrangeiras e a conquista religiosa nos séculos XVII e XVIII, a campanha internacional pela abertura da navegação (concomitantes com a disputa entre os EUA e a Inglaterra sobre a internacionalização da Amazônia, que apresenta episódios curiosos como o do relatório Maury ao Congresso norte-americano)(39) e as propostas de colonização estrangeira da região (como a de Henri Coudreau, em 1887, de ocupação da área por "coolies")(40); e continua com o ciclo da borracha e, mais tarde, com os grandes projetos de valorização, como o Instituto do Trópico Þmido, as plantações da Cia. Ford em Belterra, os projetos do Hudson Institute. A atual movimentação em torno da defesa da floresta úmida equatorial, inserindo-se nessa série, apresenta-se, contudo, revestida de sofisticadas construções científicas (hipotéticas, tais com o seu papel no "efeito estufa") ou mais concretas (como sua biodiversidade), mas de qualquer modo com implicações políticas, entre as quais as formulações sobre a necessidade de relativizar a soberania nacional sobre a região. Outro elemento desse paradigma seria a rapidez com que o processo passa a assumir relevância internacional.(41)

Trata-se da recriação de mitos, talvez dentro de um ciclo semelhante aos outros, só que mais abrangente. As premissas, porém, se apresentam com um caráter quase que revolucionário. Mudanças

---

38. Para o tratamento—necessariamente multidisciplinar— dessa visão de síntese, vide, por exemplo, Emilio F. MORAN, ed., The Dilemma of Amazonian Development, Westview, 1982.

39. Trata-se de um extraordinário documento de geopolítica e pseudo-ciência, por parte de um oficial da Marinha norte-americana, com base nas viagens de outros oficiais (Herdon e Gibbon), no qual a Amazônia é tida, para efeitos de sensibilizar a opinião pública dos EUA, como um novo Eden. Para Maury, a abertura do rio é essencial ao bem-estar e à prosperidade daquele país, e mesmo de toda a América do Norte. Suas riquezas seriam indescritíveis e beneficiariam particularmente os EUA pois,"tendo em conta os ventos e correntes, todos os barcos à vela que se dirigem à foz do Amazonas ou dali procedem devem obrigatoriamente passar pelos portos do sul dos EUA".Para Maury, a região poderia absover 600 milhões de habitantes. *Vide* Hélène RIVIERE D'ARC, La Formation du Lieu Amazonie au XIX Siècle, Cahiers des Ameriques Latines, n.18, 1978, p.196.

40. H. THERY, op.cit., p. 137.

41. Sobre esses conceitos, *vide* o Seminário Perspectivas de Uma Nova Etapa do Multilateralismo: a Questão do Meio Ambiente. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais-IPRI, Brasília, 5 de junho de 1989.

fundamentais na concepção dos problemas sugeririam, assim, a existência, efetivamente, de um novo modelo para a Amazônia. A multiplicação de debates em todos os níveis, interna e externamente, contribuiria para solidificar essa mudança. Dela faz parte a ampla e inovadora participação das organizações não-governamentais no processo. Não mais tais associações admitem a função de "protestar marginalmente", procurando, ao contrário, vincularem-se com uma personalidade específica, com conhecimento de causa e com sensibilidade política para os interesses em jogo, a tal ponto que agora se auto-intitulam "setor independente". Nas reuniões internacionais, aparecem como atores em níveis de atuação e de representação sérios e eficientes, sendo implicitamente, por suas posições construtivas e bem informadas, admitidos como parceiros no debate multilateral governamental. Haveria, entretanto, que ressaltar que as propostas dessas organizações efetivamente traduzem sua menor "responsabilidade" relativa, se comparadas com a abrangência legitimamente maior da representatividade governamental.

Para o Brasil, e para outros países, em menor grau, a questão ambiental—e junto com ela a questão indígena, já que o índio tende a ser, nesse novo paradigma, identificado com a floresta(42)—a convivência com a nova realidade, e sua absorção, projetam-se, como dito, em mecanismos corretivos e preventivos, dentro de uma reorientação das políticas de desenvolvimento, mais voltadas para o homem da região e sua qualidade de vida.

A evolução da política indigenista no Brasil é sem dúvida um exemplo marcante desses mecanismos. A fase missioneira ou catequética, com o advento da República, e a separação da Igreja do Estado, gradativamente teve que conviver com as ações governamentais independentes. Deve o Brasil ao Marechal Cândido RONDON o estabelecimento das bases modernas daquela política, com a criação, em 1910, do Serviço de Proteção aos índios (SPI). É preciso, no entanto, ter em mente que, com a lei de separação, a Igreja, livre dos laços de

---

42. Ainda que tal identificação esteja mais implícita do que explícita em toda a movimentação internacional ligada à proteção das populações indígenas na Amazônia, um dos critérios objetivos para distinguir-se a existência dessa identificação é a tendência a inflarem-se as necessidades mínimas de terra para a sobrevivência de cada grupo indígena ao ponto de igualarem-nas à própria extensão da amazônia coberta pela floresta. Tais propostas já não encontram guarida científica; e como assinala William T. VICKERS, "because of variations in ecological conditions, the extent of frontier expansions, and the spatial dimensions of the involved nations it is difficult to specify a universal per-capita land requirement for Amazonian Indians" (Development and Amazonian Indians: the Aguarico Case and Some General Principles, in Emilio F. MORAN, op.cit., p.41). Dentro da moderna perspectiva de buscar a conciliação de interesses aparentemente divergentes, e que hoje tende a marcar o movimento ecológico responsável, é o mesmo VICKERS quem assinala que "with rational and integrated planning the Amazonian nations should be competent to guarantee native land rights. Since the surviving native populations are relatively small in most areas, the land requirements are not extreme and need not preclude the allocation of other lands for other development purposes"(ibidem, p. 41).

subordinação que a prendia ao Estado, progrediu extraordinariamente, de acordo com a apreciação de estudiosos no assunto, e sua atuação tomou um vigor nunca verificado anteriormente. Bastaria, segundo apontado por tais estudiosos, recordar que o número de dioceses, de 1890 a 1899, cresceu de pouco mais de 10 para cerca de 250!

O SPI, no entanto, tinha a dupla—e contraditória—atribuição de proteger índios e assentar agricultores, nascendo daí a necessidade de um melhor ordenamento da questão, feita primeiro em 1928 (com o Decreto 5484), e depois com o próprio Estatuto do Índio (Lei n. 6001, de 19-12-73), este baseado no pressuposto da preservação da cultura dos grupos indígenas e de sua integração "progressiva e harmoniosa" à "comunhão nacional". Precedido pela criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)(Lei 5371, de 5-12-67), o Estatuto do Índio, na sua filosofia básica, se adequa perfeitamente às concepções internacionalmente aceitas na época sobre a matéria, e que estavam consolidadas na Convenção 107 do OIT, de 1957, relativa a populações indígenas e tribais, a qual fala, no seu artigo 2, da "proteção das populações" e da "integração progressiva na vida de seus respectivos países". A ação da FUNAI, em décadas marcadas por um esforço de ocupação econômica e social da região amazônica, e portanto de inevitáveis conflitos decorrentes de interferências diversas nas terras indígenas, foi objeto de controvérsias, sendo-lhe criticadas as políticas "paternalistas", a má administração, inclusive de recursos, a exploração indígena, o conluio na morte de índios, etc. Corretas ou não, e apesar delas, a FUNAI é vista como tendo desenvolvido atividades e conceitos bastante expressivos e, mesmo, avançados, como o tratamento dado ao Parque Nacional do Xingu (criado antes, em 1961), sobretudo em comparação com o que se tem feito nos países vizinhos.(43) A Constituição Brasileira de 1988 dá significativo relevo à questão indígena, reconhecendo (art.231) "aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam", e definindo mais precisamente tais terras (parágrafo 1, art.231), além de dar aos índios não só a posse permanente como o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos (art. 231 e 232), e de determinar à União um prazo de cinco anos para demarcar tais terras (art. 67 das Disposições Transitórias). Em outras palavras, o arcabouço legal brasileiro, tanto de ordem constitucional como em seu conjunto jurídico, permitem uma ação ampla, eficiente e das mais avançadas na defesa dos direitos dos índios, e é, sem dúvida, uma grande conquista indígena. Tal evolução é coerente com as responsabilidades brasileiras na questão e dá mostras da capacidade nacional de sensibilizar-se por um contexto contemporâneo, nas suas manifestações tanto na escala local como na escala mundial.

Ainda recentemente, em 15 de novembro de 1991, o Presidente COLLOR presidiu cerimônia no Palácio da Alvorada, na qual o Ministro da

---

43. William T. VICKERS, op.cit., p. 27. *Vide* também Sônia de Almeida DEMARQUET, A Terra Indígena no Brasil, Coleção Cocar,FUNAI, Brasília, 1988: 7-24.

Justiça assinou portaria que reserva uma área contínua de cerca de 9.400 mil hectares para os índios ianomamis. Com a portaria, fica vedada a entrada nessa área de pessoas e instituições não autorizadas, sendo o passo seguinte o da demarcação. Trata-se, sem dúvida, de medida arrojada (a área reservada equivale à superfície de Portugal, aproximadamente), mas coerente com os elementos de modernidade que caracterizam o esforço de integração do Brasil no quadro internacional contemporâneo. A medida é ademais reveladora, por tratar-se de uma região fronteiriça na Amazônia, do potencial brasileiro de adoção e absorção dos modernos conceitos sobre o que significa a fronteira.

Por outro lado, o alto grau de complexidade que caracteriza agora a avaliação da realidade amazônica (se há mitos, eles não são fáceis de entender: germoplasma e biodiversidade, aquecimento da atmosfera e deterioração da camada de ozônio, desenvolvimento sustentável, ordenamento territorial, gestão ecológica) força uma diversificação ou diferenciação em escala cada vez menor do espaço a ser trabalhado, favorecendo uma aproximação da micro-região ou da micro-questão. (44) A visão sofisticada e complexa desfaz, ademais, as atitudes exageradamente otimistas ou pessimistas, rompendo com premissas tradicionais (desde a do inferno verde até a do celeiro da humanidade), situando o campo de ação do desenvolvimento em termos de uma realidade diversificada pela micro-divisão espacial.(45)

4.5. A Relativização da Periferia: elementos metodológicos.

> "It is the mode of handling problems,
> rather than what they are about, that assigns them to an age"
> Susanne K. Langer, Philosophy in a New Key, Cambridge, Mass., HUP, 3a ed. 1980, p.3

A passagem para uma perspectiva mais localizada suscita, evidentemente, considerações da mais diversa ordem, até mesmo de natureza geopolítica. Entenda-se esta em termos contemporâneos, expressão de "uma nova dialética que se estabelece entre o espaço de fluxos gerenciais, do poder, e o espaço do significado histórico, da experiência, que tende à dissolução", ou seja, as relações entre a prática espacial e temporal do poder e a sociedade.(46) A referência mais

---

44. Conforme acentua Emilo MORAN, "Amazonian development planning has been characterized by the same classic biases that have been shown by analysts to intensify the constraints and resistance to development: a bias towards macro-models in plan formulation to the neglect of micro-planning; a bias towards the quantitative aspects of planning to the neglect of crucial but unquantifiable aspects such as human resource development".(op.cit., p.10).
45. Ibidem, p.14.
46. Bertha K.BECKER, A Geografia e o Resgaste da Geopolitica, Revista Brasileira de Geografia, 50(2):102.

específica neste ponto diz respeito, por exemplo, à aceleração das mutações sobre as percepções sobre a região amazônica, acima referidas, numa aplicação analógica do que Bertha K. BECKER chama de "vetor científico-tecnológico moderno".(47) Estar-se-ia diante da distinção, que faz a autora, entre *territorialidade*, conceito que abrange "todas as escalas, desde as relações pessoais e cotidianas até complexas relações sociais", com base nos conceitos de Claude RAFFESTIN (La Géographie du Pouvoir, op.cit.) e outros, e a gestão do território, "conceito associado à modernidade"("a *gestão do território* é a prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo").(48) A autora recorda Yves Lacoste, acerca do princípio de que cada fenômeno tem sua escala adequada de análise, e da necessidade de evitar arbitrariedades na demarcação de partes de espaço, como ela diz, "por vezes fetichizadas, como foi o caso da região e do Estado, por muito tempo vistas como únicas escalas de análise". Propõe, como princípio organizador de análise geopolítica, escalas geográficas, "entendidas como arenas políticas dinâmicas e articuladas", que permitiriam "quebrar compartimentações fossilizadas do espaço". E na base teórica da articulação dessas escalas (que iriam dos espaços mais globais, passando pelo Estado-nação e a região, até a escala local), estariam "ordens de grandeza definidas por níveis significativos de territorialidade e/ou gestão do território, arenas políticas, expressões de uma prática espacial coletiva fundamentada na convergência de interesses(...).(49)

Sem pretensão de entrar no debate sobre a geopolítica (50), importa talvez assinalar que se trata de um dos ângulos, como se nota, para a busca do entendimento do fenômeno das mudanças de escala, da passagem que, em termos de manifestação de tendências, se verifica na região, da visão "macro" para a "visão" micro, e a consequente relativização das periferias.

Talvez auxiliem igualmente no entendimento desse fenômeno as elaborações metodológicas de Michael POLANYI, quando procura distinguir entre "atenção subsidiária" e "atenção focal", e as correspondentes

---

47. Ibidem, p. 102: "A questão tecnológica é a questão crucial e o enigma de nosso tempo. A Geopolítica torna-se incompreensível sem a consideração da moldagem do planeta pelo vetor científico-tecnológico moderno." E, mais adiante: "Paradoxalmente, um espaço de fluxos, de vetores, calcado na comunicação e na velocidade acelerada, tende a superar o espaço dos lugares, das fronteiras e os Estados. As sociedades territorialmente localizadas perdem autonomia em face dos atores da escala mundial...".
48. Ibidem, p.108.
49. Ibidem, p.109.
50. Mais adiante, entretanto, no capítulo seguinte, a referência ao papel da "geopolítica nacional", desenvolvida no Brasil sobretudo por autores como Mario TRAVASSOS, Golbery do Couto e SILVA e Carlos de Meira MATTOS é inevitável para uma melhor compreensão do desenvolvimento da política brasileira na Amazônia.

categorias de "conhecimento subsidiário" (de natureza algo instrumental) e "conhecimento focal", em função da compreensão pessoal.(51) Na base de sua teoria do conhecimento, desenvolvida em obras como "Personal Knowledge", onde faz a crítica do argumento positivista de objetividade científica, estaria a capacidade perceptiva, numa (relativa) correlação com a teoria da Gestalt, dentro de um sentido de orientação, do subsidiário para o focal(52), e do entendimento de que nenhum conhecimento pode, justamente por causa desse movimento, ser totalmente focal.(53) Poder-se-ia, utilizando tais conceitos, verificar em que medida a Amazônia se tem constituído em ponto de "atenção focal" e para quais atores; ou então, em que medida as regiões fronteiriças amazônicas podem transformar-se em "pontos focais", a partir de sua instrumentalização em termos de "atenção subsidiária".

---

51. Michael POLANYI, The Study of Man, p. 29:"we cannot comprehend a whole without seeing its parts, but we can see the parts without comprehending the whole. Thus we may advance from a knowledge of the parts to the understanding of the whole.(...) Once comprehension is achieved, we are not likely to lose sight again of the whole; yet comprehension is not completely irreversible. By looking very closely at the several parts of a whole, we may succeed in diverting our attention from the whole and even lose sight of it altogether". Para POLANYI, essa mudança de atenção "changes altogether the manner in which we are aware of the particulars. We become aware of them now in terms of the whole on which we have fixed our attention"("focal awareness" x "subsidiary awareness").

52. "(Personal knowledge) commits us, passionately and far beyond our comprehension, to a vision of reality"(Personal Knowledge, p.64).

53. *Vide*, por exemplo, The Logic of Tacit Inference, Knowing and Being, Essays, p.138: "(Perception) has been my basic assumption. I maintained that the capacity of scientists to perceive in nature the presence of lasting shapes differs from ordinary perception only by the fact that it can integrate shapes that ordinary perception cannot readily handle. *Scientific knowing consists in discerning gestalten that indicate a true coherence in nature*"(grifo do autor).Mas, em "Personal Knowledge", POLANYI alerta para o fato de que, ainda que partindo da teoria gestaltiana, suas avaliações são diferentes das propostas daquela (p. 55).

5. A ESCALA LOCAL. PERSPECTIVA NACIONAL, BINACIONAL E MULTILATERAL.

"Les frontières sont une forme de peur"
Isabel Allende (entrevista à revista
Correo del Sur, Lausanne, 06-90, p.10)

5.1. A agenda internacional e a Amazônia. O desenvolvimento e a periferia.

William H. BOLIN, pesquisador da Universidade da Califórnia, em recente trabalho intitulado "Nose to Nose in Nowhere: Organizing to Study the Penetration of South America's Empty Borderlands", já citado, refere-se aos espaços vazios da América do Sul como "o conjunto de eventos em evolução que representa ao mesmo tempo o mais marcante e menos estudado fenômeno interdisciplinar na região". Entende a expressão "espaços vazios" como aqueles relativos às "pouco notadas áreas fronteiriças que se estendem entre países muito diferentes". À indagação de por que, "sendo durante séculos desprovidas de importância, agora atraem a atenção", BOLIN assinala que os motivos estão no fato de que "muitas dessas áreas vêm sendo ocupadas rapidamente—com insfraestruturas de transporte, comunicações, com produção agrícola, industrial e mineral e—sobretudo com uma crescente população".(1) Mais do que isso, a ocupação dos vazios na América do Sul, em decorrência de fatores tais como crescimento populacional, desenvolvimento econômico e avanços tecnológicos no continente estão "forçando" as populações sul-americanas a encontrarem-se como nunca antes, colocando-as, tanto física como intelectualmente, frente a frente, "em vários locais historicamente tidos como `lugar nenhum'.(2) O autor lembra que tais fatos acontecem apesar de os antigos diferendos de limites permanecerem ainda não resolvidos e sem sinais de amortecimento.(3)

---

1. Op.cit., p. 1.
2. Ibidem, p. 3.
3. "On the contrary, as each previously uninhabited forest or desert or offshore island becomes more populated or has its resources developed, that boundary becomes more important as an economic and political issue.(It is worth noting that nitrate in the empty Atacama and possible oil in eastern Bolivia were significant elements in the Pacific and Chaco wars)", Ibidem, p. 3.

Assinala, tendo em conta "mais ou menos vinte áreas que há quarenta anos atrás eram `lugar nenhum' e que agora apresentam um potencial para riscos e recompensas", estar convencido de que "a compreensão das situações de fronteira na América do Sul se torna importante para qualquer análise de longo prazo sobre as perspectivas de paz e de desenvolvimento econômico no continente".(4)

As observações do Professor BOLIN (5) foram feitas no contexto de projeto interdisciplinar, ora em curso na Universidade da California, Los Angeles, sobre os espaços vazios na América do Sul, e que inclui a formação de um banco de dados, inicialmente centrado em torno de quatro regiões: baixo vale do Orenoco, e a área da fronteira do Brasil com a Venezuela e a Guiana; Santa Cruz de La Sierra e a área do 'piedmont' andino central, ligada às fronteira do Brasil com a Bolívia e com o Peru; Foz do Iguaçú e Itaipú; e a Patagônia e a Terra do Fogo, na área Punta Arenas, Puerto Natales e Puerto-Montt, Rio Gallegos, Ushuaia e Rio Grande.(6)

Tal iniciativa demonstra, sem dúvida, uma inquietação, dentro do universo acadêmico norte-americano, com o fenômeno fronteiriço na América do Sul. Compreende-se tal inquietação, por ser o fenômeno mal conhecido e por estar, conforme reiterado no texto em apreço, apresentando um evolução rápida e palpável. Tecnicamente, o esforço de focalização nessas regiões fronteiriças pela UCLA encontraria antecedentes na analogia com o conjunto da movimentação, acadêmica e de outra natureza, que, sobretudo em instituições localizadas no sul e sudoeste dos EUA, vem cercando, cada vez mais intensamente, os fenômenos ligados à região fronteiriça México-EUA, os chamados "borderlands".(7) Com

---

4. Ibidem, p. 6.
5. Cujo currículo está mais voltado para a área financeira, tendo, na qualidade de funcionário da área internacional do "Bank of America", de Presidente da Divisão Internacional da "American Bankers Association", bem como de membro de várias organizações financeiras ligadas à América Latina, percorrido durante muitos anos a região.
6. Conforme indicado no 'Appendix I' ao citado trabalho de BOLIN, as áreas foram estabelecidas conforme sugestão do autor, como parte inicial do projeto, tal como descrito pela responsável, a bibliotecária Patricia WADE: "An important first step in the organization of a South American borderlands project has been the creation of a bibliography, or bibliographic database, of materials pertaining to border regions in South America. This project was carried out from 1985-1987 under the direction of Jorge Reina SCHEMENT(...). The materials were gathered and selected by Sylvia MARISCAL, a research assistant at UCLA's Latin American Center(...). It is hoped that as the overall research project progresses, this prototype will be expanded and developed into a useful support tool and as a means for scholars(...).(pp.1-2).
7. O Journal of Bordelands Studies, publicação semestral, iniciada em 1986, é patrocinada pela Universidade do Estado do Novo México e pela "Association of Borderlands Scholars". Ambos constituem produto de esforços recentes, por parte de professores e pesquisadores de universidades da região, dentre os quais Ellwyn STODDARD, sociólogo da Universidade de Texas, El Paso, e Niles HANSEN, economista da Universidade de Texas, Austin, com o objetivo de debater e difundir temas ligados às questões fronteiriças, dentro de uma nova conceituação dos fenômenos que ocorrem nessas regiões, com ênfase nos estudos comparativos. Vide, a respeito, o citado artigo de STODDARD, Border Studies as an Emergent Field of Scientific Inquiry: Scholarly Contributions of U.S.-Mexico Borderland Studies, no primeiro número (primavera, 1986) do periódico "Journal of Borderlands Studies", p.1-33

efeito, a identificação, por BOLIN, de cerca de 50 indicadores potenciais, a serem usados na mensuração das densidades econômicas e culturais nas áreas fronteiriças sul-americanas segue, por exemplo, conforme admite, os moldes do "1983 Statistical Abstract of United States-Mexico Borderlands", editado por Peter REICH, na UCLA.(8)

Uma explicação menos imediata, mas talvez mais estruturada, poderia entretanto buscar vínculos com a atenção internacional que tais áreas despertam, em função justamente dos fenômenos citados pelo autor. Assim, problemas antes tidos como nacionais estariam tomando espaço na agenda internacional. A ocupação humana, desordenada ou não, induzida ou espontânea; os projetos de construção de infra-estruturas tais como hidrelétricas, ou rodovias de acesso ou de apoio ao escoamento da produção; as maiores facilidades nas comunicações; a intensificação da atividade econômica, mineral, agrícola e industrial, são todos fenômenos que ultrapassam no momento a escala regional ou nacional. Têm-se em mente os problemas tangenciais ou derivados, sobretudo em termos ecológicos, mas de forma alguma adstritos a eles, como demostram, no caso amazônico, as questões indígena e do tráfico ilícito de drogas.

De um momento para outro (9), a agenda internacional passou a dar prioridade a temas e a áreas que, antes, se situavam, geográfica e politicamente, numa posição subsidiária ou marginal. É verdade que a proeminência assumida pela questão ambiental se deve à conjugação de fatores, alguns deles bem nítidos. Assim, notem-se, entre eles, a existência de "uma atmosfera propícia", com a substituição da `détente' armada pela atual `détente' ideológica gorbachoviana, com significativos avanços em direção à solução de conflitos regionais e ao desarmamento— o que proporciona uma "inusitada `disponibilidade' das grandes potências" para lidar com o problema ; e, por outro lado, "um aumento de diversos fenômenos que revelam `perturbações' no ambiente", como a chuva ácida, a desertificação, a evidência da destruição da camada de ozônio, a tese do `efeito estufa'.(10) Mais importante, talvez, será verificar em

---

8. W.H.BOLIN, op.cit., p. 9.

9. A rapidez que caracteriza tais fenômenos, e especialmente a sua percepção internacional não poderia ser por demais ressaltada: a preocupação internacional com as queimadas na floresta amazônica transformou-se em poucos anos numa verdadeira campanha de pressão contra o Brasil e o Governo brasileiro, como sublinhado na citada "exposição" do Embaixador FLECHA DE LIMA à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 12 de abril de 1989. De repente, as queimadas e outras formas de intervenção no complexo da Amazônia passaram a identificar a chegada da destruição da região, se não como fato, pelo menos como crença internacional. O Financial Times, por exemplo, na edição de 23 de fevereiro de 1989, trazia editorial com o título Destruction in the Amazon, onde se dizia que "Brasilia has been far too slow in spotting the degree to which the international community believes it, too, has an interest in the development of the Amazon Basin", e onde se criticava a atitude brasileira ("the Brazilian response has been too facile, shielding behind a wall of nationalism"). O mesmo editorial falava da "recognition by Western governments that the environment is no longer a fringe issue but mainstream politics".

10. Embaixador Paulo Tarso FLECHA DE LIMA, Exposição à Comissão de Realções Exteriores da Câmara dos Deputados, op.cit.,p. 7-8.

que medida a inclusão de itens tais como o meio ambiente na agenda internacional sugere limitações à capacidade do modelo no qual antes eram tratados, ou seja o modelo do desenvolvimento regional e o da soberania nacional. David D. NEWSON, ao tratar esse ponto, é claro ao indicar que a solução está em maior grau de cooperação, mais do que competição entre os Estados, mas admite a eventual formação de organizações que vão além dos Estados.(11) Igualmente importante, concede também que será muito difícil deixar de considerar posições conflitantes, mesmo no tratamento de uma única questão singularizada, como o clima, onde medidas para prevenir a deterioração da atmosfera deverão ser qualificadas de forma a compatibilizarem-se com o desenvolvimento econômico sustentável.(12)

Sem prejulgar as tendências atuais, que certamente vão nos sentidos apontados(13), observa-se que se tornam cada vez mais nítida a valorização da escala local, e mais evidentes as conexões dessa escala com a escala mundial. Concordando com essa proposta, cujo fundamento é a premissa dos avanços tecnológicos, surgem várias perspectivas, desde a comercial e financeira, mais imediata e visível no momento em que a comunidade internacional é impregnada das teses de "globalização" da economia mundial (14), até a da ciência política, passando naturalmente pelos campos da antropologia e da sociologia.(15)

Dentro dessas novas vinculações, o desenvolvimento regional se vê relativamente limitado em sua capacidade de ação, pelo menos enquanto atividade desenvolvida em nível nacional. Mais do que fronteira física, o desenvolvimento passa a estruturar-se em termos de "fronteira tecnológica", na expressão de Bertha K. BECKER,(16) onde a articulação

---

11. David D.NEWSOM, The new diplomatic agenda: are governments ready?, International Affairs, 65(1): 33. Winter, 1988/89.
12. Ibidem, p. 37.
13. Vide o editorial "Goodbye to the Nation State", The Economist, edição June 23, 1990, p.11.
14. Vide, por exemplo, Kenichi OHMAE, Managing in a Borderless World, Harvard Business Review, sobre os conflitos entre os conceitos de "global markets" e a individualidade dos produtos ou "insiderization"(p.153-157)
15. Vide Chadwick F. ALGER, Le Local et le Mondial: comment percevoir, analyser et assumer leurs interconnexions?, Revue Internationale des Sciences Sociales, cujo número 117, de agosto de 1988, está dedicado ao tema "Interconnexions entre le local et le mondial"). ALGER destaca que "les anthropologues sont de plus en plus nombreux à critiquer la tendance qu'ont leurs collègues à étudier les communautés locales comme si elles étaient isolées du reste du monde"; que os sociólogos interessados em urbanismo "ont commencé à voir dans la ville un point nodal des systèmes mondiaux de production, de distribution, et d'échange; e que, no mundo da ciência política, surgem modelos, como o do "conglomerado complexo" (de MANSBACH, FERGUSON & LAMPERT-1976), onde há lugar para os atores "governamentais não-centrais" e para as "unidades políticas infrana
cionais"; e se refere a Ivo D. DUCHACEK, e às suas grandes formas de"relações transsoberanas", mantidas por governos não-centrais (a-influência do interior sobre as relações exteriores; b-regionalismos transfronteiriços; c-contatos diretos com os centros de poder no exterior)(p.360-361).
16. BECKER, A Geografia e os Resgate da Geopolítica, op.cit., p.117.

das escalas "dependerá da prática espacial coletiva fundamentada na convergência de interesses".(17)

Se é fato que as ações de desenvolvimento regional e os esforços de ocupação na Amazônia agiram e deixaram marcas, ainda que de forma contraditória ou em sentidos divergentes, no espaço sócio-econômico da região, as áreas fronteiriças as espelham de forma episódica e, de maneira geral, mais atenuada. A marginalidade, ou as características de periferia que ainda identificam essas zonas não chegaram a ser voluntariamente objeto de programas específicos, voltados para seu desenvolvimento econômico, nem foram tratadas em função de sua individualidade e de suas necessidades próprias. Em outras palavras, o homem fronteiriço e a qualidade de vida nessas regiões, assim como seu potencial e seus recursos, foram vistos de longe, a partir dos centros, cujos fluxos inovadores se irradiavam pela Amazônia. Se tais fluxos chegam às fronteiras, tanto melhor; mas, seu alvo não é ali. Não quer tal sugestão, porém, significar a ausência de programas e projetos que atingissem a fronteira. Além disso, houve, por assim dizer, exceções notáveis, a principal delas relativa ao estabelecimento de infra-estruturas rodoviária e de telecomunicações. Tais iniciativas, sem dúvida, chegaram, em muitos casos de maneira significativa, às regiões mais distantes, e às vezes causando mutações abrangentes, como foi o caso da rodovia BR-364, Cuiabá-Porto Velho, se se considerar seu impacto e o das ondas migratórias que propiciou, sobre os delicados equilíbrios expressados pelo convívio secular das populações locais com o meio ambiente, tanto o sócio-econômico como o natural.(18) No caso brasileiro, exceção importante cabe à influência militar, tanto diretamente, em programas próprios, como indiretamente, na determinação de pressupostos do desenvolvimento da região. Embasados em proposições por um lado vinculadas ao esforço histórico e pioneiro das Forças Armadas, e em especial do Exército, de ocupação e defesa do território nacional; e, por outro lado, produto da ideologia vigente da "segurança nacional", e das políticas de segurança nacional que dela decorreram, as propostas militares tiveram, sem dúvida, importante papel nas iniciativas de desenvolvimento e de ocupação da Amazônia (e das fronteiras) nas últimas décadas.

O esforço mais significativo, pelo menos em termos conceituais, voltado especificamente para as áreas de fronteira, no contexto do desenvolvimento regional brasileiro, data de 1982, com a elaboração,

---

17. Ibidem, p. 109.
18. Cf., a respeito, a análise do POLONOROESTE e de seu impacto em Rondônia, Ana Christine WALSCHBURGER. Verificación Practica de Instrumentos de Planificación del Desarrollo en Áreas de Expansión de la Frontera Agropecuária en América Latina; El Caso Brasileño (Rondônia), in Planificación y Gestión del Desarrollo en Ôreas de Expansión de la Frontera Agropecuária en América Latina, CEPAL, 1989, p 76-85.

pela Coordenação de Planejamento Regional da SUDAM, do Programa de Apoio às Cidades de Fronteira-PACIF.(19) O PACIF reconhecia as áreas de fronteira como "o mais vazio deste imenso `vazio' que é a Amazônia", com uma "fisionomia social" que retrata "o predomínio de uma economia atrasada e de auto-consumo, onde uma população reduzida e pobre não tem meios e motivações para melhorar seu padrão de vida". Também à guisa de introdução, o documento afirma: "Na verdade, trata-se de um conjunto de comunidades que, vivendo isoladas da economia regional/nacional, não têm tido, ao longo do tempo, nenhuma possibilidade de acesso às alternativas de desenvolvimento, muito embora, do ponto de vista do Estado brasileiro, sejam consideradas da mais alta relevância para a afirmação da soberania nacional. Historicamente, estas comunidades pioneiras têm sido totalmente esquecidas em termos de atenção do setor público, salvaguardando-se apenas a pequena ajuda que tem sido recebida dos governos estaduais/territoriais e da Comissão de Fronteiras, mas que, mesmo assim, não tem sido suficiente nem para manter as atuais condições de vida destas comunidades." O objetivo do PACIF era o de "incorporar as áreas de fronteira ao processo nacional de desenvolvimento, através da ocupação, desenvolvimento e diferenciação econômica e social das comunidades de fronteiras". Essas considerações introdutórias do programa, na sua simplicidade, são sem dúvida expressivas da posição das regiões de fronteira dentro da evolução do desenvolvimento sócio-econômico regional.

Tratando-se da elaboração mais articulada, que se tem notícia, sobre a problemática das localidades numa faixa de cerca de 12.000 km. de fronteira brasileira com os vizinhos países amazônicos e a Guiana Francesa, o PACIF se situa quase que automaticamente como uma das fontes que irá alimentar a proposta objeto do presente trabalho, do desenvolvimento de planos-integrados para as comunidades vizinhas da fronteira. Colocando-se dentro do quadro de planejamento regional, o programa tem necessariamente, como tantos outros vinculados à Amazônia, uma dimensão interna, nacional. Seria, por assim dizer, uma iniciativa quase que isolada, ou carente de prioridade dentro da massa compacta de iniciativas e de programas e projetos nacionais de desenvolvimento regional preparados pelos órgãos públicos brasileiros para a região, dentre eles a própria SUDAM—que, significativamente, não lhe deu seguimento mais do que rotineiro.(20) Nesse sentido, até mesmo os

---

19. MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUDAM. Programa de Apoio às Cidades de Fronteira-PACIF, Belém, Pará, abril, 1982.

20. Vários fatores contribuíram para a baixa prioridade concedida pela SUDAM ao programa, dentre eles, e não de menor monta, a superposição de várias instâncias decisórias e de formulação política sobre a faixa fronteiriça, sobre a qual a União, e mais diretamente o Conselho de Segurança Nacional, em especial pela Lei 6.634, de 2 de maio de 1979 e o pelo Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, passaram a exercer autoridade mais ampla, em função do controle dos recursos destinados a essas áreas, incluídas no conceito de segurança nacional.

fluxos de planejamento, emanados dos diversos centros decisórios, só esporadicamente, e com intensidade enfraquecida, chegaram às faixas fronteiriças, que conservam, portanto, no âmbito nacional, a dimensão de marginalidade ou de periferia em termos quase absolutos. A proposta dos planos-modelos de desenvolvimento integrado das comunidades vizinhas buscaria, por seu lado, formas (ainda que modestas) que auxiliem o processo de relativização das periferias, tomando-se em conta as especificidades dessas regiões, que dificilmente podem ser vistas dentro de uma perspectiva apenas nacional ou interna.

Como se verá mais adiante, as micro-regiões ou localidades fronteiriças objeto da proposta dos planos-modelos bilaterais coincidem, em sua base, com o quadro elaborado no PACIF (21), e reproduzido a seguir:

Localidades de Fronteira

BRASIL	PAÍSES VIZINHOS
AMAPÁ	GUIANA FRANCESA
-Oiapoque	Saint George
ACRE	PERU
-Cruzeiro do Sul	Nordeste de Pucalpa
-Assis Brasil	Iñapari
	BOLÍVIA
-Brasiléia	Cobija
-Plácido de Castro	-
AMAZONAS	COLÔMBIA
-B. Constant	-
-Tabatinga	Letícia
-São Gabriel da Cachoeira	-
	PERU
-B. Constant	Ramon Castillo
-Atalaia do Norte	-
	VENEZUELA
-São Gabriel da Cachoeira	-
RORAIMA	
-Paracaima (Marco BV-8)	Santa Elena de Uairén
	REP. DA GUIANA
-Bonfim	Lethem
RONDÔNIA	BOLÍVIA
-Guajará-Mirim	Guayaramerín

21. PACIF, p.3.

O citado documento traça o perfil urbano e geográfico de cada uma dessas localidades, verdadeiras micro-regiões, em muitos casos centros de uma extensa área municipal (Assis Brasil, por exemplo, em frente a Iñapari, no Peru, possui uma área de 3.800 km2; Brasiléia, em frente a Cobija, na Bolívia, uma área de 4.432 km2; Oiapoque, uma área de 24.912 km2; Guajará-Mirim, uma área de 73.633 km2). Apesar da presença, na maioria dos casos, de órgãos e agências governamentais para o atendimento de serviços básicos e da existência, em grau maior ou menor, de infra-estrutura de comunicações, tais como aeroportos, rodovias, repetidoras de televisão e serviços de telefonia urbana, interurbana e telex, de saneamento e de energia, médico-hospitalar e educacional, são marcantes em todas elas as características de marginalidade em relação ao processo de desenvolvimento do país e, mesmo, das próprias regiões ou de seus eixos econômicos mais importantes.(22) Faltando-lhes dinamismo próprio (23), a melhoria da situação sócio-econômica dessas localidades de fronteira dependeria de dois elementos: relações de natureza comercial com os países limítrofes, o que tradicionalmente ocorre (24), e o crescimento induzido, articulado "em termos de planejamento racional" e "no espírito de um experimento sócio-econômico e institucional".(25) Reconhece-se, no processo, o dado estratégico ligado ao fortalecimento das fronteiras e o potencial destas como futuros "grandes entrepostos do comércio exterior com os países situados na parte norte do continente sul-americano, inclusive com os países do Caribe".(26)

---

22. "As áreas de fronteira são provavelmente as áreas mais vazias deste imenso vazio que é a Amazônia. As principais marcas de sua fisionomia social estão dadas pelo predomínio de uma sociedade apoiada numa economia atrasada, de auto-consumo e com reduzidos segmentos mercantis e onde uma população reduzida e pobre não tem meios e motivação para melhorar seu padrão de vida. Embora seja verdadeiro que as cidades e vilas da fronteira já dispõem de energia, água, escolas e serviço médico-ambulatorial, falta-lhes oportunidade de emprego, instalações de lazer. (Há)carência de atividades agrícolas e industriais (...).(Ibidem, p.66)

23. "Na verdade, não existem elementos de infra-estrutura básica que promovam um desenvolvimento espontâneo significativo, e nem as cidades estão devidamente aparelhadas em termos de equipamentos e serviços urbanos básicos para servir de apoio ao desenvolvimento rural/urbano e, o que é pior, a própria promoção social do homem"(Ibidem, p.66).

24. "Via de regra, as fronteiras não estão integradas às faixas de desenvolvimento ou aos eixos econômicos regionais mais importantes. Como consequência, sua economia fica restrita predominantemente às atividades comerciais com os países limítrofes, enquanto as relações forem vantajosas ao exterior, ao extrativismo vegetal e, em menor escala, à pesca e à agricultura, (...) mas em grau insuficiente até mesmo para o auto-consumo.(...) O segmento mercantil está, em boa parte, articulado com o extrativismo e o setor de subsistência, numa intensa simbiose que serve de pano de fundo e articulação básica da distribuição geográfica da população e da fisionomia social" (Ibidem, p. 67).

25. Ibidem, p.76. O PACIF, elaborado em 1982, vê essa ação dentro, ainda, de uma "realidade geopolítica", já que "essas áreas oferecem amplas margens de diversificação das atividades econômicas, na medida em que elas se configuram um 'vazio' econômico e demográfico de interesse geopolítico", fato que deveria pesar no momento em que o Estado brasileiro "avaliar seus recursos" a serem aplicados nessas áreas.

26. Ibidem, p.77.

O PACIF, como de resto a maioria dos programas disponíveis sobre as regiões de fronteira no Brasil, carece de uma visão integrada(27), onde a situação dos dois lados dos limites jurisdicionais seja tomada como uma única área de estudo. Seria, a rigor, de esperar-se, de algum modo, a visão integrada, tendo em conta o mero fato de que as realidades sócio-econômicas que marcam essas zonas não terminam abruptamente nas linhas de limites. O "outro lado", frequentemente, apresenta os mesmos problemas, sofre da mesma marginalidade; os grupos indígenas em muitos casos têm práticas nômades que não se coadunam com a artificialidade da divisão da linha política, que tampouco é respeitada pelas endemias. De tal forma que as observações que se podem fazer sobre o lado brasileiro, e sobre as localidades aí instaladas, se aplicariam *mutatis mutandis* às zonas fronteiriças dos demais países amazônicos.

Com efeito, à exceção talvez de Santa Elena de Uairén, onde os impulsos de desenvolvimento venezuelanos em direção ao sul têm tido razoáveis reflexos de dinamismo, e do caso de Letícia que, por constituir centro regional colombiano e capital da *Comisaría del Amazonas*, se destaca na zona de fronteiras amazônicas pelo seu maior desenvolvimento relativo, as demais áreas são tanto ou, sem dúvida, mais desprovidas do que suas correspondentes do lado do Brasil. Nos países andinos, na verdade, as situações de desequilíbrio regional se agravam pela tradicional oposição entre o "oriente", ou a "Selva" e as zonas mais densamente povoadas da costa ou dos Andes. A média de ocupação humana nas áreas amazônicas em países como a Colômbia , o Peru ou a Bolívia não vai além dos 6% do total (média, aliás, que até ultrapassa a brasileira, em termos do censo de 1980, que colocava na Amazônia Legal 5% da população brasileira, ou 6 milhões), e os esforços de colonização, espontâneos ou provocados, bem como os fluxos migratórios, se revelaram mais fracos do que do lado brasileiro. Apesar das iniciativas de conquista, em geral ligadas à descoberta de petróleo, ou à exploração de recursos minerais, como no Peru, Colômbia e Equador, e do apoio financeiro e técnico de organismos internacionais à colonização de zonas mais remotas, os resultados foram muito modestos, limitados no geral a uma estreita franja sub-andina ou às margens de algumas rodovias construídas. Por dificuldades várias, os países andinos não conseguiram levar adiante a construção de uma rede viária coerente nos seus territórios amazônicos, o que lhes dificultou, muito mais do que ao Brasil, a ocupação da

---

27. O conceito de "integração" é entendido, no presente trabalho, tanto em sua dimensão multidisciplinar (visão "integrada" de uma determinada realidade), como em sua aplicação, mais ampla, à idéia de um esforço coordenado, por parte dos atores interessados numa determinada área; o que, nas áreas de fronteira, significa ação conjunta ou coordenada bilateralmente. Integração, portanto, aplica-se tanto ao *predicado* como ao *sujeito* de um processo sócio-econômico.

região.(28) Em anos mais recentes, esforços estão sendo desenvolvidos em praticamente todos os países amazônicos para corrigir as distorções graves, geradas pelo abandono, ou pela baixa prioridade que tais países dedicaram às suas respectivas zonas de "selva" ou do "oriente".(29)

5.2. Pioneirismo e a ação militar.

> "On the one hand, the provincials from long use felt a pleasure in the companionship of the soldiers, with whom many of them were connected by friendship or relationship; on the other, the soldiers from long duration of their service loved the well-known and familiar camp as a home"
> Tacitus, History, 2.80-83, Complete Works, N.Y., Random House, 1942, p.524

A proposta da existência de um maior dinamismo, no que se refere a esforços de ocupação da região amazônica, por parte do Brasil, não poderia ser dissociada, no entender de muitos, dos fatores históricos ligados à conformação da região. Conforme lembra Hélène RIVIERE D'ARC,

---

28. Christine APESTEGUY, Guy MARTINIERE, Hervé THERY, Frontières en Amazonie: la politique du Brésil et l'intégration de l'Amérique du Sud, Problèmes d'Amérique Latine, LIII, p. 82-84; vide, também, Jacques CHONCHOL, L'Agriculture et le Problème de l'Emploi en Amérique Latine, Problèmes d'Amérique Latine, LI, p. 139-142; e Elizabeth ALLEN, New Settlement in the Upper Amazon Basin, Bank of London & South America Review, n.11/75, 623-626, onde a autora indica que "new settlements in the lowlands of the Amazon fall into two main categories: the planned and directed projects, financed and supported by public or private agencies, for example Tournavista in eastern Peru, a private scheme with government backing, and the publicly-financed Alto Beni project east of La Paz, Bolivia; and the unplanned, spontaneous settlements often emerging close behind the opening of a new road, for example, the settlements in Caquetá, Colombia, and the Puyo-Tena region of eastern Equador"(p. 624). Típica descrição da ocupação das áreas amazônicas dos países vizinhos é a matéria de Myrian Jimeneo Santoyo, Diretora do Instituto Colombiano de Antropologia, publicada na edição de 27-05-89, no El Espectador, de Bogotá: "En la porción amazónica del territorio colombiano, que son 403,3 mil km2., habitan 403 mil personas. De ellas corresponden a población indígena, cerca de 50 mil. La mitad de la población total habita en el Caquetá, mientras los indígenas se concentran en el Vaupés, Guainia, Amazonas y Putumayo(...)Los colonos han venido migrando al piedemonte amazónico y han descendido a la llanura amazónica, ocupando casi 4 millones de ha. desde hace 40 años.(...) Con poco capital y créditos limitados o inaccecibles, montan progresivamente su fondo(...) La Amazónia se agota como pretendido albergue para los campesinos sin tierra: no por ocupación de su territorio total, sino porque la tierra vuelve a quedar en pocas manos(...)". Vide, igualmente, Ana Christine Walschburger, El Caso Colombiano (La Macarena-Rio Guayabero), in Verificación Practica de Instrumentos de Planificación del Desarrollo en Areas de Expansión de la Frontera Agropecuaria en América Latina, op.cit., p.85-93, onde se mostra que a "colonización dirigida no ha tenido verdadera importancia en la expansión de la frontera agropecuaria en Colombia"; e que a "colonización espontánea, en cambio, ha sido el motor primario del processo de expansión"(p.85).

a própria delimitação geográfica do espaço amazônico historicamente se manteve vaga, tendo a representação global ou pontual desse espaço correspondido no tempo ao jogo das relações intercontinentais ou regionais, de acordo com a aplicação de novas forças políticas e econômicas.(30) A mesma autora, referindo-se à ocupação da fronteira oeste-noroeste do Brasil, lista alguns fatores que facilitaram o "expansionismo luso-brasileiro, mais dinâmico": os bandeirantes, a indiferença de Madrid, a expulsão dos jesuítas (únicos defensores e ocupantes das fronteiras, junto com os índios), a secular organização contrípeta do atual território boliviano em torno de Potosi (as transferências de populações para o Potosi ajudam o vazio demográfico no oriente), e a balcanização da América hispânica (que gera iniciativas locais de ocupação do território boliviano, como a anexação temporária de Chiquitos em 1825, pelo Governo de Mato Grosso). A autora insiste, porém, em sublinhar que, do lado brasileiro, o maior dinamismo não decorre diretamente do povoamento desses espaços, de baixa densidade humana e portanto um "hollow frontier", mas das diferenças de interesse, nos diversos níveis, desde o local até o "dos Impérios".(31) Evidentemente, os ciclos econômicos que afetaram a Amazônia ocidental desempenham função importante no processo (e, com eles, os aspectos políticos, de ocupação das fronteiras e de segurança nacional)(32) . É ainda RIVIERE D'ARC quem, apoiando-se em CELSO FURTADO, enfatiza as razões econômicas desse dinamismo, como é o caso da transumância nordestina para a Amazônia e para o Acre, no final do século passado, em seguida à seca prolongada de 1877-80.(33) Com efeito, ao final do ciclo da borracha, no início do século XX, a Amazônia havia sido alvo de um deslocamento populacional de proporções extraordinárias, passando, em poucas décadas, de 350.000 hab. para cerca de 2 milhões.(34)

Mais recentemente, a ocupação da fronteira amazônica, no sentido econômico, e não político do termo, tem sido objeto de interpretações divergentes, que acentuam, por um lado, o "fechamento" da região, como resultado "da penetração de relações capitalistas na Amazônia, via apropriação de terras devolutas sob a forma de grandes propriedades, com a consequente expulsão dos pequenos produtores rurais". Sob esse prisma, haveria um duplo movimento: de início, uma fronteira de expansão; em seguida, sua substituição pela fronteira pioneira, ou econômica, cujas características seriam a progressiva

---

29. Assim, por exemplo, o "Programa de Desarrollo Integral de la Amazonia Boliviana", preparado em conjunto com o OEA, em 1987, pelo Governo boliviano; ou o estabelecimento, pelo Governo peruano, da "Corporación de Desarrollo de Madre de Diós" (CORDEMAD), em 1981.
30. La Formation du Lieu Amazonie au XIXe Siècle, Cahiers des Ameriques Latines, n.18, p.185.
31. Ibidem, p. 191.
32. Ibidem, p. 194:"Dans cette partie du pays, le débat économique est toujours lié à celui, politique, de l'occupation des frontières et de la sécurité nationale".
33. Ibidem, p. 211.
34. Hervé THERY, op.cit., p. 136.

incorporação à economia de mercado e o surgimento de conflitos com a fronteira mais antiga, em torno da propriedade da terra.(35) E, por outro lado, interpretações que privilegiam o papel da fronteira enquanto região produtora de alimentos básicos e absorvedora de fluxos migratórios. Segundo assinalam RATTNER e UDRY, tais interpretações não dariam o necessário relevo ao papel da colonização, fator que, desde o fim dos anos 1960, passou a desempenhar função fundamental na ocupação da fronteira (aqui sempre entendida no sentido econômico). Destacam, no conjunto que levou aos esforços de colonização, dois fluxos distintos de penetração e ocupação, em duas regiões amazônicas diferenciadas, com resultados igualmente discrepantes: a Amazônia oriental, com a migração nordestina e a rodovia Belém-Brasília; e a Amazônia ocidental, cujo fluxo "remonta ao esgotamento da fronteira no Estado do Paraná", e o deslocamento da frente pioneira para o Mato Grosso do Sul ("colonização predominantemente particular, com a participação de cooperativas, inclusive") e em seguida para o norte de Mato Grosso, após a divisão desse estado em dois em 1977. À parte, "a frente de colonização espontânea que se dirige para o norte do Estado de Goiás, cruzando com outra proveniente do Maranhão". "Com a construção de grandes rodovias, que favorecem a penetração de grandes empresas, a frente ocidental continua em direção a Rondônia, elevada à condição de Estado, onde as jazidas de cassiterita atraem nordestinos e sulistas, multiplicando-se por cinco a população na década de 1970. Diante da falta de oportunidades de ocupação local, os migrantes dirigem-se agora a Roraima e para o norte de Mato Grosso".(36)

O papel da frente pioneira e da colonização na Amazônia está longe de ser objeto de interpretações consensuais. Hervé THERY, por exemplo, preocupado com os aspectos ideológico-militares da ocupação

---

35. Henrique RATTNER e Olivier UDRY, Colonização na Fronteira Amazônica: expansão e conflitos, p. 27-28. Bertha K.BECKER vai além e qualifica geopoliticamente as tendências à disputa pelo "controle do espaço-tempo", que no caso amazônico se projetam na 'privatização' do Estado pela autonomia crescente das corporações estatais e na ação de movimentos sociais; e cita o caso da gestão autônoma da CVRD no Programa Grande Carajás, de 1980, resultado de coincidência de interesses entre o Estado e a empresa estatal. Ali, "a prática de apropriação do espaço e do controle do território de Carajás, analisada ao nível local, é reveladora da autonomia da gestão exercida pela corporação estatal, bem como de seu caráter logístico: a CVRD, com o apoio do Governo autoritário, se apropriou rapidamente do espaço antes mesmo de uma legitimação oficial e, no local, é o próprio Estado". Seu "caráter militarizado é patente", inclusive pelo fato de que o território de Carajás foi "transformado em verdadeira cidadela, com um cinturão de segurança ao seu redor". BECKER conclui que "o que se verifica em Carajás é geopolítica pura, de base territorial. Geopolítica contemporânea em que se delineia a fragmentação do Estado e a gestão 'privada' do espaço nacional por ação de poderosa corporação estatal e da territorialidade de grupos sociais, faces antagônicas de um só e mesmo processo."(A Geografia e o Resgate da Geopolítica, op.cit., p. 123)

36. RATTNER e UDRY, op.cit., capítulo 2, esp., p. 27-35.

da região, assegura ser "evidente que a Amazônia não é uma `fronteira' ou `frente pioneira', no sentido comparável àquela da América do Norte (ocupação progressiva até que todo o espaço se distribua e seja explorado), e mais propriamente um espaço a ser dominado militarmente pela posse de pontos-chaves e abandono do resto".(37) Historicamente, é possível que THERY tenha razão, já que seria difícil repetir em qualquer outra parte as condições em que se desenvolveu: a "American frontier" desapareceu na década de 1890.(38) Do ponto de vista geográfico e mesmo sócio-econômico, entretanto, a ocupação da Amazônia não deixa de apresentar elementos típicos da fronteira, com frentes pioneiras ativas, como se viu acima, e que, em alguns casos, como em Mato Grosso do Sul, Rondônia e Roraima, e brevemente no Acre, como já no passado, tocam ou tocarão os limites jurisdicionais, fato cujo significado não pode escapar a qualquer tratamento da questão fronteiriça. A Amazônia, porém, em termos diferentes dos que caracterizaram a "frontier" da América do Norte, vive sua própria experiência de convívio com a modernidade e com a complexidade que lhe é inerente, e tende assim a escapar a qualquer pretensão de classificação estrita—fato aliás fundamental para sua compreensão.(39)

---

37. Op.cit., p. 142.

38. Com a publicação, em 1893, por Jackson TURNER, da monografia "The Significance of the Frontier in American History", onde se enumeram as condições que permitiram o episódio da "frontier"(política inglesa de emigração fácil, escassez de riqueza explorável em outras partes do território, sistemas fluviais, pequena população aborígene,"reduced to fractional dimensions by the frontier of European disease which preceded the English entry", a adoção, pelos EUA, de uma política de terras que encorajava a apropriação rápida de pequenas parcelas pelos posseiros.(Frederic L. PAXSON, Encyclopedia of the Social Sciences, p. 500-505). Em seus aspectos geográficos e sociais, seria igualmente difícil reproduzir o caso americano: ondas sucessivas, mas em expansão não uniforme, em "patches and strips", e em cada avanço, reprodução das tarefas sem divisão de trabalho, com a regeneração dos modos de vida fronteiriços. Haveria muitos pontos comuns, entretanto, entre eles a existência de ondas de "vanguarda", tais como os "log hunters, exploradores, foragidos, garimpeiros, comerciantes de índios, etc.(Rupert B. VANCE, Encyclopedia of the Social Sciences, p. 503-505). *Vide*, sobre este último ponto de coincidência, a menção ao comportamento individualizado (colonização espontânea), por oposição à colonização planejada, em William VICKERS, Development and Amazonian Indians: The Aguarico Case and Some General Principles, p. 33: "Despite the plans and efforts of governments and big businesses to 'develop' Amazonia, much of the activity in the region stems from more individualized behavior. Pioneer settlers (colonos), prospectors (e.g. the garimpeiros of Brazil), job seekers, and small-scale entrepreneurs (e.g., shopkeepers, pimps and prostitutes, hotel and restaurant owners, traders, lumbermen) all form part of the retinue attracted to the frontier. Such `spontaneous colonization' everywhere outdistances cumbersome bureaucratic attempts at planned colonization".

39. A complexidade do processo amazônico, evidentemente, dá margem a uma avaliação crítica,cujos aspectos negativos são cada vez mais frequentemente ressaltados. *Vide*, por exemplo, Luis VITALE, Hacia Una Historia del Ambiente en America Latina, p.90: "Las transnacionales —asociadas a la burguesía y al Estado brasileño—han invadido la selva amazônica en busca de minerales, de madera y de nuevas tierras para la explotación ganadera y la agroindustria; han diezmado las comunidades indígenas y destruidosistematicamente la flora y la fauna. Estas empresas—en una nueva redición de la conquista del Oeste grande—trasladan maquinaria sofisticada, levantan aeropuertos y ciudades artificiales, promoviendo una de las migraciones poblacionales más significativas de la historia de Brasil. Los trabajadores enganchados no cuentan con hospitales ni viviendas adecuadas."

É também dentro da evolução histórica do dinamismo brasileiro nessas regiões que releva o fator militar. Com efeito, desde os primórdios da expedição de Pedro Teixeira, em 1638, e da fundação de Santa Maria de Belém do Pará, em 1616, ou mais adiante, com a fundação, em 1669, do forte São José do Rio Negro, o conteúdo militar da ocupação amazônica se manifesta. Foi, na verdade, a junção entre as "jornadas" amazônicas com as "monções" paulistas que permitiu a Portugal descobrir, ocupar e tomar posse da imensa porção do interior, para além de Tordesilhas.(40) Com a construção do forte Príncipe da Beira, em fins do século XVIII e instalação de guarnições militares isoladas em diversos pontos, Portugal assegurava o essencial da bacia amazônica com poucos recursos, numa época em que se verificava, por parte das outras potências, um fraco interêsse econômico pela região, situação que permanece até o descobrimento da borracha.(41) É entretanto curioso o paralelismo entre a ocupação militar pioneira da Amazônia ocidental (ainda que com poucos recursos) e a ocorrência das "monções" e o garimpo do ouro, que proporcionaram alguma ocupação da região também no século XVIII.(42) Dois séculos e meio depois, a mesma Amazônia ocidental apresenta, dentro, evidentemente, de um outro quadro sócio-econômico, uma simbiose semelhante, onde as regiões fronteiriças ainda são vistas, ou o eram até há pouco, como uma questão de garimpo (a ser eventualmente ordenado) e ocupação militar (a ser eventualmente socializada).(43)

Desde então, as tentativas de internacionalização da Amazônia nós séculos XIX e XX apenas consolidaram os elementos nacionalistas que marcam os esforços de ocupação da região (passando por episódios complexos, como o do ciclo da borracha ou o da ocupação do Acre). Tais elementos, de forma cumulativa, proporcionaram, já no século XX, em função dos grandes projetos estrangeiros de valorização da Amazônia, tais como os projetos da Cia Ford em Belterra ou o do Instituto do Trópico

---

40. Guy MARTINIERE, Les Stratégies Frontalières du Brésil Colonial et l'Amérique Espagnole, CAL,n.18, p. 52-56.
41. Hervé THERY,op.cit., p. 135.
42. Synésio Sampaio GOES FILHO, Aspectos da Ocupação da Amazônia, de Tordesilhas ao Tratado de Cooperação Amazônica, Tese do CAE, 30-09-82, Instituto Rio Branco (mimeo.), onde, na p. 44, indica que "a história das monções, que durou mais de cem anos, começa com o descobrimento do ouro em afluentes do rio Cuiabá a cerca de 800 km. a oeste do meridiano de Tordesilhas.(...) E onde agrega que:"Essa riqueza fácil e abundante é que explica o excepcional deslocamento populacional para aquelas regiões (isto é, o atual Estado de Mato Grosso), tão distantes dos núcleos urbanos do Brasil-Colônia", fenômeno em seguida prolongado em direção ao Guaporé pela chamadas "monções do norte"(Ibidem, p. 48-50).
43. Dentre as diferenças mais marcantes, estaria talvez o significado do fenômeno do garimpo, em suas formas atuais, como ponta de lança, ou expressão visível de interesses empresariais e políticos menos aparentes. Trata-se, porém, de hipótese cuja verificação vai muito além do escopo do presente trabalho.

úmido, reações nacionalistas marcantes, como a de Getúlio Vargas e seu "discurso do Rio Amazonas", a respeito da soberania brasileira sobre a região, a decisão de reforçar a presença militar(44), atenção maior às ligações aéreas, a criação, em 1943, de 4 territórios, e a idéia de abrir estradas, esta encampada pricipalmente por Juscelino Kubitschek, e materializada nos eixos Brasília-Belém e Cuiabá-Porto Velho.

É justamente a partir da década de 1950, e portanto bem antes do advento dos regimes militares em 1964, que começa a moldar-se, no Brasil, a "doutrina de segurança nacional", como parte da elaboração de uma "geopolítica do Brasil", e cujo grande mentor foi o General Golbery do Couto e SILVA.(45) Para Bertha K. BECKER, a geopolítica brasileira está vinculada ao papel crescente do Estado na conformação da sociedade e do espaço nacional: "a insuficiência da iniciativa privada nacional, de uma classe burguesa *strictu sensu*—devido à fraca disponibilidade de capital e de potencial empresarial ou à falta de interesse—, a ideologia nacionalista, que coloca a independência política no cerne da identidade nacional, e motivações políticas e estratégicas quanto à unificação do território e da estrutura do poder em face de interesses agrários regionais são alguns dos elementos que explicam a presença marcante do Estado brasileiro, que não pode ser reduzido a mero instrumento ou reflexo do capital privado".(46) O pensamento militar, entretanto, ligado a essas concepções geopolíticas, concretizou-se, como expressão do "novo projeto em gestação e nele visando influir na Escola Superior de Guerra, estabelecida em 1949 com o apoio dos EUA"(47), na formulação e na

---

44. Em sua conformação mais moderna, a presença militar na Amazônia não é nova, datando de 1921 o estabalecimento de um batalhão em Curuí, no Estado do Amazonas. Já o Comando Militar do Amazonas, antes sediado em Belém do Pará, transferiu-se para Manaus em 1969. Christine APESTEGUY e Hervé THERY, Les Frontières du Nord-Brésil: de l'indépendence au Pacte Amazonien, CAL, n. 18, op.cit., p.74.

45. *Vide* Golbery do Couto e SILVA, Conjuntura Política Nacional e o Poder executivo & Geopolítica do Brasil, José Olympio, Coleção Documentos Brasileiros. Vide Bertha K. BECKER, A Geografia e o Resgate da Geopolitica, op.cit., para uma análise crítica do esquema golberiano, p. 114-115. Na proposta dessa geógrafa, enquanto Golbery vislumbrava uma geopolítica nacional a partir da insersão do Brasil no mundo da guerra-fria em aliança com o poder dominante do mundo ocidental, e internamente a integração do território, o que efetivamente prevalece no Brasil seria o "projeto geopolítico da modernidade". Este, "posto em prática sobretudo a partir do golpe militar de 1964, sob condições autoritárias, é gestado e iniciado em pleno regime liberal do pós-guerra, bem demonstrando ser a expressão do movimento da sociedade brasileira e não apenas fruto do pensamento geopolítico militar autoritário. O que não significa que os militares não tiveram papel fundamental e crescente na sua formulação bem como na sua implementação e gestão"(p. 115). Conforme assinala a Professora BECKER, "as premissas do projeto geopolítico da modernidade brasileira não são determninadas pela geografia do país nem se resumem à apropriação física do território. Elas são a justificativa para a consolidação política e
o papel dirigente do Estado em todos os setores da atividade e do território, ou seja, para a produção do espaço estatal. Para tanto, o domínio da tecnologia e a instrumentalização do espaço constituem-se em condições fundamentais"(p.115).

46. Ibidem, p. 110.

47. Ibidem, p. 112.

aplicação prática daquela doutrina.

Não caberia proceder-se aqui à análise e à descrição da doutrina de segurança nacional, que, nascida dentro de um escopo estrito, acabou por assumir novas feições, sobretudo a partir de 1970, transformando-se "no projeto político da modernidade do Brasil".(48) Importaria, entretanto, acentuar, com a Professora BECKER, que a visão golberiana da geopolítica brasileira gerou, dentro de um escopo amplo, um pensamento geopolítico nacional, em torno do tema central do conceito de Segurança Nacional: "este, relacionado ao desenvolvimento, é entendido não mais apenas no sentido restrito militar ou econômico, mas num sentido político muito mais amplo e num sentido técnico, de planificação e racionalidade; uma preocupação não mais apenas com as relações externas do Estado, mas com a segurança interna; enfim, uma preocupação com a especificidade do papel do Estado nos países subdesenvolvidos e, no Brasil, país entendido como um dos bastiões-chave dos valores ocidentais".(49)

No que diz respeito à região amazônica, entretanto, a aplicação da "política de segurança nacional"(50) equivalerá à proposta de "tamponamento efetivo dos caminhos naturais de penetração, que de além-fronteiras conduzem à Amazônia". Trata-se de "medida que se impõe, e se impõe com urgência para que, como dissemos, possamos levar a cabo, quando oportuno, tranquila e metodicamente, um plano de integração e valorização daquele imenso mundo ainda perdido". A Amazônia será vista, então, como uma "periferia" ao quadro geral geopolítico brasileiro, "uma fronteira passiva a policiar e guarnecer pela barragem dos caminhos históricos de penetração"(51) Paralelamente a essa "barragem" "das possíveis vias de penetração" do exterior, a geopolítica golberiana proporá "articular firmemente à base ecumênica", ligando-se "o Nordeste e o Sul ao núcleo central do país"; "impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora"; e "inundar de civilização a Hiléia amazônica, a coberto dos nódulos fronteiriços, partindo de uma base avançada constituída do Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão Este-Oeste, segundo o eixo do grande rio."(52)

Mais recentemente, sob a influência de uma movimentação econômica e política muito mais intensa na Amazônia, em termos tanto

---

48. Ibidem.,p. 112.
49. Ibidem, p. 112.
50. Segundo Golbery do C. e SILVA, "a governação do Estado com vistas à consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais", "a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis" (op.cit., p. 155).
51. Ibidem, p. 55 e p. 59. Em diversas passagens de sua obra, Golbery do C. e SILVA reitera essa função de "contenção" ou de "tamponamento"a ser exercida pela periferia amazônica "ante ameaças externas de quaisquer origens"(p. 92-93), como, por ex., nas pp. 55 e 59, citadas, 92, 113, 132, 137.
52. Ibidem, p. 92.

internos como externos (neste caso, em função de uma maior aproximação entre os países da região, bilateralmente e no âmbito do então recém-firmado Tratado de Cooperação Amazônica), a geopolítica brasileira, na interpretação do General MEIRA MATTOS, passa a endossar uma visão mais aberta na Amazônia, desaparecendo a idéia de "tamponamento". MEIRA MATTOS adota, mesmo, dentro de uma "abordagem pan-amazônica" a proposta das chamadas "áreas interiores de intercâmbio fronteiriço". Nelas, haveria a "possibilidade de, aproveitando-se as vias de transporte existentes e as projetadas, conectarem-se interesses internacionais em benefício dos países lindeiros".(53)

As três grandes áreas escolhidas por MEIRA MATTOS para o intercâmbio fronteiriço na Amazônia cobrem, efetivamente, nas suas grandes linhas, os mesmos espaços onde os projetos de cooperação seriam estruturados em termos dos chamados planos-modelos de desenvolvimento integrado das comunidades vizinhas na fronteira. Isso, pela simples razão de que as áreas escolhidas por aquele autor se estendem por quase toda a fronteira amazônica, a par de estarem centradas nas sub-regiões relativamente mais dinâmicas: ao norte, o polo de Boa Vista, compreendendo Lethem, na Guiana, e Santa Elena de Uairén, na Venezuela ; a oeste, o polo de Letícia, Tabatinga e Benjamim Constant; mais ao sul, o polo de Porto Velho, alcançando Guajará-Mirim e Rio Branco—todos articulados por meios de transportes terrestres ou fluviais. Mereceria ênfase especial a referência que, confessadamente surpreso com a descoberta, MEIRA MATTOS faz, quando descreve essas áreas, ao "mapa em que o historiador português Jaime CORTEZÃO fixa os `centros formadores das fronteiras sul-americanas', onde se encontram, destacadas pelo autor, "as mesmas três áreas".(54)

É sem dúvida interessante verificar que tais áreas constituem, igualmente, o foco de atenção do pesquisador BOLIN, da UCLA, mencionado no início deste capítulo. À medida que se intensificam as relações políticas e econômicas no contexto amazônico, ou entre os países da região, torna-se inevitável, com efeito, concentrar a atenção em áreas que, há décadas, serviriam apenas às concepções de "tamponamento", dentro de coberturas geopolíticas para uma realidade difícil e desconsiderada. Trata-se aqui, de fato, da mudança de percepções, antes mencionada, num processo que também é aplicável até mesmo às propostas geopolíticas. Caberia, agora, retomar esse processo, apenas desvestido da camada geopolítica, e da perspectiva nacionalista ou interna, capazes, se tomadas em conjunto, em determinados contextos políticos, de gerar negativamente as atitudes de reação ao chamado "expansionismo brasileiro" (a outra face, do outro lado das fronteiras,

---

53. Carlos de MEIRA MATTOS, Uma Geopolítica Pan-Amazônica, p.152.
54. Ibidem, p. 170.

da política de segurança nacional), em função das novas teorias sobre cooperação fronteiriça, onde essas áreas, longe de serem entendidas como "barreiras" golberianas, ou de "pontos de passagem" na proposta de MEIRA MATTOS, seriam entendidas nos termos que lhes caberia definir em função de suas capacidades e dos recursos humanos e sócio-econômicos disponíveis. Nessa tarefa, evidentemente, pressupõe-se a participação e apoio dos atores em todos os níveis, desde o local até o federal e o internacional. Torna-se imprescindível, ao mesmo tempo, ter presente a malha de desenvolvimento regional de um lado e de outro da fronteira, de tal forma que a valorização desses recursos, humanos e sócio-econômicos, não caia numa espécie de vácuo regional, que impediria sua consolidação.

5.3. Democratização na América Latina e intensificação do diálogo amazônico.

> "Since, however, all human affairs are ever in a state of flux and cannot stand still, either there will be improvement or decline..."
> Machiavelli, The Discourses, 1.6
> Penguin, 1970, p.123

Na verdade, a aplicação dos conceitos de modernidade na região fronteiriça amazônica gerou atitudes que, tipicamente, poderiam ser caracterizadas como momentos de transição, mais ou menos fortes, mais ou menos importantes. De um lado, o prolongamento, na década de 1980, das posturas nacionalistas, qualificadas pela (auto)crítica dos resultados da "conquista amazônica" alcançados durante a década anterior, gerou um ensaio de programas corretivos, sob a égide da modernização dos conceitos (maior atenção, por exemplo, à questão indígena), mas mantendo-se sempre a preocupação interna, e a visão tradicional de fronteira como local a ser protegido, pelo povoamento e pelas Forças Armadas. Ocorre aqui, como nas sugestões do General MEIRA MATTOS, uma gradual adequação das funções dos "nódulos fronteiriços", os quais, se antes, com GOLBERY, deveriam estar "tamponados", agora passam a assumir o papel de pontos de articulação, mas de fluxos preferencialmente em uma só direção, do Brasil para o exterior (os programas mais recentes, porém, se referem às vantagens mútuas da cooperação). O enquadramento nacionalista, por outro lado, reforçando tendências muito à mostra já na década de 1970, não obstaculizou, pelo contrário, propiciou o adensamento das relações regionais, no plano bilateral e multilateral, neste caso com a conclusão, em 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica. Nessa transição, notava-se a evolução de atitudes, com a liberalização progressiva dos regimes políticos em diversos países amazônicos, gerando-se uma base democrática comum, capaz de facilitar o diálogo efetivo e eliminar

receios recíprocos.

No primeiro caso, notam-se programas como o "Projeto Calha Norte"(PCN), "planejamento integrado de ação governamental para a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas". Tinha "em vista, em seu todo, o desenvolvimento sócio-econômico da área e sua consequente integração ao restante do país".(55) O PCN—ainda em curso no momento, mas em vias de restruturação— abrange uma área de 1.221.000 km2, "praticamente não integrada ao Território Nacional, com reduzida presença brasileira, ausência ainda mais crítica ao longo das áreas limítrofes, nos 6.771 km. de extensão da linha fronteiriça". Os seus "1.620.000 hab., concentrados, em sua maioria, nas cidades de Manaus, Boa Vista e Macapá", correspondem a 1,2% da população brasileira, e os "índios lá existentes, em diversos graus de aculturação, representam 0,04 da população nacional e 22,7% de toda a população indígena do país".(56) Assim, a descrição do PCN sugere, por si só, o pressuposto que o gerou: necessidade de integrar, ao "Território Nacional", uma extensa área carente, especialmente as faixas ao longo da linha de limites, e na qual a presença brasileira é pequena. Em toda essa região, haveria que considerar as características de solo, inclusive os "milhões de hectares de solos férteis" identificados pelo Projeto RADAM ("em geral restritos às orlas ribeirinhas"), a riqueza já identificada dos subsolos, a "extrema incipiência de vias de comunicação terrestre"; a "utilização predatória de recursos naturais", "a existência do narcotráfico", o "contrabando e descaminho de minerais, pedras preciosas e outros produtos", "a desordenada atividade da garimpagem", os "problemas decorrentes de conflitos, envolvendo, especialmente, índios, posseiros, garimpeiros e empresas de mineração", e o "intenso interesse internacional em assuntos da Amazônia brasileira". De acordo com o PCN, a "integração dessa região geo-econômica, ao resto do país, apresentará a oportunidade de assegurar um nível adequado de relacionamento com os vizinhos, por meio dos canais de cooperação técnica, econômica, comercial e cultural, podendo esperar-se, como decorrência desse incremento nas relações, surgir o Brasil como opção confiável e fraterna para o desenvolvimento recíproco".(57)

Os trechos acima citados foram retirados de documento que data de setembro de 1988. Nesse documento, como se pode ver, se enumeram muitos dos ingredientes que, de fato, devem estar presentes num trabalho

---

55. Projeto Calha Norte; a Fronteira do Futuro, 1986-1991. Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, setembro de 1988, p.4. O documento, uma espécie de "livro-branco" sobre a iniciativa, indica, no início: "o termo 'projeto', a rigor, é inadequado, uma vez que o planejamento envolve um conjunto de projetos especiais. Por uso ficou, porém, a denominação inicial, quando não se conhecia, ainda, a amplitude das ações necessárias e dos recursos exigíveis"(p.4).

56. Ibidem, p.4.

57. Ibidem, p.5-6.

de melhoria das condições de vida nas regiões da fronteira amazônica. *Mutatis mutandis*, o PCN, nessa perspectiva, foi em seguida "espelhado" no chamado "Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental"(PROFFAO), iniciativa também da Secretaria-Geral do então Conselho de Segurança Nacional, datada de julho de 1988.(58) Ambos, entretanto, seguem nitidamente, e como não poderia deixar de ser, tratando-se de iniciativas do Conselho de Segurança Nacional—orgão que, até sua extinção com a Constituição de 1988, operou fielmente dentro do desdobramento dos conceitos da Doutrina de Segurança Nacional— a prioridade atribuída à integração nacional, no sentido centro-periferia.(59) Em outras palavras, neles a fronteira é vista como o limite da ação a ser executada, e somente em consequência dela, e de seu êxito, se passaria ao tratamento das relações "com os vizinhos". Não há dúvida, entretanto, de que a visão apresentada dos problemas e da situação na região da fronteira é positiva, tendente à cooperação e à intensificação das relações. É preciso ter em conta, nessa avaliação, que em 1985, quando o PCN foi proposto, e seus parâmetros divulgados em "furo" da imprensa(60), o PCN enfatizava um conteúdo de ordem militarista, vinculado especificamente ao "aumento da presença militar na área", e ao "fortalecimento da Expressão Militar do Poder Nacional na Faixa de Fronteira e em suas vias de acesso", tendo em vista que "subsistem", entre os problemas acima mencionados, aqueles "oriundos das situações externas" (sobretudo guerrilha e tráfico de drogas).(61)

É, portanto, por demais significativo que, em 1988, com a nova interpretação do PCN pela SG-CSN algo mais matizada em seus aspectos militares, e em janeiro de 1989, com a iniciativa quase que idêntica do PROFFAO—onde, desde o início, se procurou retirar quaisquer conotações militaristas, enfatizando-se, pelo contrário, os pressupostos da proteção das comunidades indígenas e a conservação do meio ambiente, e onde o objetivo era o de atender as necessidades das populações locais—as

---

58. A proposta inicial do PCN consta de Exposição de Motivos n.18, de 19 de junho de 1985, da SG-CSN; a do PROFFAO consta da Exposição de Motivos n.02, de 12 de julho de 1988.

59. Valeriam aqui também as observações feitas a respeito da situação em Rondônia no já citado estudo da CEPAL, Planificación y Gestión del Desarrollo en Áreas de Expansión de la Frontera Agropecuária en América Latina, onde se indica que "los esfuerzos para consolidar una frontera agropecuaria con propriedades pequeñas y medianas dedicadas a la subsistencia y a la producción de cultivos comerciales en Rondônia se ven contrarrestados por la dinámica de una economía capitalista enmarcada en un sistema centro-periferia. Esta se caracteriza por conflitos de intereses y posibilidades de autodeterminación desiguales según los diferentes grupos sociales, de acuerdo con su posición socioeconómica, reproduciéndose así las disparidades económicas, políticas y, por ende, regionales de la sociedad brasileña"(p.84).

60. Vide, a respeito, a edição de 30 de novembro de 1986, do Jornal do Brasil.

61. Vide Exposição de Motivos acima citada, de junho de 1985. Tais expressões ainda foram usadas na primeira versão (não-oficial) do documento sobre o PCN, publicado em 1988, mas sem tais referências ao conteúdo militar do "Projeto".

regiões fronteiriças da Amazônia surgem como áreas nas quais a atenção governamental se expressa de forma bem mais coerente. Está agora focalizada nas populações locais e em seus interesses, como se se descobrisse, de repente, que os interesses governamentais, como o de que tais populações fronteiriças aí permaneçam (objetivo indicado no PROFFAO), ou o de maior relacionamento com os vizinhos, na verdade não são excludentes, ao contrário, coincidem.(62)

Infelizmente, antes que se operassem essas correções, dentro do Governo brasileiro, sobre o tratamento a ser dado às regiões fronteiriças, nos anos de 1988 e 1989, o lançamento quase que em segredo do PCN, em 1985, e sua revelação pela imprensa, em 1986, apenas reforçaram as suspeitas de "expansionismo" brasileiro. Longe de ser tema novo no relacionamento entre os países da América Latina, aflorando, justificadamente ou não, em momentos tão diversos como quando da "Questão do Acre", da construção de Itaipu, ou em momentos passados da série (ainda não terminada) de negociações sobre o aproveitamento de recursos energéticos bolivianos pelo Brasil (63), os receios e a inquietação

---

62. Se o Calha Norte se concentrava em toda uma grande área ao norte dos rios Solimões e Amazonas, e dava prioridade, primeiramente a algumas localidades fronteiriças onde se instalariam unidades militares pequenas (pelotões), e posteriormente a três regiões específicas (Roraima e o polo de Boa Vista; Alto Rio Negro e o polo São Gabriel da Cachoeira; alto Solimões, e o polo Tabatinga-Benjamin Constant), o PROFFAO teria uma base de ação numa faixa de fronteira relativamente mais desenvolvida, sobretudo no seu setor sul, atingindo especificamente 52 municípios localizados dentro da faixa de 150 km da linha fronteiriça, nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Mato Grosso. Ainda que muitos dos objetivos fossem comuns a ambos os projetos (por exemplo, ampliação e integração da infra-estrutura viária, estímulos à interiorização do processo de desenvolvimento, aceleração da produção de energia elétrica local), o PROFFAO passa a assumir uma nítida conotação de desenvolvimento sócio-econômico, sem explicitar quaisquer preocupações de natureza de defesa nacional, de segurança ou outra especificamente militar, e enfatiza, numa demonstração de modernidade, os temas da conservação ambiental e da proteção às comunidades indígenas. Até na forma, o PROFFAO se esforçou para distinguir-se de programas militares ou de segurança: seu lançamento oficial, em 30-03-89, foi público, no Ministério do Interior—ao qual estavam afetas as atividades de desenvolvimento regional, contrariamente ao Calha Norte, gestado e iniciado em segredo, ainda que dentro do mesmo formato de grupo interministerial. Ademais, o PROFFAO vê as micro-regiões fronteiriças em termos da busca de um equilíbrio interno das relações de troca (desenvolvimento equilibrado) e se esforça para aproveitar, numa primeira fase, a malha de projetos e iniciativas existentes ou em andamento, mais do que apresentar novas idéias.

Nessas iniciativas, é de todo modo sintomática a evolução conceitual implícita em direção a noções mais positivas e menos apriorísticas de segurança na fronteira. Mais do que uma atitude conflitual, de ordem militarista, passa-se a uma visão *ex-post*, na qual a segurança é obtida *em decorrência* da cooperação e dos esforços consequentes de integração.

63. Negociações iniciadas pelo Tratado sobre a Saída e o Aproveitamento do Petróleo boliviano, concluído pelo Brasil e pela Bolívia, em 1938, e depois retomadas por ocasião dos Acordos de Roboré, de 1958, que, por objeções levantadas dentro do Congresso brasileiro, só foram ratificados em 1969 e 1970, mas que já, antes da conclusão em 1958, haviam sido, no que se refere à participação da Petrobrás, rejeitados na Bolívia antes mesmo de 1958.

dos vizinhos amazônicos aumentaram significativamente a partir de 1970, com os diversos planos de valorização e de ocupação da região, inciados pelo Governo Médici. Como principais responsáveis pelo aumento das suspicácias, citam-se a intensificação da colonização, com migrantes brasileiros instalando-se a cavaleiro sobre as fronteiras, a movimentação em torno das descobertas de recursos minerais e energéticos nas regiões lindeiras, e a construção de rodovias que propiciariam as eventuais vinculações do Brasil com o Pacífico e com o Caribe, facilitando, dentro dessas interpretações, a "expansão", além-fronteiras, do comércio e da influência brasileiros(64); ou ainda, a própria diversidade dos regimes políticos que prevaleciam nos países da região nos primeiros anos da década de 1970.(65)

Trata-se, vale repetir, de uma questão de interpretação, ou, se se quiser, de percepção. A verdade é que, como reconhece Gino F. COSTA, "los cambios que la industrialización y la expansión amazónica brasileña han comenzado a ocasionar en el escenario regional en el transcurso de las tres últimas décadas parecen ser irreversibles y sin duda tienen dimensiones históricas. Los vecinos amazónicos del Brasil han sido lentos en responder a ellos. Sin embargo, lo han hecho con el inicio de sus proprios procesos de integración y desarrollo amazónico y con la constitución en 1969 del Grupo Andino. No obstante, no fue hasta la década del 1970 que dichas transformaciones comenzaran a tener una expresión más dinámica en las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos en la cuenca".(66) Ao verificar tais mudanças, e

---

64. C. APESTEGUY, G. MARTINIERE, H.THERY, Frontières en amazonie: la politique du Brésil et l'intégration de l'Amérique du Sud, op.cit.,p. 80-81: "Ne se satisfaisant plus du 'capitalisme sauvage' de Manaus, declarée zone franche en 1967, (l'entreprise de conquête par le Brésil) provoquait alors l'inquiétude de ses voisins, d'autant plus sensibles à la pércée amazonienne du Brésil que des colons brésiliens s'installaient à cheval sur les frontières. Par ailleurs, ces pays connaissaient une fascination nouvelle et spectaculaire pour leur "oriente":le pétrole n'avait-il pas jailli à Lago Agrio, en territoire équatorien à la frontière colombienne?". Mais adiante (p.84), os autores ressaltam que as desconfianças com relação ao Brasil, nos anos 1970, decorrem do fato de que, conscientes de sua fraqueza na Amazônia, os países hispano-americanos não se preocupavam sobre a região enquanto seus vizinhos tampouco se preocupassem. A situação mudou no momento em que o Brasil, "le plus important d'entre eux", se lançou à conquista da região. Como pano de fundo, estaria a lição histórica do "recuo do meridiano de Tordesilhas" e o episódio do Acre, de 1903.

65. Gino F. COSTA, Relaciones del Peru con Brasil, in Relaciones del Peru con los Países Vecinos, Centro Peruano de Estudios Internacionales, p.58, onde agrega : "Es preciso recordar que la casi total homogeneidad de régimenes políticos que hoy existe en América del Sur es una de las razones que explica el buen clima reinante en la actualidad, y los avances que en estos años se han logrado a nivel de relaciones bilaterales y sobretodo de diplomacia multilateral. Los primeros años de la década del 70 presentaban precisamente el cuadro opuesto". COSTA se refere igualmente, como motivos de suspicácia nessa época, à percepção do Brasil como aliado privilegiado dos EUA, fato demonstrado pela crescente presença do capital estrangeiro e até mesmo pela alegada participação indireta e clandestina dos serviços de inteligência brasileiros em outros países em apoio a forças conservadoras (p.58).

66. Ibidem, p. 57.

ao responder a elas, os países vizinhos sem dúvida tiveram, ou ainda têm, que trabalhar em cima de pressões negativas, provenientes dos mais diversos meios culturais ou políticos, e cuja base de argumentação denuncia, por seu caráter episódico, uma visão no mínimo limitada de fenômenos por certo complexos, e que só podem ser compreendidos nos referenciais mais amplos de uma crítica racional, se não da cooperação e da sintonia política. Exemplos dessas atitudes alarmistas se multiplicam na imprensa e nas análises políticas em diversos países, sobretudo no início dos anos de 1970, mas não deixam de aparecer em períodos posteriores.(67)

Seja como for, e num segundo plano de análise (o primeiro tendo sido a evolução dos programas internos,tais como o Calha Norte e o PROFFAO, acima citados), os anos finais da década de 1970 testemunharam mudanças importantes no relacionamento entre os países amazônicos, refletindo, nesse período de transição, mudanças de valores certamente vinculadas ao movimento em direção à democracia em diversos países, inclusive o Brasil. Sem dúvida, o contexto econômico, após o choque dos preços do petróleo, em 1973, terá contribuído, como quer Gino COSTA (68), para o desenho, pelo Brasil, de uma nova política

---

67. Vide M. FOUCHER, Brésil, l'impérialisme économique, in Encyclopedia Universalis, Universalia, 1976. Mais recentemente, mereceria menção o livro de Alvaro AVILA BERNAL, Corrupción y Expoliación en America Latina, Bogotá, 1987, recheado de denúncias sobre o alegado "expansionismo brasileiro", dentro dos conceitos do "subimperialismo brasileño", que estaria "organizado para satisfacer cuatro tipos de necessidades básicas, a saber: comércio exterior, aprovisionamiento energético, control de materias primas y expansión territorial"(p.347). A "punta de lanza del expansionismo", conjuntamente com uma "diplomacia hábil y dinámica", seria o sistema viário construído pelo Brasil "a través de las inmensidades amazónicas". Tal sistema "aparece concebido como un instrumento de penetración y sojusgamiento de los países vecinos, incapaces de encontrar las vias de su urgente integración"(p. 349). Na mesma linha estão as apreciações sobre o Calha Norte, visto como "ocupação militar" das fronteiras setentrionais do Brasil (p.358). A notar, sobre esta obra, primeiro o autor, urbanista diplomado pela Universidade de Paris, com diversos trabalhos sobre urbanismo e planejamento urbano (a obra analisa o estado de abandono das diversas localidades colombianas fronteiriças); segundo a pretensa seriedade das análises que ali desenvolve, para expor os desígnios brasileiros em conjunção com a corrupção nas elites colombianas, em contraste com a identificação que faz da honestidade e eficiência venezuelana na promoção do desenvolvimento.Tais percepções não se limitam a analistas colombianos. Vez por outra, tem-se às mãos declarações, muitas de caráter privado, mas que nem por isso menos representativas, de líderes empresariais ou de outra natureza cujo teor tende a ser extremamente crítico e mesmo obsessivo quanto aos riscos de expansão brasileira no continente. Um desses casos seria o artigo de Adolfo SALGUEIRO, publicado em "El Universal", de Caracas, em 25-03-89, onde alerta a Venezuela e os demais países do tratado de Cooperação Amazônica para estarem "vigilantes de forma a impedir—como parece ser el caso—que Brasil nos utilice como tontos útiles o como peones de su política egoista y expansionista que los llevó desde la línea de Tordesillas hasta casi el borde del Caribe a través de su cortejo vial con Guyana y casi a orillas del Pacífico con sus proyectados avances asfálticos a través de Colombia y Ecuador". Ainda que de uma forma mais positiva, representantes doutrinários do próprio partido de Vitor PAZ ESTENSSORO, o M.N.R., no contexto do Encontro Presidencial Brasil-Bolívia em La Paz, em agosto de 1988, indicavam que "la historia de las relaciones internacionales boliviano-brasileras no son precisamente las mas armónicas o generosas"(Vide José Maria CENTELLAS, El Nacionalismo Revolucionario y un Nuevo Enfoque en las Relaciones internacionales Boliviano-Brasileras, La Paz, enero de 1989, p.21).
68. Op.cit., p.59.

exterior e que, na Amazônia, significou a busca da aproximação efetiva como os países vizinhos, bilateralmente, e, com a conclusão do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), no quadro regional multilateral. Com efeito, nesse virar da década, intensificaram-se particularmente as atividades diplomáticas, primeiro no plano bilateral, depois no plano multilateral, aumentando-se a frequência de encontros de Chanceleres e mesmo encontros presidenciais, até então raros no contexto amazônico.(69)

---

69. Ainda em fevereiro de 1973, os Presidentes Rafael CALDERA e Emílio G. MEDICI encontravam-se nas localidades fronteiriças do Marco BV-8(Brasil) e Santa Elena de Uairén(Venezuela), em seguimento aos entendimentos mantidos em Brasília, pelos Chanceleres ARISTIDES CALVANI e Mario GIBSON BARBOSA, em maio de 1971. Em ambas ocasiões, os documentos firmados, e especialmente as Declarações Conjuntas, refletem uma disposição de aproximação, com ênfase na cooperação em torno do tema do desenvolvimento regional. O parágrafo 17, por exemplo, da Declaração Conjunta dos dois Chanceleres em 1971, previa já todo um programa de cooperação nas regiões fronteiriças, dentro dos conceitos, que hoje poderiam ser qualificados, de "ampliação dos espaços econômicos nacionais", dentro das "perspectivas de complementação entre os dois países." Em um primeiro ponto, se acordava promover a cooperação entre os respectivos órgãos de desenvolvimento regional (SUDAM e, pela Venezuela, CVG e CODESUR); como um segundo, se encarregava a Comissão Mista de Cooperação Econômica e Técnica, que então se criava, da elaboraçãode um projeto de Convênio de Trânsito Fronteiriço; e, como um terceiro, se destacava a conveniência de acelerarem-se as obras das estradas BR-174 (Manaus-Boa-Vista-Marco BV-8 e El-Dorado Santa Elena de Uairén, com vistas à integração física e ao incremento do intercâmbio regional. Tal programa de entendimento sobre as regiões fronteiriças foi reiterado, de forma até mais específica, na Declaração Conjunta CALDERA-MEDICI, de 1973 (sobretudo parágrafos 18 a 23). Tendo em conta que a Venezuela havia interrompido relações diplomáticas com o Brasil no período de 17 de abril de 1964 até 29 de dezembro de 1966, tais demonstrações de busca de aproximação se tornam ainda mais significativas, numa tendência que, desde estão, se tem solidificado cada vez mais. (Vide Julio PORTILLO, Venezuela-Brasil, Relações Diplomáticas, 1842-1982,p.299-308).

Digno de nota, igualmente, é o Encontro Presidencial Ernesto GEISEL-Francisco MORALES-BERMUDEZ Cerruti, em 5 de novembro de 1976, a bordo do navio-patrulha brasileiro *Pedro Teixeira*, e do navio-patrulha peruano *Ucayali*, no rio Solimões, na linha de fronteira brasileiro-peruana. Após a queda do Presidente VELASCO, em 1975, e a inflexão política no Brasil a partir do Governo GEISEL, empossado em 1974, o movimento de reaproximação entre os dois países se dá dentro de um contexto de dificuldades econômicas, depois do primeiro choque do petróleo, em 1973. Releva, entretanto, nesse contexto, o movimento de transição no quadro de cooperação latino-americana, tendo, justamente, o Encontro GEISEL-MORALES-BERMUDEZ, lançado, com ênfase, a perspectiva da Amazônia como região propícia para a cooperação e a aproximação entre os dois países. Na ocasião, não só foram firmados diversos acordos vinculados à cooperação e às atividades fronteiriças (por exemplo,o convênio sobre transportes fluviais, o acordo para a constituição de uma Subcomissão Mista de Cooperação Amazônica, o acordo para a formação de um grupo ad hoc para estudo do trânsito de pessoas e embarcações na fronteira, o acordo para a conservação da flora e da fauna dos territórios amazônicos dos dois países, o acordo sobre cooperação na área sanitária) como se firmaram as bases de cooperação futura em áreas como a da interconexão viária e a da cooperação econômica. Como no caso das relações com os demais países, o encontro de novembro de 1976 (também precedido de encontro em nível de chanceleres, em Lima, em 6 e 7 de novembro de 1975), propiciou a intensificação das relações, tendo MORALES-BERMUDEZ visitado o Brasil em outubro de 1979, FIGUEIREDO visitado Lima em junho de 1981, e BELAUNDE visitado Brasília três anos depois, em junho de 1984.
(Vide Resenha de Política Exterior, MRE, n. 11)

Desenhou-se um quadro de entendimento e de cooperação cuja progressão fatores como a crise da dívida externa, a recessão do início da década de 1980 na América Latina, e os anos subsequentes de continuadas dificuldades econômicas, pela sua extensão e profundidade, tornaram mais difícil e menos operativo.

Tais fatores não impediram, entretanto, a aproximação no plano político, estimulada não só pelos problemas econômicos comuns, mas, especialmente, pela maior facilidade e transparência do diálogo, dentro das características próprias do comportamento democrático. Dentro dessas características do comportamento democrático, haveria que notar as mudanças de percepção sobre o conceito de relações internacionais, que passa agora a valorizar mais a participação da sociedade na formulação mesma da política externa. Verifica-se, consequentemente, uma atenção maior da política externa para com a realidade interna, processo no qual a multiplicação dos níveis de autonomia política não fica em geral ausente.(70)

As mudanças, longe de ocorrerem, contudo, de forma imediata, foram marcadas por um nítido período de transição. Buscava-se construir, na década de 1970 e inícios da década de 1980, um projeto de aproximação efetiva entre países vizinhos, saindo-se de uma fase de relações amistosas, mas pouco efetivas. O objetivo de criar interesses no campo econômico e comercial, de investimentos e de integração correspondeu a esforços cautelosos no sentido de evitar o surgimento de obstáculos concretos ou suspeitas subjetivas, e firmar relações de confiança. A convergência em direção à democracia, nos últimos 15 anos, proporcionou elementos de transparência que em muito facilitaram o processo; mas o período, em função de percepções ainda conflitivas, muitas vezes, e sobretudo pela insistência consensual sobre o enquadramento nacional (por oposição ao local, ou ao regional, ou mesmo ao multilateral), é portador de uma mensagem de transição, ou de evolução, em direção a concepções, entretanto, cuja nitidez ainda está por ser definida. A criação, em fins de 1987, do "Grupo do Rio", ou "Grupo dos Oito" (Argentina, Brasil, Colômbia, Peru, México, Venezuela, Uruguai e Panamá), como um novo esforço de concertação política no âmbito latino-americano demonstra, justamente, ao lado de outros mecanismos e organizações como o SELA, ou a ALADI, a existência de vontades criativas vinculadas à busca em conjunto de elementos que melhor permitam compreender a realidade regional, e melhor integrá-la internacionalmente. A par dessas iniciativas, porém, coube à região amazônica definir seu espaço multilateralmente, mediante a conclusão, em 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

---

70. Raul Bernal MESA, Papel de las regiones en la formulación de la politica exterior y potencial de articulación con regiones de paises limítrofes. Antecedentes y perspectivas, Integracion Latinoamericana, n. 156, 1990, pp. 29.

5.4. O Tratado de Cooperação Amazônica.

> "Substantively, this construct in itself is like a *utopia* which has been arrived at by the analytical accentuation of certain elements of reality"
>
> Weber, The Methodology of the Socia Sciences, N.Y., Free Press, 1949, p.90

Como toda obra extraordinariamente representativa de sua época, o TCA pode ser visto como o produto final de um processo anterior bem sucedido, ou como referencial capaz de balizar uma nova realidade. Seja como for, celebrado em 1978, e em vigor desde 1980, constitui importante conquista para a conformação da Bacia Amazônica como espaço de cooperação entre os países da região. Integram o TCA, além do Brasil, a Bolívia, o Peru, o Equador, a Colômbia, a Venezuela, a Guiana e o Suriname. No TCA, estão firmados princípios básicos para a cooperação regional, como a idéia de que para lograr-se o desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia, é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente; ou a idéia de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação(71) do meio-ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado. Já nessas duas propostas, pode-se distinguir a coexistência de princípios que tendem a assumir, na década de 1980, aspectos conflitantes, na medida em que a equação *desenvolvimento sócio-econômico e preservação ambiental* passa a conter—por injunção internacional, como se referiu mais acima— variáveis que extrapolam o contexto da soberania nacional, na definição de seu equilíbrio. A extraordinária capacidade do TCA de prever essa tensão e de tentar equacioná-la recomenda positivamente sua estrutura como acordo-quadro flexível, capaz de nortear matrizes coerentes para o desenvolvimento da cooperação regional. Ao mesmo tempo, porém, ao reforçar os aspectos da soberania nacional, o TCA faz inevitavelmente concessão aos processos anteriores que procurou demarcar, revelando sua representatividade dentro de um período de transição.(72) Para dar-se

---

71. Termo usado no TCA. Hoje, entretanto, o termo equivalente seria *conservação*, que inclui a idéia de utilização racional dos recursos, ou do desenvolvimento sustentável. Ao termo *preservação* é dada hoje a conotação negativa de intocabilidade do meio ambiente, o que certamente não é a intenção do TCA.

72. De acordo com conhecida análise do Embaixador Rubens RICUPERO, em Conferência datada de 1979 sobre o TCA, o acordo seria regido por cinco princípios gerais: a) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia (o Tratado não é aberto a adesões); b) a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais; c) a cooperação regional como meio de facilitar a realização dos dois objetivos anteriores; d) o equilíbrio e a harmonia entre a proteção ecológica e o desenvolvimento econômico; e) a absoluta igualdade entre as partes.

uma imagem tematicamente distante, mas que se quer sugestiva, poder-se-ia recorrer à obra de Johann Sebastian Bach, ápice do processo evolutivo do barroco musical, e nesse sentido com caráter finalista; mas, ao mesmo tempo, referencial absoluto do sistema harmônico da música tonal, que, por dois séculos, se seguiu a Bach. Independentemente de seu valor futuro, o fato é que o TCA soube absorver a tensão intrínseca aos grandes momentos de transição paradigmática, evitando, não sem dificuldades, reveladas no complexo processo de sua negociação, o enrijecimento de concepções equívocas (entre elas os receios de hegemonia ou expansionismo brasileiros), ou defasadas no tempo (como a visão essencialmente interiorizada, vigente um pouco, aqui e acolá, em cada país, limitada a um nacionalismo pouco dinâmico, que havia contribuído, junto com heranças coloniais, ao distanciamento entre os países amazônicos e ao desestímulo das relações regionais entre eles).(73)

O TCA tem doze anos de vigência. Marcaram-no, desde o início, conjunturas econômicas adversas nos países-membros. Nesse curto e difícil período, o Tratado consolidou o estabelecimento de solidariedade regional (talvez sua maior conquista até agora), e, através da celebração de inúmeras reuniões e seminários nas instâncias previstas, arregimentou um conjunto nada desprezivo de princípios e de propostas para a cooperação regional. A partir da III Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos Países-membros, celebrada em Quito, em março de 1989, o TCA entra numa fase mais operativa, concentrando sua atuação em áreas tais como o meio ambiente e a questão indígena. Sobre ambos, criaram-se, por decisão da Reunião de Quito, Comissões Especiais, com o objetivo de, usando-se os mecanismos previstos no próprio Tratado, dar

---

73. A análise do TCA e do processo negociador que levou à sua conclusão não caberia nos limites do presente trabalho, nem está nos seus objetivos. Importa, no entanto, a referência ao fato de que a iniciativa do TCA, sendo brasileira, reavivou, durante o processo negociador, de 1977 a 1978, os temas do "expansionismo" brasileiro, não só no seio dos países da região , mas no restante do continente e mesmo alhures. (*Vide*, a esse respeito, Julio PORTILLO, Venezuela-Brasil, Relaciones Diplomaticas, op.cit., p. 219-224, onde se menciona, entre os fatores que levaram à proposta brasileira, uma suposta movimentação, em meios governamentais e acadêmicos norte-americanos, para a internacionalização da Amazônia, e onde se relacionam objeções ao Tratado por parte de setores da imprensa regional ou aquelas de organizações como o Conselho Mundial da Paz, para quem o TCA propiciaria a invasão de terras indígenas com a ajuda das multinacionais ; APESTEGUY, MARTINIERE E THERY, op.cit., pp. 88-94, onde se descrevem as objeções do Peru e da Bolívia, a respeito da expressão "integração física", a preocupação venezuelana inter alia com o relacionamento entre o Pacto Andino e o proposto TCA).

Importa também ressaltar que o êxito das negociações mostrou a sensibilidade dos países participantes para as novas realidades regionais e para as mudanças qualitativasque estavam ocorrendo. Nas palavras do Embaixador Rubens RICUPERO, o TCA passava a ser o reconhecimento de que "a cooperação regional na Amazônia não é um ente da razão, uma elocubração desnecessária de burocratas. Trata-se, ao contrário de diretriz imposta pela força das coisas, de uma idéia cujo tempo finalmente chegou". (Rubens RICUPERO , A Cooperação Regional na Amazônia, p.9, apud Synesio Sampaio GOES FILHO, em Aspectos da Ocupação da Amazônia, op.cit., p.157).

a esses assuntos a necessária articulação em nível que vai além do plano nacional, mas que contorna, racionalmente, isto é, na escala adequada, as crescentes deformações que tais temas sofrem no plano mundial. Em 6 e 7 de maio de 1989, essas articulações foram endossadas no mais alto nível, com a I Reunião dos Chefes de Estado dos Países-membros do TCA, e a "Declaração da Amazônia", firmada na ocasião.

Da mesma forma, a perspectiva da celebração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, serviu de plataforma para nova iniciativa de articulação dos países amazônicos no mais alto nível, com a II Reunião dos Chefes de Estado dos Países-membros do TCA, em Manaus, em fevereiro de 1992.

A ênfase nos assuntos indígenas e sobretudo no tema do meio ambiente não quer dizer descuido, pelo menos temático, com outras áreas onde o TCA tem, desde o início, demonstrado razoável capacidade de manejo em nível multilateral, tais como saúde, ciência e tecnologia, transportes e navegação. É, entretanto, significativo que o tema ambiental passe a proporcionar ao Tratado maior presença internacional, pois, na verdade, o TCA é inovador por esse ângulo, mostrando-se precursor de tendências e capaz de assimilar, desde seu nascimento, a moldagem cooperativa julgada mais apropriada pelos países-membros.

Especificamente para os fins contemplados nos programas de cooperação fronteiriça, caberia citar o artigo XI, que diz:

> "Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e a gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para os referidos territórios"

Com a consolidação do processo de cooperação regional, que passa a contar com um marco genérico no TCA, estariam lançadas as condições para uma aplicação específica dos conceitos contemporâneos de cooperação em áreas fronteiriças. O TCA, nesse sentido, exerce o papel de ponte para novo paradigma, transformando-se, nas circunstâncias, num instrumento capaz de interpretar a mudança da realidade regional, na qual as regiões fronteiriças, em função dos diversos elementos arrolados mais acima, passam a receber necessariamente um influxo valorizativo. O TCA, ao regionalizar a possibilidade de cooperação, permite maior agilidade na consideração de escalas e, dessa forma, atende à relativização das periferias, o que, na Amazônia, é um dado da modernidade, como se procurou mostrar.

6. OS PLANOS-MODELOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE COMUNIDADES VIZINHAS NA FRONTEIRA.

"Views that know no frontiers"
(anúncio publicitário do The Economist)

6.1. Origem. Antecedentes.

Constam do "subsistema rodoviário da Amazônia", de acordo com o Ministério dos Transportes (74), as seguintes rodovias que atingem as fronteiras do Brasil com os demais países da região:
a) continuação da BR-364, de Rio-Branco em direção a Cruzeiro do Sul e mais o trecho de 107 km. dessa cidade a Boqueirão da Esperança, para ligação com o sistema rodoviário peruano, implantado, em direção à fronteira, até Pucalpa;
b) BR-425, de Abunã (entroncamento com a BR-364) até Guajará-Mirim, de 128 km., revestimento sílico-argiloso, implantada em 1975;
c) BR-317, Rio Branco-Brasiléia-Assis Brasil; de seus 342 km. de extensão, cerca de 150 km. já pavimentados, com a previsão, de acordo com Protocolo bilateral de 1981, de interconexão, por Iñapari, com o sistema rodoviário peruano, implantado, de Cusco em direção à fronteira, até Puerto Maldonado e Iberia;
d) BR-174, Manaus-Caracaraí-Boa-Vista-Marco BV-8; implantada com revestimento sílico-argiloso, e 47 km. pavimentados, dos 1003 km.de extensão, com conexão com o sistema venezuelano, por Santa Elena de Uairén. Faltam ainda algumas dezenas de km., a partir de Santa Elena em direção ao norte, para a complementação da pavimentação de todo o eixo Caracas-Puerto-Ordaz-Santa Elena de Uairén;
e) BR-401, de Boa Vista a Bonfim, na fronteira com a Guiana, com 127

---

74. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, Secretaria-Geral, Transportes na Amazônia-A perspectiva brasileira, documento elaborado como contribuição ao I encontro dos Ministros dos Transportes dos Países Membros do Tratado de Cooperação Amazônica, Manaus, outubro de 1989, p. 42-50.

km. de revestimento sílico-argiloso já concluído, em conexão prevista com a rodovia Lethem-Mabura-Hill-Georgetown, de extensão em torno de 560 km., cujo único trecho já implantado e pavimentado é o trecho Mabura-Hill-Georgetown;
f) BR-156, Macapá-Oiapoque, de 590 km.de extensão, implantada com revestimento sílico-argiloso.

Do "subsistema aeroviário", constam oito aeroportos internacionais na Amazônia: Cruzeiro do Sul, Rio Branco, Manaus (Eduardo Gomes), Tabatinga, Boa Vista, Belém, Santarém, Macapá.

Finalmente, do "subsistema hidroviário", abrangendo uma rede da ordem de 24.000 km., numa área de mais de 3.600.000 km2., seriam beneficiadas cidades ou localidades significativas nas regiões fronteiriças tais como Benjamin Constant e Tabatinga (Amazonas); Porto Velho (Madeira); São Gabriel da Cachoeira (Negro); Boa Vista (Branco); Rio Branco, Xapuri e Brasiléia (Acre); Cruzeiro do Sul (Juruá); Vila Bittencourt (Japurá); Santo Antônio do Içá, Ipiranga (Içá).(75)

Em torno dessa relativamente inexpressiva infra-estrutura de transportes nas regiões de fronteira amazônicas situam-se cidades e comunidades igualmente pouco representativas do ponto de vista demográfico e também, na maioria dos casos, do ponto de vista econômico, como se assinalou mais acima. Tais pontos ou áreas fronteiriças, entretanto, em função do fenômeno da relativização das periferias, bem como do fato de, em muitos casos, constituírem pontos de articulação com "cidades-gêmeas", nos países vizinhos, são altamente expressivas se consideradas em sua escala local. A essa expressividade local se estaria agregando uma soma de interesses adicionais, que abrangeriam do local, passando pelo regional, até aqueles de âmbito mundial, como é o caso das questões indígenas e do meio ambiente, sem excluir a exploração de riquezas naturais e minerais.(76) Para usar a expressão "nose to nose in nowhere" do Professor BOLIN, em várias dessas áreas fronteiriças amazônicas se estaria observando uma gradual progressão, do "nowhere" para o "nose-to-nose", o vazio micro-regional perdendo validade, e a articulação local ganhando impulso correspondente. Assim, problemas, mas também possibilidades interessantes de ordem diversa, ligados a essa "vivificação" de certas regiões fronteiriças, passaram, nos últimos anos, a ocupar espaços crescentes nas formulações

---

75. Ibidem, p. 30-42.
76. É importante distinguir esse processo daquele até há pouco adotado em muitos círculos, baseado no pensamento geopolítico tradicional, de acordo com o qual "national defense no longer consisted of the passive protection of frontiers, but involved a dual strategy of social control and economic development". Ainda que tais concepções "gave frontier regions a new importance, particularly where it was felt that unexploited natural resources—such as Tierra del Fuego, The Essequibo, and Amazonia—might be located"(Walter LITTLE, Paz latinoamericana?-International Conflict in Latin America, International Affairs, 63(4), Autumn 1987, p. 598.)

políticas nos variados níveis governamentais, tanto internamente como em nível bilateral, sobretudo no Cone Sul, mas não de forma adstrita àquela região.(77)

É justamente neste contexto, e tendo em conta o desenvolvimento recente de todo um acervo teórico e prático a respeito da *integração fronteiriça*, que surgem, na Amazônia, as possibilidades de *redescobrir* sua aplicação na região. A idéia de *redescobrir* está, evidentemente, ligada ao fato de que, como se viu, já em 1963, Colômbia e Venezuela, com o apoio e incentivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, haviam acordado um primeiro plano concreto de integração fronteiriça. E, vale acrescentar, com base nos resultados inicialmente animadores dessa iniciativa, Colômbia e Equador buscavam, de novo com o apoio do BID, "espelhar" aquela experiência num segundo estudo significativo, datado de fevereiro de 1966. Tais planos sofreram, desde então, descontinuidades maiores ou menores, em geral vinculadas à instabilidade política e econômica na América Latina, nas últimas décadas. A falta relativa de êxito desses planos deve, ademais, algo ao mero fato de que os conceitos contemporâneos sobre cooperação fronteiriça apenas se estavam forjando naquele momento, não só na região, como na Europa e em outras partes do mundo, conforme se procurou mostrar anteriormente. Instituições como o BID ou o Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) estavam à frente de formulações teóricas, em paralelo ao que se buscava fazer na Europa. As inegáveis tonalidades inovadoras dessas propostas para a América Latina—talvez até mesmo revolucionárias, na valorização de periferias, na visão da fronteira como um recurso, na defesa da especificidade da fronteira, vista não mais como uma linha, de funções negativas, mas como uma região ou uma área com características próprias, exigindo um tratamento racional e portanto unificado ou integrado, além de multidisciplinar—possivelmente demandariam um tempo de maturação. Essa maturação viria junto com a descontração política na América Latina, com o esforço de consolidação democrática a que hoje se assiste. Nunca é demais lembrar que a redescoberta da América Latina pelos países da região é igualmente fenômeno recente, pois remonta praticamente à década de 1970 a busca consciente de vínculos interregionais que se estendam para além do tradicional plano da retórica.(78)

---

77. Estar-se-ia no domínio daquilo que Luciano TOMASSINI chama de "new forms of cooperation based on specific actions, covenants and projects agreed between pairs or group of countries", fenômeno para cuja descrição esse autor propõe os termos "integração 'real' ou 'informal'"(The disintegration of the integration process: towards new forms of regional cooperation, in Regional Integration: the Latin American experience, p. 233).
78. Vide, para uma análise dessa convergência político-econômica na América Latina, Rubens RICUPERO, O Brasil e o Mundo no Século XXI, Revista Brasileira de Política Internacional, esp. p. 18.

Admissivelmente, as dificuldades econômicas crescentes, a partir da crise da dívida externa, da recessão no início dos anos 1980, e dos surtos inflacionários de amplitude e densidade cada vez maior, sugerem a procura de caminhos novos e criativos, dentro de escopos modestos do ponto de vista dos recursos disponíveis, tendências que, efetivamente, favorecem uma avaliação positiva de propostas ligadas à cooperação nas regiões fronteiriças, de conteúdo localizado ("micro"). Ali, obedecidos os critérios da escala local, com base numa visão atualizada de referenciais teóricos como aqueles propostos por SCHUMACHER(79) pode-se fazer algo, com um quase-nada de recursos. Ultrapassar tais limites, ou seja os limites da capacidade de absorção racional local, significaria interferir com riscos em sistemas delicados. Impõe-se, ao contrário, cuidadosamente propiciar meios para a elevação das áreas fronteiriças a patamares de melhor qualidade de vida, e estabelecer os vínculos que permitam a essas áreas dar vazão às suas potencialidades, agregando interesses, em vez de reduzí-los a um mínimo comum. Involuntariamente, essas propostas tendem a situar-se num plano quase oposto ao dos chamados "grandes projetos", nacionais ou bilaterais. Com efeito, a diferença de escalas que os caracteriza por si só já definiria sua natureza díspar. Acresce, porém, a diferença nas dimensões dos recursos envolvidos, e nos objetivos. Ainda que um projeto como o de Itaipu Binacional, ou o do aproveitamento do gás boliviano ou argentino, tenham enormes reflexos sobre a região da fronteira, além de estarem fisicamente instalados nessas regiões, seu alcance primeiro não é ali, já que decorrem de considerações tomadas na escala de cada país como um todo. Na verdade, os "grandes projetos" e os modestos projetos de integração localizados nas áreas de fronteira poderiam—desde que atendidas as diversas variáveis que se poderiam apresentar em funções conflitantes, como é o caso do meio ambiente— sem dúvida conviver pacificamente, até mesmo se complementando. Um exemplo dessa complementaridade estaria nos programas integrados de uso e manejo de um recurso natural fronteiriço como o Pantanal, cujas áreas úmidas, de interesse internacional, constituem um condomínio do Brasil, da Bolívia e do Paraguai.

Outro exemplo seria o tratamento da questão dos grupos indígenas Ianomami, cuja população, estimada em 12.000 a 15.000, dos quais cerca de 9.700 no Brasil, se manteve isolada por motivos tais como a presença da floresta, relevo acidentado, dispersão das aldeias e independência dos grupos, bem como as distâncias envolvidas. Tanto na Venezuela, como no Brasil, medidas específicas têm sido tomadas, especialmente em anos

---

79. E.F. SCHUMACHER. Small is Beautiful; Economics as if People Mattered. Harper & Row, 1975

mais recentes, a respeito da proteção desses grupos indígenas.(80) Ressalta, entretanto, a evidência da necessidade de coordenação de políticas e de ações administrativas, em função de um problema que atinge, ao mesmo tempo, a escala local e a escala mundial. É digna de crédito, nesse contexto, a iniciativa do Presidente COLLOR, de 15 de novembro de 1991, de estabelecer, por meio de portaria do Ministro da Justiça, a reserva sobre o total da área dos Ianomamis no Brasil, de cerca de 9.400 mil hectares, conforme mencionado no capítulo 4.4. Conquanto se possa convincentemente arguir pelos riscos inerentes ao isolamento virtual de área das dimensões equivalentes à superfície de Portugal, o alto significado da iniciativa é marcante como demonstração de uma vontade governamental de incorporar, em termos transparentes, noções contemporâneas de gestão do espaço nacional e de respeito às sociedades que o integram. É preciso, de qualquer maneira, admitir que tal atitude

---

80. Localizados no Maciço das Guianas, área limítrofe entre o Brasil e a Venezuela, dentro de um verdadeiro "nicho ecológico", o contato foi iniciado na década de 1950, por missões religiosas. Na década de 1970, a abertura da rodovia Manaus-Caracaraí, e a divulgação dos resultados do Projeto RADAM dão início à corrida rumo às riquezas minerais em Roraima, afetando as terras indígenas. A presença de garimpeiros e empresas de mineração provoca epidemias, combatidas pela FUNAI(de acordo com o Herald Tribune, edição de 28-03-90, o número de garimpeiros na região seria de 45.000). O Projeto Calha Norte, a partir de 1987, com seu Projeto Especial "para o Incremento das Ações da FUNAI na Faixa de Fronteira", permitiu um levantamento mais rigoroso da situação desses grupos indígenas, e dos Mayongong (estes, mais aculturados), estabelecendo-se um "Plano de Ação Ianomami", com base em estudos desenvolvidos por Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto 94.945/87), onde se contemplava a criação de Florestas Nacionais (do Amazonas e de Roraima) e a criação de quinze áreas indígenas dentro das duas Florestas, além de mais quatro áreas no interior do Parque Nacional do Pico da Neblina, numa superfície total de 8.216.925 ha. (Vide PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, SADEN, Região dos Yanomami-Áreas Indígenas, novembro de 1988, 8 p.). Finamente, em 15 de novembro de 1991, o Presidente Fernando COLLOR presidia cerimônia no Palacio da Alvorada, na qual o Ministro da Justiça assinou portaria que reserva uma área contínua de cerca de 9.400 mil hectares para os õndias Ianomamis. A partir daquela data, ficou vedada a entrada nessa área de pessoas e instituições não autorizadas, sendo o passo seguinte o da demarcação; no caso venezuelano, a "Dirección de Asuntos Indígenas" do Ministerio de Educación traça, de forma correspondente à FUNAI, diretrizes para a proteção dos grupos indígenas localizados nas fronteiras, dentre as quais sobressaem a criação das "Federaciones Indígenas" bem como da "Confederación de Indígenas de Venezuela, datadas de 1973, numa atitude "antidesenvolvimentista"; e, mais tarde, com a Lei de Reforma Agrária, a criação das "Empresas Indígenas", onde o índio é equiparado ao campesino. A diferença do Brasil, entretanto, a política indigenista da Venezuela se encontra dispersa por diversos organismos (só oficiais, são trinta), com um grau menor do que o brasileiro de coerência política. Os Ianomami, entretanto, mantêm-se isolados, não tendo havido, como no Brasil, denúncias de invasões de suas terras por garimpeiros venezuelanos. Tanto quanto se pode saber, as interferências, desde a década de 1970, ocorrem especificamente do lado brasileiro (vide: MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, DIRECTIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, Critérios Actuales del Estado Venezolano en Matéria Indigenista, Caracas, Septiembre 1987. 14 p. e Nelly ARVELO-JIMENEZ & Abel PEROZO, Programas de Desarrollo entre Poblaciones Indígenas de Venezuela: Antecedentes, consequencias y una Crítica, América Indígena, México, 1983, XLIII (3): 503-536.

não pressupõe um grau intolerável de rigidez, e que sua manutenção e evolução estarão ligadas ao próprio desenvolvimento do ordenamento territorial, nos diversos níveis e, mesmo, da maturação das formas de cooperaçào internacional com influências naquela área, dentro do quadro mais amplo e absoluto do respeito à soberania nacional.

Ocorre, no momento, contudo, uma inviabilidade prática na realização das iniciativas maiores: a falta de recursos e de investimentos de que necessitam. Nesse contexto, absolutamente conjuntural, os planos de integração fronteiriça assumem, involuntariamente, como se disse, um espaço próprio, tão mais evidente quanto propiciam, do ponto de vista do relacionamento bilateral, conotações altamente positivas. Ao dispenderem esforços de forma conjunta e articulada na escala local, os Governos da região criam condições básicas para transcender atitudes eventualmente negativas sobre a escala regional, dentro da evolução para um paradigma de relacionamento mais intenso.

Foi indicado mais acima que, em várias ocasiões, no decorrer da década de 1970, os Governos dos países amazônicos deixaram claras suas intenções de articular a cooperação bilateral—e depois, com o TCA, multilateral—na região. Foi sugerido, ademais, que, na década de 1980, o movimento de democratização na América Latina favoreceu o desenvolvimento de entendimentos regionais, nos diversos níveis e foros, como, por exemplo, o SELA, o Consenso de Cartagena sobre a Dívida Externa, a ALADI e o Grupo dos Oito. Surgiram, desse modo, condições políticas para iniciativas que, a partir da segunda metade da década, talvez pudessem ter um acolhimento amadurecido.(81)

O primeiro dos planos acordados pelo Brasil foi com a Colômbia. O Governo colombiano havia proposto ao Brasil, no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica (II Reunião do Conselho, em Santa Cruz de la Sierra, em 1986), a consecução de um Plano-modelo de desenvolvimento integrado das comunidades vizinhas de Itarapacá (Colombia) e Ipiranga (Brasil), no rio Içá-Putumayo. Tal proposta espelhava plano semelhante, de cooperação fronteiriça entre a Colômbia e o Equador, chamado "Plan de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas de los Rios San Miguel y Putumayo, cujo início formal, marcado pela decisão bilateral de solicitar a cooperação da Secretaria-Geral da OEA, data de abril de 1986. Apenas, no caso de Itarapacá-Ipiranga, a área afetada era bem menor.

Tal proposta encadeou-se, pouco depois, com as consultas informais que a Chancelaria brasileira desenvolveu junto à Chancelaria colombiana, para informá-la a respeito do "Projeto Tabatinga", que começava a ser estruturado pelo então Conselho de Segurança Nacional(CSN). A preocupação do Itamaraty, como partícipe do Projeto Tabatinga, e, de forma mais ampla, do Projeto Calha Norte(PCN), ao

---

81. RICUPERO, op.cit., p. 18.

qual o Projeto Tabatinga se vincula, era a de evitar, junto aos países vizinhos, o nascimento de preconceitos e concepções errôneas sobre os objetivos desses projetos. Tratava-se, no caso de Tabatinga, de dotar essa localidade de melhores condições urbanas, tendo em conta o acentuado crescimento detetado em anos recentes, produto do aumento dos fluxos de comércio regional.(82) Relegada, como de resto outras localidades fronteiriças o são, a uma tradicional posição de marginalidade e de abandono, o estado deplorável dos serviços básicos de Tabatinga contrastava fortemente com uma muito mais eficiente organização urbana existente em Letícia. No contexto do PCN, esse desequilíbrio local mereceu, por parte do CSN, atenção específica, afinal projetada em diversas medidas de melhoria das estruturas dos serviços públicos em Tabatinga.(83)

Em função desses contatos entre as duas Chancelarias, decidiu-se pela convocação, para Letícia, em julho de 1987, da Primeira Reunião da Comissão Mista Brasil-Colômbia de Cooperação Amazônica, foro criado pelo Tratado de Amizade e Cooperação Brasil-Colômbia, de 1981, e que até então não se havia reunido. Na reunião de Letícia, com ampla participação de autoridades locais (Tabatinga e Letícia), estaduais e representações em nível governamental dos dois países, ficou acordado que o Plano Modelo Tarapacá-Ipiranga deveria ser estendido, de forma a abranger, também, áreas de Tabatinga-Letícia, ao sul, e Vila Bittencourt-La Pedrera, ao norte.(84) Converteu-se dessa forma o escopo da iniciativa, que passou a chamar-se "Plano-modelo de Desenvolvimento Integrado das Comunidades Vizinhas ao Eixo Tabatinga-Apaporis"

---

82. De 2.421 hab. em 1974, Tabatinga passou a 6.560 em 1980, 7.713 em 1985, a 8.500 em 1988, a uma taxa de 3,3% anual. Letícia, do outro lado da fronteira, passou de 8.311 em 1973 a 19.245 em 1985 e a 23.705, em 1988, a uma taxa anual de 7,2%. Fonte: Tratado de Cooperação Amazônica, Plan Modelo Colombo-Brasileño para el Desarrollo Integrado de las Comunidades Vecinas del Eje Tabatinga-Apaporis, diagnostico regional integrado, version preliminar, OEA, 1989, p. 78.

83. Em 1989, a lista de ações realizadas incluía: criação de comarca; ampliação do hospital; instalação de agências e postos dos Ministérios previdenciários; implantação do sistema de limpeza urbana; ampliação dos serviços de segurança pública; cursos de atualização profissional; melhoria e expansão do sistema público de abastecimento de água. Estavam em andamento: instalação de entreposto de pesca comunitário; elaboração do Plano Diretor de Ocupação do Solo Urbano; estudos para a dinamização do intercâmbio comercial bilateral Tabatinga-Letícia (afinal concretados com a criação, em 1990, de uma zona franca em Tabatinga, como extensão da zona franca de Manaus); pavimentação de vias públicas (a Av.da Amizade, que cruza Tabatinga e se prolonga por Letícia); construção do foro municipal. Quando da criação do PROFFAO, o Projeto Tabatinga passou a figurar dentro desse novo Plano, na qualidade de "projeto piloto", a ser repetido em outros municípios ou localidades fronteiriças.

84. A sugestão inicial nesse sentido partiu do representante do Governo do Estado do Amazonas na Delegação brasileira, responsável, depois, pela criação, no Governo do Amazonas, de uma Secretaria para o Desenvolvimento das Faixas Fronteiriças.

(PAT).(85) Caso bem sucedido, o PAT passaria automaticamente a servir de "modelo" para outros planos semelhantes, a serem implantados, em coordenação com os países vizinhos, em diversas localidades e regiões da fronteira comum.

6.2. Estrutura: relativa modéstia de meios.

A estrutura do PAT é relativamente simples. Formam-se duas *Unidades Técnicas*, uma em cada país, responsáveis, internamente, pela elaboração das tarefas comuns à área delimitada: levantamento e identificação do uso potencial dos recursos naturais, diagnóstico completo da vida sócio-econômica na região, preparação conjunta de projetos com vistas ao melhoramento do nível de vida da população, e à integração da área às respectivas economias nacionais. Os trabalhos das Unidades Técnicas, de composição multidisciplinar, prevendo-se a participação de representantes dos diversos órgãos interessados, seriam consolidados, preliminarmente, em documento único, tarefa que, para o PAT, ficou a cargo da OEA, através da Divisão de Desenvolvimento Regional. Simultaneamente com a publicação desse documento conjunto, com o diagnóstico da região considerada, as Unidades Técnicas do Brasil e da Colômbia, através de reuniões periódicas e por contatos setoriais (o que se poderia identificar com as chamadas "passarelas" ou "corredores" institucionais de que fala Charles RICQ), trabalham na definição conjunta de projetos específicos (que podem ser separados, totalmente brasileiros e totalmente colombianos, ou de alguma forma integrados na execução, mas sempre integrados ou coordenados na concepção), divididos naqueles de execução imediata, de execução a médio, ou a longo prazos. O objetivo básico é o de buscar a previsão de recursos orçamentários para sua execução, no âmbito dos respectivos esforços de desenvolvimento regional, apenas agora dentro de uma concepção binacional (ou trinacional), o que lhes transforma a natureza, ao situá-los mais proximamente do conceito de integração entre os países da região.(86)

Caberia aqui situar institucionalmente o que se tenta fazer no PAT. De acordo com GREÑO VELASCO, "dentro de los instrumentos de

---

85. O nome "Tabatinga-Apaporis" é tirado do nome da linha geodésica que vai de Tabatinga até o rio Apaporis, nas proximidades das comunidades de La Pedrera e Vila Bittencourt. É simbólico que, nesse primeiro plano-integrado, se parta da linha de limites, para alcançar um tratamento integrado de sua região.

86. Nas palavras de GREÑO VELASCO: "La importancia relativa de la *integración fronteriza* frente a la importancia fundamental de la integración nacional desde sus centros de poder no ha concitado, en gran medida, los estudios de los especialistas sobre la materia. Sin embargo, nos encontramos ante una forma característica de nuestra integración, necesitada a su vez de un penetración científica y encuadradora"(La Integración de Fronteras y el Concepto de Frontera Institucional, op.cit., p. 152).

integración fronteriza, conviene distinguir entre los que se refieren al estudio del intercambio comercial, o de la promoción de inversiones, incluso de interés común, o el estudio de las condiciones económicas de la zona, como funciones de una Comisión Mixta, formada por funcionarios de ambas naciones fronterizas, o el de aquellos en que específicamente se destacan los caracteres propios de un tratado de integración determinado por las seguintes metas:

(i) Institucionalización a nivel político-económico, social y técnico;
(ii) Política de integración para la zona fronteriza;
(iii) Proyectos de interés común;
(iv) Régimen dinámico para los tráficos fronterizos.

A diferença gradativa entre tais entendimentos estaria "en una mayor acentuación de la importancia concedida a la institucionalización de los organismos creados para convertir en dinámico el processo de la integración".(87)

Por tais critérios, o PAT estaria situado entre o momento de estudar as condições econômicas da zona e aquele de, caso tais estudos o justifiquem, estabelecer formas integrativas dentro dos limites do plano-modelo, a partir dos quatro pontos citados em (i) a (iv) acima. Em outras palavras, quando nada, dentro do cenário mais pessimista para o PAT, de sua mera aplicação resultaria um melhor conhecimento integrado da região—o que, para voltar ao ponto inicial deste trabalho, já não seria pouco, dado o desconhecimento ou o conhecimento fragmentado que afeta todas essas regiões fronteiriças.(88) E, se exitoso, o PAT, com a utilização mais racional de poucos recursos, talvez começasse um processo de, a bem dizer, *virar a Amazônia pelo avesso*, ou seja, partir por um caminho de descobrimento da Amazônia *de dentro para fora*, numa atitude positiva e— o que é importante—factível, pela modéstia dos meios, de cooperação entre os países da área.(89)

---

87. Ibidem, p. 153-154.
88. Talvez seja pertinente esclarecer que um dos objetivos primeiros dos planos-modelos seria o de proporcionar, justamente, um corpo de dados e de informações adequadas e integradas sobre a região objeto de estudo. Mais do que depender de dados eventualmente existentes—que são raros e pouco confiáveis—sobre a situação econômica e comercial, ou sobre a situação de serviços, dessas áreas, os planos proporcionariam, como primeiro resultado prático, informações mais confiáveis. De qualquer forma, tais dados, mesmo quando existentes, se limitam no geral a um dos lados da fronteira jurisdicional; e outros, sobre fluxos comerciais fronteiriços, são defasados e pouco aproveitáveis em ambos lados, por incompatibilidade metodológica. A verdade é que sabemos muito pouco sobre o que ocorre nas regiões fronteiriças, situação que certamente não convém perdurar.
89. Grande parte das tarefas preliminares dos planos-modelos, tais como preparação de mapas e diagnóstico da área, são feitas *com recursos humanos e financeiros existentes*, já que o objetivo é coordenar esforços de diversos órgãos interessados, *dentro do que normalmente seria de suas atribuições*. As cartas geográficas do PAT, por exemplo, forma encomendadas ao Serviço Cartográfico do Exército Brasileiro.

Com a mesma estrutura, estão acordados e mesmo, no caso de um deles, o Plano Iñapari-Assis Brasil, em início de elaboração, pelo menos mais três planos. Com o Peru, em torno, como adiantado acima, de Iñapari-Assis Brasil(90); e dois com a Bolívia, um em torno de Brasiléia-Cobija, e que, do ponto de vista brasileiro, é tratado em conjunto com o Plano Iñapari-Assis Brasil, diante da relativa identidade da área abrangida; e outro, compreendendo, do lado brasileiro, Guajará-Mirim e, mais ao sul, Costa Marques e Cáceres; e, do lado boliviano, Guayaramerín, o triângulo San Joaquín, San Ramón, Magdalena, e San Matías. Com o Peru, a iniciativa consta do Programa de Ação de Puerto Maldonado, documento firmado pelos Presidentes José SARNEY e Alan GARCIA em julho de 1987, no Encontro que mantiveram naquela ocasião na cidade de Puerto Maldonado, no departamento de Madre de Dios. Vale assinalar que o referido Programa de Ação, dedicado em grande parte à cooperação amazônica entre os dois países, na verdade atualiza a perspectiva regional antecipada no Encontro Presidencial de 1976 a bordo dos navios-patrulha Ucayali e Pedro Teixeira, e simboliza um novo momento de aproximação Brasil-Peru através do tratamento positivo de temas que, nos anos precedentes, haviam contribuído para um relativo distanciamento entre os dois países, como é o caso da presença brasileira nas áreas fronteiriças da Amazônia. A proposta de um plano de desenvolvimento integrado na fronteira comum facilitaria a análise, por exemplo, da viabilidade da interconexão rodoviária, objeto, no presente momento, de debate interno no Brasil e internacionalmente, em vista de seus efeitos aobre o meio ambiente. Tendo em conta que Rio Branco exerce uma influência comercial sobre as regiões circunvizinhas, do Peru e da Bolívia, o início do ordenamento de forma integrada das comunidades vizinhas poderia levá-las a melhor compreender as potencialidades locais e a explorá-las racionalmente.

Com a Bolívia, da mesma forma, os planos-modelos foram acordados por ocasião da visita que o Presidente SARNEY fez a La Paz, em agosto de 1988. Se o Encontro SARNEY-PAZ ESTENSSORO esteve centrado nas negociações sobre o aproveitamento do gás de Santa Cruz de la Sierra, não é menos correto relevar, da ocasião, todo um quadro de entendimentos vinculados, mais ou menos diretamente, à cooperação fronteiriça, tema ao qual foi dedicada uma subcomissão da ampla Comissão Mista Permanente de Coordenação, criada no contexto dessa Visita Presidencial, por Nota Reversal de 17 de junho de 1988. É evidente que, ao longo da fronteira Brasil-Bolívia, ressalta a região de Puerto Suarez-Corumbá, como centro tradicionalmente dotado de maior dinamismo. Dentro da área amazônica propriamente dita, porém, as localidades fronteiriças

---

90. MINISTÉRIO DO INTERIOR, Secretaria da Amazônia, Programa de Desenvolvimento das Comunidades Fronteiriças Peruano-brasileiras (Iñapari-Assis Brasil)-Pré-diagnóstico, 1989.

mencionadas acima são focos de significativas interferências sócio-econômicas espontâneas, ligadas ao comércio regional(Guajaramirim) ou à exploração mineral (Costa Marques). Como em outras áreas fronteiriças amazônicas, a elaboração de estudos e de programas de ação integrados poderá colocar em perspectiva mais ampla—e quiçá mais transparente—a legitimidade dos interesses que atuam localmente, oferecendo oportunidades para corrigir distorções.(91)

Com a Venezuela, e em função de antecedentes a que se referirá mais abaixo, o encontro Presidencial SARNEY-LUSINCHI, de outubro de 1987, propiciou semelhantemente oportunidade para explorarem-se fórmulas institucionais para a cooperação fronteiriça, diante do extraordinário potencial da região em torno de Boa Vista e Santa Elena de Uairén.(92)

Valeria a pena deter-se no caso com a Venezuela. Com efeito, nas regiões fronteiriças de Roraima, para tomar esse exemplo, ocorrências em momentos diferentes dão conta de uma movimentação política e sócio-econômica significativa: ainda no mesmo Encontro Presidencial SARNEY-LUSINCHI, em Caracas, os dois Presidentes decidiam "implementar as modalidades específicas de cooperação necessárias para asfaltar a Rodovia BR-174, ao norte de Boa Vista, até o marco BV-8, na fronteira entre ambos os países"(ponto 8 do Programa de Trabalho concluído na ocasião); na mesma oportunidade, os Presidentes, "orientados pelo propósito de contribuir para o desenvolvimento fronteiriço entre o Território de Roraima e o Estado Bolivar, se comprometeram a estimular a cooperação regional no âmbito da Comissão de Coordenação Brasil-Venezuela" (par. 31 da Declaração Conjunta). Trata-se de temas que, como se viu, estão na agenda bilateral, em nível presidencial, desde a década de 1970 (sendo reiterado no Encontro Luis HERRERA CAMPÍNS e João FIGUEIREDO, de novembpo de 1979). São agora retomados em grau maior de especificidade (a Venezuela dispondo-se a "implementar as modalidades de cooperação necessárias"—ou seja, eventualmente até mesmo em termos de financiamento—para o asfaltamento de rodovia em território brasileiro).

---

91. Não é propriamente conhecida a sociologia dos movimentos "espontâneos" nas áreas de fronteira amazônica. Em muitos casos, repete-se ali a ocorrência de estímulos, por parte de empresas ou de políticos, à atividade apenas superficialmente isolada do garimpeiro. De acordo com dados informais, e muito aproximativos, haveria na Amazônia brasileira cerca de meio milhão de garimpeiros, dos quais 250.000 estariam em Rondônia. A aplicação dos Planos-modelos poderia permitir maior transparência na malha de interesses locais, e na identificação da legitimidade dos mesmos.

92. Na Declaração Conjunta então firmada, "os Chefes de Estado do Brasil e da Venezuela compartilharam o interesse recíproco em promover o desenvolvimento sócio-econômico das regiões fronteiriças, dando ênfase ao melhoramento das condições de vida e aos serviços, e ao transporte de pessoas e bens; bem como em examinar os meios adequados para incrementar o comércio na região"(para. 29).

Em fevereiro de 1982, os Chanceleres José Alberto ZAMBRANO VELASCO e Ramiro Saraiva GUERREIRO concluíam, em Caracas, o "Convênio de Transporte Terrestre Fronteiriço de Carga" entre os dois Governos; e o "Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça".

Na mesma época, os Chanceleres do Brasil e da Guiana celebram *memorandum* de entendimento pelo qual demonstram interesse mútuo na interconexão rodoviária Boa Vista-Bonfim-Lethem-Mabura Hill-Georgetown e pelo qual o Governo brasileiro assume o compromisso de construir a ponte sobre o rio Tacutu, na fronteira. Trata-se, na verdade, de iniciativa importante também politicamente, tendo em conta que a referida estrada Lethem-Mabura Hill atravessa o território contestado do Essequibo. De acordo com certas interpretações, o apoio do Governo brasileiro à construção dessa rodovia poderia ferir a postura de neutralidade tradicionalmente mantida pelo Brasil diante daquele diferendo. Infundados ou não, tais receios chocam-se com a existência de um dinamismo econômico regional, que tampouco pode ser ignorado, como o testemunha o acordo a que chegaram, em 1982, os dois países. Esse dinamismo, no caso específico da interconexão rodoviária, se projetaria em fatores tais como: a) ampliação da fronteira agrícola e das áreas de pastagens da Guiana, com o acesso a grandes regiões de terras aráveis no Território do Rupununi; b)redução de gastos com fretes; c)exploração racional de regiões florestais na Guiana, em área superior a 70.000 milhas quadradas na qual crescem mais de 400 espécies diferentes de madeira comerciável; d) acesso a regiões com potencial de petróleo e ricas em outros minerais; e) para a Guiana, a estrada representaria um eixo importante de integração territorial, interconectando a faixa costeira com o "hinterland" desabitado; f) facilitação do comércio Boa Vista-Georgetown.

Torna-se importante ressaltar, nesse exemplo, a dimensão *regional* da interconexão Boa Vista-Georgetown, muito mais do que eventuais considerações sobre hipotéticos benefícios de ordem mais ampla, do tipo "acesso do Brasil ao Caribe", cujo sabor geopolítico e cuja grandeza de escala dissociam a iniciativa de sua eventual racionalidade sócio-econômica—nitidamente vinculada à escala local e regional. Seja como for, por ocasião da Visita do Presidente SARNEY à Guiana, em março de 1989, ficou acordado o financiamento brasileiro de até quinze milhões de dólares, para projetos de desenvolvimento regional na Guiana, rubrica que permitiria a alocação desses recursos, ou parte dos mesmos, para a construção do rodovia Lethem-Mabura Hill.

O seguinte fato ilustra bem essa dimensão regional do dinamismo econômico em torno de Boa Vista. Em 1986, por intermediação das lideranças empresariais de Roraima, era formado, pelo Governo brasileiro, grupo interministerial, conduzido pelo Ministério da Fazenda, para estudar mecanismos que propiciassem a agilização dos fluxos comerciais importantes que se distinguiam na região. Com efeito, Boa vista se vinha revelando importante centro comercial regional, estimulado pela demanda guianense de bens de consumo e de uso doméstico, pela demanda

venezuelana desses produtos e mais daqueles ligados à produção agrícola, e finalmente, pela própria dinâmica de crescimento regional, apoiada inclusive no garimpo do ouro e outros metais. Com a aplicação local de mecanismos já adotados pela Receita Federal, por exemplo, nas regiões fronteiriças do sul do Brasil—sobretudo a liberação de vendas para exportação com faturas emitidas em moeda nacional, e maior flexibilidade na fixação de quotas para o comércio fronteiriço propriamente dito—atende-se parcialmente ao notável potencial regional para um desenvolvimento econômico integrado (possivelmente em formato trinacional, Brasil-Guiana-Venezuela), no qual são visíveis as características de complementação comercial, a Venezuela sendo um fornecedor natural, na região de produtos combustíveis, asfalto e cimento.

Mais recentemente, em maio de 1989, a presença ilegal de um número indeterminado (para "El Universal", edição de 11 de maio de 1989, tal número era de 3.500) de garimpeiros brasileiros em território venezuelano, justamente nas cabeceiras do Orenoco (Serra Parima, no Departamento do Rio Negro, no Território Federal Amazonas e na região do Marco n. 3) levou os dois Governos a anteciparem mecanismos de cooperação fronteiriça, com a criação de um comitê de fronteira, e a ativarem a recém-criada Comissão de Cooperação Consular Brasil-Venezuela. Da mesma forma, o agravamento da questão ianomami nos três a quatro últimos anos, e as inevitáveis e consequentes ingerências internacionais (93), assinalam para a oportunidade de uma visão integrada, ou pelo menos coordenada sobre o tema, pelo Brasil e Venezuela. A criação, no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica, de uma Comissão Especial de Assuntos Indígenas, em março de 1990, junto com a Comissão Especial para o Meio ambiente, oferece um apoio institucional cuja importância talvez não tenha sido devidamente avaliada.

Finalmente, a pertinência de um plano-modelo eventual com a Guiana Francesa, em torno das comunidades de Oiapoque e Saint-George poderia decorrer do crescente fluxo migratório e comercial—neste caso ligado ao contrabando e ao garimpo. Tais atividades já acarretaram a constituição de Grupo de Cooperação Consular Brasil-França, para a Guiana Francesa. Trata-se, porém, de foro que extravasa da região fronteiriça e que, em todo caso, não está capacitado para estruturar

---

93. vide, por exemplo, o artigo Faut-il Internationaliser l'Amazonie?, da revista "Paris Match", com subtítulo: C'est la question que pose le Docteur Aeberhard, de Medecins du Monde, temoin du génocide des Yanomamis, e onde se lê que "si le Brésil n'a pas les moyens financiers de sauver une population en danger, alors il faut mettre en place, par l'intermédiaire des organisations internationales, des structures qui permettent de protéger cette forêt et ses habitants"(edição de maio 1990, p.3-9). A argumentação não deixa de assemelhar-se às propostas ocorridas, por exemplo, em 1979, em reação à alegada inoperância das medidas tomadas pela FUNAI em 1977 e 1978, com a formação do "Comitê para a Criação do Parque Ianomami-CCPY). Vide Kenneth I. TAYLOR, Las Necesidades de Tierra de los Yanomami. América Indígena, México, XLIII(3): 630-654. Jul.Set 1983.

programas de cooperação que levassem a uma melhoria da situação sócio-econômica na área. Releva, no caso da Guiana Francesa, a tradicional relutância da França em comprometer-se com uma proposta de natureza descentralizadora, o que vale inclusive para as relações daquele país com seus vizinhos, como se viu no Capítulo 3. Do ponto de vista da política externa brasileira na América Latina, entretanto, o caso da Guiana Francesa se afiguraria ainda como mais grave, já que não é fácil aceitar que toda uma região com razoável potencial de desenvolvimento seja prejudicada por considerações ditadas por uma política colonialista: todas as indicações são, com efeito, no sentido de que à França, contrariamente ao Brasil, não interessaria proceder a uma coordenação de atividades voltadas para a cooperação na região proposta. Não sem razão, encontra-se a Guiana Francesa excluída de participação no Tratado de Cooperação Amazônica.

6.3. Dificuldades de articulação e apoio institucional em nível nacional.

Tendo em conta que a iniciativa dos Planos-modelos entra na órbita do desenvolvimento regional, para efeitos internos, chegou-se à conclusão, durante as conversações iniciais sobre o PAT, no Itamaraty, com a presença de representantes de diversos ministérios e agências governamentais pertinentes, inclusive do então Conselho de Segurança Nacional, e dos governos estaduais interessados, que a coordenação interna de tais planos no Brasil deveria caber ao Ministério do Interior. Resultou dessa conclusão uma Exposição de Motivos à Presidência da República, conjunta do Itamaraty e do MINTER, com a proposta de decreto pelo qual se criava o "Grupo Técnico Interministerial de Alto Nível" para, sob a responsabilidade do MINTER, coordenar tecnicamente a execução nacional dos referidos planos-modelos. O correspondente Decreto n. 95.482, de 14 de dezembro de 1987, foi publicado no Diário Oficial de 15 de dezembro de 1987.

Evidentemente, por ser o primeiro e por estar mais adiantado, o PAT, tendo êxito, será fundamental para a consolidação da iniciativa, facilitando a evolução dos demais planos. É claro, também, que a proposta esbarra em dificuldades de ordem diversa. Mas, não seriam exclusivas do Brasil ou de seus parceiros na América Latina. Perguntado sobre a eficiência dos mecanismos de cooperação fronteiriça postos a duras penas a funcionar na Europa, Charles RICQ afirma que os êxitos obtidos devem ser avaliados *cum granu salis*. As forças inerciais, agindo contra tais mecanismos, que pouco se adaptam aos moldes da diplomacia tradicional, sobretudo a européia, não seriam desprezíveis. No caso latino-americano, as dificuldades de articulação, talvez mais do que no plano diplomático, se encontram no plano interno, já que a instabilidade institucional afeta severamente a compreensão, e, sobretudo, o

gerenciamento adequado de programas que, vistos do "centro" de poder, não conseguem despertar qualquer senso de prioridade. Desde sua incepção, em 1987, no que respeita o Brasil, órgãos diretamente envolvidos na sua compreensão e na sua execução, como o Ministério do Interior, ou mesmo o Conselho de Segurança Nacional, foram dissolvidos ou passaram a sofrer com processos de restruturação ainda não terminados, aparentemente.

Em recente seminário sobre cooperação fronteiriça na região andina, datado de 3 a 6 de julho de 1989, promovido pela Junta do Acordo de Cartagena e pelo BID, e onde os programas em curso ou previstos, não só na área andina, como aqueles ligados com o Brasil foram debatidos, ficou em muitos a impressão de que, na região sul-americana, a ênfase é maior em estruturas e em contextos institucionais e acordos legais, mais do que em estudos de casos concretos e bem sucedidos, fato interpretado como indicativo de falta de progresso na consecução de objetivos acordados de desenvolvimento das áreas fronteiriças. Tal enfase refletiria, ademais, as complexidades dos projetos binacionais de desenvolvimento.(94) O mesmo seminário, porém, teria revelado um consenso nítido sobre a pertinência da integração fronteiriça como um mecanismo capaz de contribuir para o desenvolvimento dessas áreas isoladas, e integrá-las nas economias nacionais.(95)

Como que a compensar tais dificuldades, pelo menos relativamente, os Planos-modelos tendem, entretanto, a apoiar-se, primeiro, nos canais- informais ou formais— de relacionamento bilateral, que se solidificam à medida que cada uma das iniciativas é discutida.(96) Com efeito, os Chefes das Unidades Técnicas são levados, pelo próprio plano-modelo, a manterem-se em contato, da mesma forma que, ainda que em menor grau, os componentes de cada Unidade Técnica. Além disso, os vínculos institucionais bilaterais, pela própria dinâmica, manifestada em reuniões de Comissão Mista, ou encontros oficiais de outra natureza, inclusive

---

94. Paul GANSTER. Andean Border Integration:Report on a Seminar in Lima, Peru, July 3-6, 1989, Journal of Borderlands Studies, V(1): 96-97. Spring 1990.

95. Ibidem, p. 97.

96. Uma das grandes vantagens desse tipo de mecanismo é a sua flexibilidade, sobretudo temática. No caso boliviano, por exemplo, despertou grande interesse, no contexto geral da cooperação fronteiriça bilateral, a possibilidade de criação de uma universidade tripartite de estudos fronteiriços, a ser desenvolvida a partir de Dourados, pelo Governo do Mato Grosso do Sul. Ainda que fora do contexto amazônico propriamente dito, trata-se de produto típico de uma conceituação mais atualizada das questões fronteiriças, onde o primeiro elemento é, justamente, buscar o conhecimento da região. É de notar que,na Amazônia, o potencial de pesquisas e de coordenação nos meios universitários e de outras instituições, como o Museu Goeldi, ou o INPA, tem sido razoavelmente desenvolvido em termos regionais, como o mostram a criação, em 1988, da União das Universidades Amazônicas (UNAMAZ), por iniciativa da Universidade do Pará. Apesar de constituir, no seu início, um movimento injustificado de reação à "inoperância" do TCA, a UNAMAZ é o tipo de iniciativa que se coaduna com a dos planos-modelos, ambas podendo mutuamente beneficiar-se de uma convivência estreita.

presidenciais, atuam, no geral, positivamente, para reforçar propostas que, se se quiser, não deixam de atrair elementos de retórica: falar, com efeito, de cooperação nas remotas faixas de fronteira poderia render dividendos diplomáticos, sem uma consequente aplicação na execução de propostas que, fora do contexto específico de um evento bilateral, vêem reduzidas suas prioridades. A coerência, entretanto, dos planos-modelos pretende a uma amplitude maior, vinculando-se, como indicado no presente trabalho, a uma mudança paradigmática, fenômeno cujo desconhecimento certamente tem um custo.(97)

Em segundo lugar, note-se que tais planos-modelos são constituídos debaixo da orientação, experiência e apoio de organismos internacionais, como o BID e a OEA, que ademais seriam fontes primárias de financiamento, tanto para os estudos de diagnóstico, como, eventualmente, para projetos específicos, cuja natureza regional, ou binacional, é um pressuposto dos planos. No caso do PAT, bem como dos outros planos-modelos em consideração, a OEA tem efetivamente emprestado o necessário apoio para as Unidades Técnicas.

Em terceiro lugar, seria importante ter em conta que, como dito acima, a América Latina não dispõe de alternativas de alcance macro-regional na consecução de seus objetivos integracionistas, pelo menos na presente conjuntura. Tome-se o exemplo do programa de cooperação estabelecido pelo Brasil com a Colômbia, na oportunidade do Encontro Presidencial José SARNEY-Virgilio BARCO, em fevereiro de 1988. Precedida de inúmeros encontros, de natureza governamental e empresarial, e de um momentum de negociações bastante intenso, a visita do Presidente SARNEY a Bogotá gerou uma série de entendimentos sobre projetos de monta, envolvendo desde a importação de carvão térmico pelo Brasil e o nosso apoio ao desenvolvimento da produção de carvão mineral na Colômbia, passando pela participação na restruturação da rede ferroviária naquele país, ou pela construção de aeroportos na Amazônia colombiana e eventualmente chegando à construção de refinarias no país vizinho, ou ao desenvolvimento e exploração conjuntos de recursos minerais na região de Guainía. Diante da extensão dessas propostas, o Governo

---

97. Não caberia, evidentemente, falar de custos em termos de quantificação. Politicamente, porém, o custo maior seria em termos do atraso no estabelecimento de vínculos concretos, factíveis e imediatos, entre agências e órgãos de países vizinhos, com a obstaculização, que ora ocorre, de fluxos de toda natureza, comerciais, culturais, sociais. Paralelamente, há elementos quantificáveis, por exemplo, no controle de contrabando (só de ouro, as estimativas são da ordem de bilhões de dólares anualmente), na busca de projetos integrados relativos ao aproveitamento racional de recursos naturais (manejo sustentável de florestas, pesca), ou na economia de investimentos em serviços básicos que poderiam ser distribuídos em termos de "vantagens comparativas". Em termos mais amplos, os planos-modelos facilitariam uma equalização (parcial, é verdade) nas distribuições de fluxos e impulsos de desenvolvimento, gerando condições para aproveitar-se o potencial inovador eventualmente disponível nessas áreas (turismo, comércio, cooperação sobre a questão indígenas e a questão ambiental).

brasileiro, por sugestão do Itamaraty, chegou mesmo a criar um "Núcleo Governamental Coordenador da Execução dos Acordos Assinados Durante a Visita Presidencial à Colômbia", com a participação de diversos órgãos e instituições do Governo.(98) Desde então, dificuldades financeiras e, mesmo, institucionais (a CAEBB, empresa brasileira encarregada de adquirir carvão colombiano, foi extinta, não antes de ter negadas suas propostas de alocação de recursos para a operação pela CACEX, orgão posteriormente também extinto), postergaram o cumprimento desses entendimentos, acarretando custos políticos e diplomáticos no relacionamento bilateral. A situação não seria muito diferente a respeito dos entendimentos brasileiros com a Bolívia, por exemplo, no concernente à firmada disposição do Governo brasileiro de aproveitar o gás de Santa Cruz de la Sierra, numa negociação que, à falta de operatividade, se prolongou por décadas, malgrado o óbvio e ostensivo interesse dos Governos dos países envolvidos em concretizar tais objetivos. Apenas recentemente tal projeto vem recebendo atenção governamental específica com respeito a sua execução. A grande exceção, constituída pelo Programa de Integração Brasil-Argentina, não deixa, apesar de sua extraordinária evolução, de apresentar sintomas parecidos com os descritos acima, como no caso das dificuldades ligadas ao aproveitamento, pelo Brasil, do gás argentino de Salta.

Não quer isto dizer uma falta de dinamismo nas relações entre os países latino-americanos; ao contrário, mostra um crescimento de expectativas gerado certamente pela intensificação de contatos, pelo aumento das trocas comerciais e dos fluxos de serviços. Os planos-modelos, na sua dimensão reduzida e modesta, poderiam preencher, de forma eficiente, pelo menos parte do espaço vazio deixado à mostra pelas dificuldades econômicas e financeiras conjunturais. Seu papel, contudo, não se limitaria a preencher esse espaço, sua maior capacidade estando em auxiliar na percepção de um processo evolutivo, e nesse sentido, abrir novos espaços, mais do que preencher os existentes. Para esses últimos, caberia esperar pelo melhoramento eventual da conjuntura econômica e financeira, talvez até mesmo a partir de mudanças na matriz das relações do Brasil com o resto do mundo, que ora se processam. Num e noutro caso, porém, perdura a questão interna da capacidade gerencial, função de uma necessária estabilização institucional.

---

98. Decreto n. 95.939, de 20 de abril de 1988, DO de 21 de abril de 1988.

6.4. Natureza paradigmática: desenvolvimento de tecnologia própria

> "...something like a paradigm is prerequisite to perception itself" Thomas S. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, Chicago, Int. Encyclopedia of Unified Science, 2a.ed., 1970, p.113.

Uma vez bem sucedido, o PAT, como já adiantado, seria "espelhado" em outras áreas da fronteira amazônica. Trata-se de desenvolver uma técnica e de reproduzí-la, num processo típico de criação de tecnologia ou de conhecimento. Falou-se que os planos-modelos são uma "redescoberta". Em termos de uma perspectiva que existe na década de 1990, certamente diferente da visão que informou as primeiras tentativas do BID na década de 1960, tentativas como a do PAT representam aquilo que Imre LAKATOS chama de "programa de pesquisa", ou seja o desdobramento de um programa de conhecimento dentro de temas múltiplos, ligados por um mesmo paradigma. Também estudiosos da nova fronteira, como STODDARD ou HANSEN, ao proporem um esquema de estudos comparativos, sintonizam num fenômeno ainda pouco conhecido, e cuja aplicação na América Latina se impõe pela extrema flexibilidade com que tais espaços são socialmente marcados na região. Diplomaticamente, a tarefa é mais complexa: seria difícil conceber, por exemplo, as Divisões de Fronteira das Chancelarias latino-americanas—ou até mesmo as européias e norte-americanas—, transformadas em escritórios de gerenciamento de políticas de integração fronteiriça; mas, talvez a realidade as force a essa atitude, o que seria uma conquista nada desprezível.

Recente artigo de Maria Cecilia BOLOGNESI-DROSDOFF contém levantamento das iniciativas de integração fronteiriça na América Latina. Ao proporcionar uma série de quadros estatísticos onde tais iniciativas (em número total de 27 já objeto de acordo governamental, exclusive 19 outras catalogadas como potenciais), a autora procura mostrar, sob diversos ângulos diferentes (número de iniciativas por países, objetivos, grau de evolução ou "maturação", níveis de prioridade, se local ou regional, etc) o significado do conjunto de 164 projetos existentes ou propostos, na América Latina, no contexto dessa cooperação. Boa parte desses projetos, como se indica, requer recursos limitados, da ordem de um milhão de dólares.(99)

---

99. Maria Cecilia BOLOGNESI-DROSDOFF, Iniciativas de integración fronteriza en America Latina, Integración Latinoamericana, n. 156, mayo 1990, pp. 14-27.

7. CONCLUSÕES. A CONTRIBUIÇÃO DOS PLANOS-MODELOS PARA A DIPLOMACIA NA AMÉRICA LATINA.

"Our bruised arms hung up for monuments;
Our stern alarums changed to merry meetings"
Shakespeare, Richard III, I.I.

As conclusões se impõem no decorrer da própria descrição dos planos-modelos. Na busca de fórmulas factíveis de fazer a diplomacia na região, os Governos dos países amazônicos e suas Chancelarias têm dado mostras, nos últimos 10 ou 15 anos, de uma vitalidade que encontra sua justificativa na realidade regional. Fatos como o Tratado de Cooperação Amazônica, ou a intensificação do diálogo político e econômico, ou cultural, entre os países amazônicos expressam, cada um deles, a dialética implícita num processo onde as vontades se esbarram frequentemente em condições difíceis de execução. As fórmulas factíveis seriam aquelas que permitiriam identificar as tensões, equacioná-las e, na medida do possível, distribuí-las em módulos operacionais. TOMASSINI fala sobre as novas formas de cooperação econômica agora despontando na América Latina como sendo "of a more operational, diversified and specific nature".(1)

É de ver igualmente que a noção da cooperação fronteiriça não pressupõe a abdicação da preocupação com segurança, que normalmente está associada à idéia de fronteira. Ao contrário, a noção de segurança é enfatizada, mas agora dentro de uma conotação positiva, e não conflitual. Com efeito, em vez de apoiar-se em atitudes apriorísticas, e portanto necessariamente preventivas, ou, se se *quiser, militaristas*, a cooperação fronteiriça proporciona, por via da articulação, e por conta de transcender a noção de limites jurisdicionais, a garantia da segurança *ex-post*, decorrente da existência dessa cooperação mesmo, e portanto mais sólida, por ser construtiva. A experiência atual do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul é, a respeito, um testemunho real dessa proposta, já que, ali,

1. Op. cit., p. 231.

a segurança mútua nas fronteiras é virtualmente assegurada pelos esforços de integração—nos quais a ação fronteiriça é decisiva.

Sem dúvida, a especificidade das ações diplomáticas tende, na Amazônia, a proporcionar o necessário equilíbrio, para efeitos de resultados: *a Amazônia sempre será maior do que a mais ampla das ações diplomáticas*. Desde os primórdios da colonização da região, a idéia de limites, diante dos vastos espaços geográficos, operou-se dentro de contornos vagos, subordinada juridicamente ao princípio de Tordesilhas. Nos séculos que se seguiram, a "formação do lugar amazônico" refletiu, antes de tudo, uma sucessão de visões amazônicas, partindo em geral de pontos de observação distantes, dentro de escalas demasiadamente grandes, gerando por vezes planos cuja característica era a simplificação—tendência que de forma alguma se coaduna com as complexas interações amazônicas.

As novas percepções da Amazônia inclinam-se, no entanto, a ser mais cuidadosas, mais específicas, menos simplificadoras, necessariamente mais complexas e inquietantes. Se o patrimônio amazônico pôde até hoje ser conservado pelos países da região, há evidências claras de que a continuação desse esforço não coexistirá com atitudes passivas, e muito menos com a ausência de atenção. Tida como periferia, a Amazônia é hoje foco das atenções mundiais, e não resta outra alternativa aos Governos da região que a de, também eles, focalizarem suas atenções sobre a região. Resta, porém, ver qual das amazônias acudir primeiro. A pergunta, típica de uma postura economicista e algo já anacronizada, talvez esteja mal posta, já que todas as "amazônias" são dependentes umas das outras: a Amazônia dos índios, a da diversidade biológica, a das queimadas, a dos garimpos, a da SUDAM e do projeto Jari, a de Tucuruí, e, por que não, a das fronteiras. Ali, nessas periferias da periferia, poderiam encontrar-se elos da unidade amazônica, já que lá estão, na sua pujança mais íntima, o homem e a realidade regional. Tocá-los seria como que tocar no âmago desse grande mistério geográfico, com todos os riscos que representa a busca de uma descoberta.

Tocá-los, entretanto, dentro de uma consciência de sua fragilidade. Essa fragilidade, longe de ser negativa, representa de fato a base para um programa de ação específico. As regiões fronteiriças amazônicas já estão atingidas. Se não em seu conjunto, movimentos comerciais aí ocorrem, os núcleos urbanos crescem desordenadamente, áreas por vezes enormes são alcançadas pelo garimpo ou pela exploração de recursos minerais e naturais por grandes empresas, grupos indígenas inteiros são afetados por essa nova ocupação. Atividades ilegais como o tráfico de drogas e o contrabando permeiam o quadro sociológico das periferias amazônicas. Diante dele, detecta-se um momento de transição nas percepções sobre a região: politicamente, os receios mútuos, vinculados a uma era de segurança doutrinária, cedem lugar a uma procura autêntica de meios de aproximação, difíceis de encontrar. Sem dúvida, na atual conjuntura econômica da América Latina, a rapidez com que se desenvolveram os

mecanismos políticos de cooperação, nos últimos 10 ou 15 anos, não pode ser correspondida em termos de resultados programáticos. A lição, contudo, fica clara, no sentido de que tais resultados programáticos dependem de uma diplomacia gradual, de acréscimos ou de incrementos, sintonizada com o paradigma da modernidade na Amazônia, distinguido pela valorização da escala local, da relativização das periferias, pela apreciação diferenciada e científica, pela alta velocidade de mutação dos fenômenos regionais específicos, pela noção de conjunto que representa, por exemplo, o conceito de desenvolvimento sustentável.

Todo esse processo, evidentemente, requer uma adaptação da diplomacia. As ações de política externa devem evoluir de modo a evitar a defasagem perante os novos cenários. Muitos conceitos tradicionalmente tidos como estáveis se submetem a uma reformulação quase que revolucionária. Entre eles, o conceito de soberania, que passa a receber os influxos da cooperação internacional tida como necessária em certos temas, como o meio ambiente; ou o conceito de fronteira, que, ao assumir as novas funções de área fértil para a cooperação, e não mais de "nódulo" a ser vigiado, contribui para a eventual estratificação, como fato apenas histórico, da visão de fronteira como limite divisório. Nesse contexto, a proposta dos planos-modelos se apresenta apenas como *uma das contribuições*, possíveis e realistas, dentro do tema da fronteira, um tema no qual a tradição brasileira, forjada ao longo dos séculos, impõe, pelos seus êxitos e por sua seriedade, a responsabilidade por sua preservação e cultivo, já que reflete a própria nacionalidade.

Em suma:

(i) Ainda permanece uma visão distorcida da Amazônia no seio da sociedade brasileira, e nos centros de decisão. Trata-se de percepção herdada dos tempos coloniais e consolidada pela estrutura de desenvolvimento e de ocupação do território nacional, impondo uma relação do tipo centro-periferia. O caráter de periferia da Amazônia está, entretanto, sendo relativizado pelo novo paradigma que, a partir da década de 1980, começa a moldar internacionalmente a realidade regional. Esse paradigma se identifica pela maior ênfase científica no tratamento das questões amazônicas; pela velocidade com que fenômenos regionais passam a ser enfatizados na agenda internacional; pela aproximação mais cautelosa e diversificada à região, agora vista dentro de escalas menores, dentro de "micro-espaços", sendo dada preferência à escala local; pelo fato de que essa escala local está diretamente vinculada à escala mundial, quebrando-se o "tabu" sobre a exclusividade da escala regional; pelo questionamento dos conceitos de soberania absoluta; pela legitimação, em nível internacional, de uma multiplicidade de atores, numa matriz de ação regional muito mais complexa e com razoável grau de independência do controle governamental;

(ii) Tais observações se aplicam igualmente às regiões fronteiriças da Amazônia, talvez até com mais pertinência. Com efeito, tais áreas, por serem menos conhecidas, esão propensas a uma atenção relativamente

maior dentro da matriz acima referida, seja em termos de fragilidade presumida dos ecossistemas ali existentes (atenção conservacionista, ou mesmo preservacionista), ou em termos da exploração de recursos naturais e minerais, ou ainda em termos da ocupação humana desordenada, com ações ilegais e geradoras de conflitos, do tipo garimpo em áreas indígenas e em desrespeito aos limites jurisdicionais de cada país; por serem compartilhadas por mais de um país, a sensibilidade política quanto a essas regiões também tende a ser maior;

(iii) Não haveria motivos, portanto, para dedicar a essas áreas, como ocorre até agora, tratamento menos efetivo do que aquele aplicado ao restante da região amazônica. Ao contrário, por características específicas próprias das zonas fronteiriças, uma atenção relativamente maior às mesmas, com o estímulo de recursos modestos, e aproveitando a vantagem de estarem a cavaleiro sobre duas ou mais jurisdições nacionais, permitiria uma equalização (ainda que parcial) na distribuição dos fluxos de desenvolvimento (sustentável) por sobre o espaço amazônico, permitindo o surgimento eventual de inovações provenientes também da periferia, e dando margem a novas e criativas formas de cooperação local e regional;

(iv) Os conceitos contemporâneos de fronteira, com ênfase nos elementos positivos das regiões fronteiriças, agora vistas como áreas férteis para a cooperação, ou simplesmente como "áreas-recurso", permitem uma melhor compreensão dos fenômenos que ocorrem nessas zonas, e facilitam a orientação política adequada, propiciando relações bilaterais ou multilaterais construtivas e descontraídas. Conformam-se a um período onde as considerações doutrinárias de "segurança nacional" são substituídas pela disposição (e necessidade) de assistência ou cooperação mútuas. As novas percepções sobre o significado das fronteiras contribuiriam, assim, para a conformação do citado paradigma que hoje informa o tratamento da questão amazônica. A aplicação, nas áreas periféricas amazônicas, desses novos conceitos, permitiria, quando nada, um muito maior conhecimento das mesmas, pois se trata de buscar informações "integradas", deixando de lado o conhecimento fragmentado de que hoje se dispõe;

(v) Existe uma razoável universalidade na validez dos novos conceitos de fronteira, independentemente de serem aplicados em áreas altamente integradas e desenvolvidas, como na Europa Ocidental, em áreas marcadas por desenvolvimento assimétrico, como no caso EUA-México, ou em áreas de grandes espaços vazios, como em boa parte dos casos de países em desenvolvimento, e certamente como no caso da Amazônia. Elementos tais como a especificidade das áreas fronteiriças, ou mesmo o fato de tratarem-se de áreas, e não de limites, são comuns a todas as regiões. No caso amazônico, a pouca representatividade, em termos das economias nacionais, das relações sócio-econômicas nas regiões fronteiriças apenas distorce uma realidade regional, potencial ou real, que só pode ser ignorada a custos cada vez mais altos. Mesmo em termos reais, não se sabe, por exemplo, o montante da evasão de ouro por

contrabando ou em comércio ilegal pelas fronteiras amazônicas. Ainda que se trate de problema cuja solução extravase o contexto fronteiriço (contrariamente ao proposto pela Associação de Regiões Fronteiriças Européias, e reproduzido na epígrafe inicial deste trabalho, as regiões fronteiriças não são problemas fronteiriços), é evidente que programas de cooperação nessas áreas facilitariam seu equacionamento. Da mesma forma, a solução para urgentes questões internacionais, focalizadas nas áreas fronteiriças, como a conservação de regiões singularmente importantes, do ponto de vista ecológico, como o Pantanal, ou a proteção adequada ao grupos indígenas, como os Ianomami, poderá ser facilitada por programas integrados de cooperação.

(vi) A necessidade de "atualizar" os conceitos de soberania nacional não pressupõe, do ponto de vista do tratamento integrado das fronteiras, abdicar de quaisquer dos elementos que tradicional e juridicamente conformam aquele conceito. Objetiva-se a aplicá-los de forma positiva, estimulando as características de entendimento, e neutralizando os fatores conflitivos. Da mesma forma, o dilema muitas vezes propalado entre ações ou iniciativas em nível federal e ações ou iniciativas em nível local se revela mais aparente do que real, cabendo, no entanto, no caso amazônico, pelas suas peculiaridades, uma evidente participação dos níveis federais. O que conta mais é o tipo de percepção que informa tais iniciativas.

BIBLIOGRAFIA

ALGER, Chadwick F. Le local et le mondial: comment percevoir, analyser et assumer leurs interconnexions? Revue Internationale des Sciences sociales (ed. dedicada ao tema: Interconnexions entre le local et le mondial). Paris, n.117: 359-380, Août 1988.

ALLEN, Elizabeth. New Settlement in the Upper Amazon Basin, Bank of London & South America Review. 9(11/75)(107):622-628. November 1975.

AMAZÔNIA: ONDE ESTÁ A VERDADE. Veja. Edição Especial. Ano 22-N.26, 05-07-89, pp. 60-109.

AMAZÔNIA. Revista Brasileira de Polítca Internacional(RBPI) . Ano XI, n. 41/42. Março-junho de 1968. 214 p.

APESTEGUY, Christine, MARTINIERE, Guy & THERY, Hérvé. Frontières en Amazonie: La Politique du Brésil et l'Intégration de l'Amérique du Sud, Problèmes d'Amérique Latine (PAL-LIII): 77-97, Octobre 1979.

ARNAUD-AMELLER, Paule. Bilan de l'ALADI. Problèmes d'Amérique Latine, n.91, p. 67-87, 1er. trimestre 1989.

ARVELO-JIMÉNEZ, Nelly & PEROZO, Abel. Programas de Desarrollo entre Poblaciones Indígenas de Venezuela: Antecedentes, Consequencias y una Crítica, América Indígena, Mexico, XLIII(3): 503-536, Jul.Sept. 1983.

ASIWAJU, Anthony I. Borderlands Research: a Comparative Perspective. Border Perspectives, n.6, Nov. 1983, Center for Inter-American and Border Studies, University of Texas at El Paso.33p.

ASIWAJU, Anthony I,(ed.). Partitioned Africans; Ethnic Relations Across Africa's International Boundaries,1884-1984. Lagos, University of Lagos Press. 1984. 275 p.

ASOCIACION NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR, Estudios Fronterizos; Reunión de Universidades de México y Estados Unidos (Ponencias y Comentários), Mario MIRANDA PACHECO (org.) , México, 1981. 310 p.

AUWERA, Gommaar van der. L'action de la Communauté Européenne en faveur des régions frontalières. In Dossier de l'IUEE, I: 19-50. 1979.

AVILA BERNAL, Alvaro. Corrupción y Expoliación en América Latina. Bogotá, Grijalbo, 1987. 378 p.

AMAZÔNIA,VERDADES E MENTIRAS. Folha de São Paulo. Caderno Especial, 23-03-89. 7p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Posibilidades de Integración de las Zonas Fronterizas Colombo-Venezolanas. Informe de la Misión del BID Presentado a los Gobiernos de Colombia y Venezuela. Colección "Cuadernos del BID"-Integración I. 1966. 147 p.

BARKINDO, Bawuro M. The Mandara Astride the Nigeria-Cameroon Boundary. In ASIWAJU, Anthony (ed.). Partitioned Africans; Ethnic Relations Across Africa's international Boundaries. 1884-1984. Lagos, Univ. of Lagos Press, 1984: 29-49.

BATH, C. Richard. Environmental Issues in the United States-Mexico Borderlands. JBS, I(1): 49-72, spring 1986.

BECKER, Bertha K. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. In: Reflexões sobre a Geografia-Revista Brasileira de Geografia, IBGE, Rio de Janeiro, vol 50 (2)(número especial do cinquentenário da revista): 99-125.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia; A nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. 233 p.

BECKER, Bertha K. Geografia Política; crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil, (mimeo.) Instituto Rio Branco, 1972. 18 p.

BENDECK OLIVELLA, Jorge. El Proyecto Minero del Guainia y el

Desarrollo Socio-económico del Area Fronteriza. Revista del Centro de Estudios Colombianos, Bogotá, n.47, 07-07-1988: 52-66.

BOLIN, William H. Nose to Nose in Nowhere; Organizing to Study the Penetration of South America's Empty Borderlands, Paper Submitted for the Thirty-Third Annual Meeting of the Seminar on the Acquisition of Latin America Library Materials. (mimeo.) University of California, Berkeley, June 1988. 18 p., plus Patricia WADE, Appendix: A Bibliographic Database for the Study of South American Border Regions. 16 p.

BOLIVIA. Ministério de Planeamiento y Coordinación, Programa de Desarrollo Integral de la Amazonía Boliviana. Secretaria General, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1987:99p.

BOLOGNESI-DROSDOFF, Maria Cecilia. Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza. Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 11, (118): 13-30, nov.1986.

BOLOGNESI-DROSDOFF, Maria Cecilia. Iniciativas de integración fronteriza en America Latina, INTAL, 156, mayo 1990.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenação do Sistema de Controle Aduaneiro. Convênio Multilateral sobre Cooperação e Assistência Mútua entre as Direções Nacionais de Aduanas da América Latina, Espanha e Portugal-COMUCAM(Decreto n. 91.366, de 24-06-85, DO de 25-06-85). Coleção de "Cadernos Aduaneiros", n.2. Brasília, setembro, 1985.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, 1978. 152 p.

BRASIL. Ministério do Interior. Fundação Nacional do Índio. Coordenadoria de Programação e Acompanhamento. Políticas e Programas de Ação da FUNAI. Brasília, 1988. 55 p.

BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria da Amazônia. Programa de Desenvolvimento das Comunidades Fronteiriças Peruano-brasileiras (Iñapari-Assis Brasil; Pré-diagnóstico. Brasília, janeiro de 1989. 36 p.

BRASIL. Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. I Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Nova

República. 1986-1989. Belém, Dezembro de 1986. 212 p.

BRASIL. Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Programa de Apoio às Cidades da Fronteira (PACIF). Belém, Pará, 1982. 103 p.

BRASIL. Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Estudo da Integração da Fronteira Brasil-Uruguai. (Termos de Referência). (mimeo.) Porto Alegre, 1987.

BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República-1986-89 (Lei n. 7.486, de 06 de junho de 1986). Brasília, junho de 1986. 261 p.

BRASIL. Presidência da República. Metas e Bases para a Ação do Governo. Síntese. Brasília, setembro, 1970. 126 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional. Região dos Yanomami; Áreas Indígenas.(mimeo.) 8 p. nov.1988.

BRASIL. Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, Calha Norte-A Fronteira do Futuro, 1986-1991. 26 p.

BRAZIL to save the indians, will blow up airstrips. Herald Tribune, 28-03-90.

CAHIERS DES AMERIQUES LATINES (CAL). Problèmes de Frontières en Amérique Latine. Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, N.18, 2ème semestre 1978. 225 p.

CAPPELETTI VIDAL, Ricardo. La cuenca de la laguna Merín. Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 11,(118): 45-56, nov.1986.

CENTELLAS, José Maria. El Nacionalismo Revolucionário y un Nuevo Enfoque en las Relaciones Internacionales Boliviano-Brasileñas. Serie: Doctrina n.2, Comando urbano del M.N.R. de La Paz. La Paz, enero de 1989. 39 p.

CIASULLO, A. Jorge. Integración Fronteriza. (mimeo.) Montevidéu, maio de 1989.

CLEARY, David. Anatomy of the Amazon Gold Rush. London, The Macmillan Press, 1990. 245 p.

COLIN-DELAVAUD, Claude. Le Pérou et ses Frontières Non-consolidées: les difficultés de l'intégration économique, PAL-LIII, Octobre 1979: 99-107.

COLÔMBIA. Ministerio de Agricultura. Instituto Colombiano de Hidrologia, Meteorologia y Adecuación de Tierras. Plan de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas de los Rios San Miguel y Putumayo. Bogotá, Colombia. Agosto, 1988. 54 p.

COLÔMBIA. Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias-Corporación Araracuara-Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas. Bibliografia de la Amazonia Colombiana y Areas Fronterizas Amazonicas (org. Camilo DOMINGUEZ), Bogotá, 1985.226 p.

COLÔMBIA. Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias. Plan Modelo Colombo-Brasileño para el Desarrollo Integrado de las Comunidades Vecinas del Eje Tabatinga-Apaporis. Unidade Técnica Colombiana, Bogotá, Febrero de 1989. 136 p. e mapas.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE/CEPAL. Planificación y Gestión del Desarrollo de Expansion de la Frontera Agropecuária en America Latina. Doc. LC/G.1542-P, Marzo de 1989. Santiago, Chile. 113 p.

COMISION MIXTA DE COOPERACIÓN AMAZONICA COLOMBO-BRASILEÑA. SECCION NACIONAL COLOMBIANA. Plano Colombo-Brasileño para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Rio Vaupés. Propuesta para Discusión. Bogotá, Octubre de 1988. 18 p.

CONFINI E REGIONI; IL POTENZIALE DI SVILUPPO E DI PACCE DELLE PERIFERIE, Atti del convegno "Problemi e prospettive delle regioni di frontiera". Gorizia, 24-27/03/1972. Trieste, Edizioni LINT, 1973. 327 p.

CONVÊNIO GUATEMALA-EL SALVADOR-HONDURAS, OEA, IICA. Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional TRIFINIO, Septiembre 1988. 203 p.

CÓRDOVA, Efrén. La réglementation du travail dans les ouvrages à cheval sur une frontière: Les cas d'Itaipú. Revue Internationale du Travail, 113(3): 325-339, mai-juin 1976.

CORPORACION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE MADRE DE DIOS, Gerencia de Estudios y Proyectos. Madre de Dios, El Peru

Desconocido, Puerto Maldonado, Madre de Dios, 1986. 260 p.

COSTA, Gino F. Relaciones del Peru con Brasil. In: Relaciones del Peru con los Paises Vecinos. Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Lima, p. 53-96.

COUNCIL OF EUROPE. Decision-Making and Problems of Practical Transfrontier Co-operation in Different Types of Organization. Symposium Transfrontier Cooperation in Europe, Strasbourg, 3-4 December 1986. Doc. Transfront (86) 22 Mat-8-HF 39.

COUNCIL OF EUROPE. The Council of Europe's Activities in the Field of Transfrontier Co-operation. Symposium Transfrontier Cooperation in Europe, Strabourg, 3-4 December 1986. Doc. Transfront (86) 16 MAT-8-HF 35

COUNCIL OF EUROPE, List of Documents Published in the Field of Transfrontier Cooperation, Ad Hoc committee on Transfrontier Cooperation, Strasbourg, September, 1987. Doc. CAHCT (87) 8.

DAWNAY, Ivo. Forester without honour. Financial Times, 7-02-89, p.8, col.7-8.

DECRETO n. 95.482, de 14 de dezembro de 1987, que cria o Grupo Técnico Interministerial de Alto Nível para, sob a responsabilidade do Ministério do Interior, coordenar tecnicamente a execução nacional dos Planos-modelos bilaterais de desenvolvimento das comunidades fronteiriças na Amazônia. D.O. de 15-12-87.

DECRETO n. 95.939, de 20 de abril de 1988, que cria o Núcleo Governamental Coordenador da Execução dos Acordos assinados durante a Visita Presidencial à Colômbia, de 8 a 10 de fevereiro de 1988. D.O. de 21-04-88.

DEMARQUET, Sônia. A Terra Indígena no Brasil. Coleção Cocar, Brasília, Ministério do Interior, FUNAI, vol.I: 7-24, 1988.

DESALOJO de mineros fue concertado con las autoridades brasileñas. El Universal, Caracas, 11-05-89, p. 1-12, 1-4 col.

DESTRUCTION in the Amazon. Financial Times. 23-02-89, p.27, 1-2 col.

DOSSIER, de l'Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève. I. 1979, 186 p.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Especial para Assuntos Internacionais. Aspectos Sócio-econômicos da Área de Influência do Distrito Trinacional-Lado Brasileiro (doc. preliminar). (mimeo.) 1987.

FAISSOL, Speridião. Planejamento e Geografia: exemplos da experiência brasileira, Revista Brasileira de Geografia, n. esp., 1988 2(1): 85-97.

FAUT-IL internationaliser l'Amazonie? Document Paris Match, mai 1990, p.3-8.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. Exposição à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília, 12-04-89.(mimeo.)28p.

FOUCHER, Michel. La Mise en Valeur de l'Amazonie Brésilienne. PAL, XXXIII, 15 septembre 1974. p.71-94.

GANSTER, Paul. Andean Border Integration: Report on a Seminar in Lima, Peru, July 3-6, 1989. JBS, V(1): 95-110. Spring 1990.

GENEVE ET L'EUROPE: UN EXEMPLE DE COOPERATION REGIONALE TRANSFRONTALIERE, Institut Universitaire d'Études Européennes, Dossier I, 1979. 186 p.

GEORGE, Pierre. De la frontière à la région; à propos de quelques ouvrages récents. Annales de Géographie, 1966, 75 (412): 704-706.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. Aspectos da Ocupação da Amazônia; de Tordesilhas ao Tratado de Cooperação Amazônica. Trabalho do CAE (mimeo.). Brasília, 30-IX-1982. 198 p.

GONZÁLEZ POSSE, Ernesto. El efecto de los grandes proyectos hidroeléctricos binacionales en la integración fronteriza. Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 11 (118): 31-56, nov.1986.

GONZÁLEZ SALAZAR , Roque (comp.), La frontera del norte: integración y desarrollo. México, D.F., El Colégio de México, 1981. 366 p.

GOODBYE to the nation state? The Economist, June 23 1990, p. 11-12.

GREÑO VELASCO, José Enrique. La Integración de Fronteras y El

Concepto de Frontera Institucional. Revista de la Integración, Instituto para la Integración de América Latina, BID, 74 (15):127-63, 1974.

HANSEN, Niles. Border Region Development and Cooperation: Western Europe and the U.S.-Mexico Borderlands in Comparative Perspective. Border Perspectives, n. 10, April 1985. Center for Inter-American and Border Studies, University of Texas at El Paso. 21 p.

HANSEN, Niles. European Transboundary Cooperation and Its Relevance to the United States-Mexico Border. American Planners Association Journal, Summer 1983: 336-43.

HANSEN, Niles. International Cooperation in Border Regions: An Overview and Research Agenda. International Regional Science Review, 8 (3): 255-70, 1983.

HANSEN, Niles. Transboundary Environmental Issues in the United States-Mexico Borderlands. The Southwestern Review, 2 (1): 61-78, Winter 1982.

HOUSE, John W. Frontier on the Rio Grande; a Political Geography of Development and Social Deprivation. Oxford, Clarendon Press, 1982. 281 p.

INSTITUTO DE PESQUISAS ESPACIAIS. Diretoria de Sensoriamento Remoto. Avaliação da alteração da cobertura florestal na Amazônia Legal utilizando sensoriamento remoto orbital. Contribuição ao Programa 'Nossa Natureza'. São José dos Campos, SP, abril de 1989. 54 p.

JIMENEO SANTOYO, Myriam. La Amazonia y los colonos. El Espectador, Bogotá, 27-05-89.

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO. América Indígena,México, D.F., XLII(3):435-686, jul-set. 1983.

ITURRIZA, Jorge. Integración fronteriza. Un enfoque metodológico. Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 11,(118): 3-12, nov.1986.

JOURNAL OF BORDERLANDS STUDIES (col.), Department of Economics/Box 3CQ, New Mexico State University, Las Cruces, New Mexico, Vol. I, n. 1, Spring 1986. (Referido, nesta bibliografia, como JBS).

LA FRONTERA COMO FATOR DE INTEGRACIÓN, Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 11, n.118, nov. 1986. 93 p.

LA FRONTERA: UN FACTOR DE INTEGRACIÓN, Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 15, n. 156, mayo 1990. 78 p.

LAPRADELLE, Paul Geouffre de. La Frontière: Étude de Droit International. 2 Vol. Paris, Les Éditions Internacionales, 1928. 367 p.

LITTLE, Walter. International conflict in Latin America. International Affairs, London, 63 (4): 589-601, Autumn, 1987.

LLAMBI, Luis. The Venezuela-Colombia Borderlands: A Regional and Historical Perspective. JBS, IV(1): 1-38. Spring 1989.

LOCATELLI, Renaldo. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération frontalière. In Dossier de l'IUEE, I: 51-71. 1979

LUNDÉN, Thomas. Interactions Across an 'Open' International Boundary: Norway-Sweden, in Confini e Regione, Ed. Lint, Trieste, 1973: 147-161.

LUTZEMBERGER, José. Texto de discurso proferido pelo Secretário do Meio Ambiente da Presidência da República, por ocasião da Sessão Ministerial da Conferência de Bergen, em 15 de maio de 1990.

MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Relatório de Pesquisa, IPEA/INPES, 39. Rio de Janeiro, 1979. 260 p.

MATHEWS, Jessica Tuchman. Redefining Security. Foreign Affairs, Spring 1989. p. 162-175.

MATTOS, Carlos de Meira. Uma Geopolítica Pan-amazônica. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1980. 216 p.

MEDIALPES-COTRAO, Communauté de Travail des Alpes Occidentales, n.5, juin 1989. 20 p.

MENDES, Armando Dias. Amazônia: desafio e contribuição. Revista Brasileira de Política Internacional, mar-jun 1968, XI(41/42): 17-32

MORAN, Emilio F. (ed.). The Dilemma of Amazonian Development.

Boulder, Colorado, Westview Press, 1983. 347 p.

MUMME, Stephen P. Engineering Diplomacy: The Evolving Role of the International Boundary and Water Commission in U.S.-Mexico Water Management. JBS, I(1):73-108.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación y Gestión del Desarrollo en Areas de Expansión de la Frontera Agropecuária en América Latina. S.89.II.G.8-LC/G.1542-P. Santiago de Chile, 1989. 113 p.

NEWSOM, David D. The new diplomatic agenda: are governments ready? International Affairs, 65 (1): 29-41, Winter 1988/9.

NOSSOS VIZINHOS AMAZÔNICOS. Documentos, Revista Brasileira de Política Internacional, mar.jun. 1968, XI(41-42): 166-83.

OHMAE, Kenichi. Managing in a Borderless World. Harvard Business Review, 89 (3): 152-161, May-June 1989.

OJEDA, Mario. Mexico: The Northern Border as a National Concern, Border Perspectives, n.4, September 1983. Center for Inter-American and Border Studies, University of Texas at El Paso. 7 p.

PEÑA, Felix. L'Intégration Économique et les Défis Actuels de l'Amérique Latine. Problèmes d'Amérique Latine, n. 91. p.47-65. 1er. trimestre 1989.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaria General. Departamento de Desarrollo Regional. Estudio de Casos de Manejo Ambiental: Desarrollo Integrado de un Area en los Trópicos Húmedos-Selva Central del Perú. Washington, D.C., 1987: 201 p.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaria General. Departamento de Desarrollo Regional. Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y Estudios de Casos Extraídos de la Experiencia de la OEA. Washington, D.C., Enero, 1984. 236 p.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaria General. Plan Modelo Colombo-Brasileño para el Desarrollo Integrado de las Comunidades Vecinas del Eje Tabatinga-Apaporis; Diagnostico Regional Integrado (version preliminar), Departamento de

Desarrollo Regional. Washington, D.C., Febrero, 1989. 141 p.

PAÍS é apendice, diz Marcílio. Gazeta Mercantil, 7-06-89, p. 12

PERU. Instituto Nacional de Planificación-Dirección General de Planificación Regional. Lineamientos de Politica de Desarrollo para la Region de la Amazonía. Lima, agosto 1986.16 p.

PHIRI, S.H. National Integration, Rural Development and Frontier Communities; the case of the Chewa and the Ngoni astride Zambian boundaries with Malawi and Mozambique. In ASIWAJU, Anthony (ed.) Partitioned Africans, Lagos, U.L.P., 1984: 105-125.

PLANO une Brasil e Colômbia. Correio Brasiliense, 04-06-89, p.16, 1-2 col.

POLANYI, Michael. Knowing and Being. Essays. Ed. M. GRENE. Chicago, University of Chicago Press, 1969. 246 p.

POLANYI, Michael. Personal Knowledge; Towards a Post-Critical Philosophy. London, Routledge & Kegan Paul. 1a.ed. 1958; 5a ed. 1983. 428 p.

POLANYI, Michael. The Study of Man. Chicago, The University of Chicago Press, 1959. 101 p.

PORTILLO, Julio. Venezuela/Brasil; Relaciones Diplomaticas, 1842-1982. Caracas, Editorial Arte, 1983. 413 p.

PRESCOTT, J.R.V., The Geography of Frontiers and Boundaries, Chicago, Aldine Publishing Co., 1965.

PROBLÈMES D'AMERIQUE LATINE (PAL), LIII, Coopération et conflits dans les zones frontalières en Amérique Latine. La Documentation Française, Notes et Études Documentaires, n. 4533-4534, 31 Octobre 1979. 145 p.

PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE A REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPUBLICA ARGENTINA. Protocolo n. 23 Regional Fronteiriço (novembro-1988) e Anexo I, Ata de Inauguração dos Comitês de Fronteira, e Declaração de Uruguaiana (agosto 1989). América Latina, Ano 5, n.3, out. 1989, p.5-6.

RAFFESTIN, Claude. Éléments pour une Théorie de la Frontière.

Diogène, Paris, n.134. Avril-Juin 1986: 3-21.

RAFFESTIN, Claude & GUICHONNET, Paul. Géographie des Frontières. Paris, Presses Universitaires de France, 1974. 223 p.

RAFFESTIN, Claude & RICCIARDI, Mario. La Frontera da Stato a Nazione; Il Caso Piemonte. A Cura di Carlo OSSOLA, Estratto: 101-111, s/d.

RAFFESTIN, Claude, GUICHONNET, Paul & HUSSY, Jocelyne. Frontières et Sociétés; Le Cas Franco-Genevois. Lausanne, L'Age d'Homme, 1975. 231 p.

RAFFESTIN, Claude. Les Conséquences Économiques et Socio-Géographiques d'une Frontière: le cas Franco-genevois, in Confini e Regioni,Ed. LINT, Trieste, 1973: 87-93.

RAFFESTIN, Claude. Pour Une Géographie du Pouvoir. Paris, Librairies Techniques, 1980. 312 p.

RATTNER, Henrique & UDRY, Olivier. Colonização na Fronteira Amazônica: Expansão e Conflitos. São Paulo, IPE-USP, 1987. 87 p.

RECONDO, Gregorio. Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional. Integración Latinoamericana, Buenos Aires, año 13, n.132, p. 35-47, marzo 1988.

REVEL-MUROZ, Jean. Le point de la situation, Coopération et conflits dans le zones frontalières en Amérique Latine. PAL, LIII, 1979: 31-44.

RICQ, Charles. La région transfrontalière de Genève et sa dynamique institutionnelle. In Dossier de l'IUEE, I: 133-148. 1979

RICQ, Charles, GUINDANI, Silvio & DEVOUASSOUX, Christophe. Les Frontières sur Bande F.M.; histoire et perspectives des radios locales dans la région du Lac Léman. Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève. Paris, Éditions Anthropos, 1986. 183 p.

RICUPERO, Rubens. A Cooperação Regional na Amazônia. Brasília, Câmara dos Deputados, 1977. 16 p.

RICUPERO, Rubens. O Brasil e o Mundo no Século XXI. Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, XXIX,115-116(2): 5-20, 1986.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979. 8 p.

RIVIÈRE-D'ARC, Hélène. Espace National et Périphéries Frontalières en Bolivie, PAL-LIII, Octobre 1979: 108-118.

ROUGEMONT, Denis de. Hypothèses directrices pour la recherche d'un modèle de région transfrontalière. In Dossier de l'IUEE, I: 7-18.19

SALGUEIRO, Adolfo P. Amazonia: Soberanía vs patrimonio común. El Universal, 25-03-89. Caracas.

SALINAS o arauto da "modernidad". Veja, 23(8), 28-02-90, p.42-49.

SARAIVA, Samuel et alii. PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Amazônia, Projeto Transfronteira; Preservação, Integração, Desenvolvimento, Segurança. Câmara dos Deputados. Brasília, 1989. 120 p.

SCHUMACHER, E.F. Small is Beautiful; Economics as if People Mattered. New York, Harper & Row, 1973, First Perennial Edition, 1975. 305 p.

SILVA, Golbery do Couto e, Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil, Rio de Janeiro, 3a. edição, Livraria José Olympio Editora, 1981. 273 p.

SKLAIR, Leslie. From Conquest to Compromise: A Study of the China-Hong Kong Border. JBS, I(2): 75-90, Fall 1986.

SMITH, Nancy Paige. Paradiplomacy Between the U.S. and Canadian Provinces: The Case of Acid Rain Memoranda of Understanding. JBS, III(1): 13-38, Spring 1988.

SNYDER, David E. The "Carretera Marginal de la Selva": A Geographic Review and Appraisal, Revista Geográfica. Rio de Janeiro. Comissão de Geografia, Instituto Panamericano de Geografia e História.N.67, dezembro de 1967: 87-100.

STODDARD, Ellwyn R. Amnesty: Functional Modifications of a Congressional Mandate. JBS, IV(2): 26-58, Fall 1989.

STODDARD, Ellwyn R. et alii (ed.), Borderlands Sourcebook; A Guide to the Literature on Northern Mexico and the American Southwest. University of Oklahoma Press: Norman,1983.445 p.

STODDARD, Ellwyn R. Border Studies as an Emergent Field of Scientific Inquiry; Scholarly Contributions of U.S.-Mexico Borderlands Studies. JBS, 1 (1): 1-33, Spring, 1986

STRASSOLDO, Raimondo & GUBERT, Renzo. The Boundary; An Overview of its Current Theoretical Status, in Confini e Regioni, Ed. LINT, Trieste, 1973: 29-57.

STRASSOLDO, Raimondo. The Study of Boundaries: A Systems-Oriented, Multidisciplinary, Bibliographical Essay, The Jerusalem Journal of International Relations, Spring 1977, 2(3), 81-107.

TACHINARDI, Maria Helena. Brasil e Argentina estudam cooperação na zona de fronteira. Gazeta Mercantil, 14-06-89, p.3.

TAYLOR, Kenneth I. Las Necesidades de Tierra de los Yanomami, América Indígena, México, XLIII(3): 629-654, Jul.Sept. 1983.

TAMAYO, Jesus & ESPINOZA, Frida. El Estado de la Investigación Nacional Acerca de la Frontera Norte de México. Avances de Investigación, Serie: Programa de Estudios Regionales, Mexico, D.F., Centro de Investigación y Docencias Económicas. Agosto 1985. 47 p.

TOMASSINI, Luciano. The disintegration of the integration process: towards new forms of regional cooperation. In: GAUHAR, Altaf (ed.). Regional Integration: The Latin American Experience. Westview Press, Boulder, Colorado, 1985. 268 p.

UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL PARA A AMAZÔNIA. Documentos, Revista Brasileira de Política Internacional, mar-jun 1968 XI(41/42): 101-114.

VITALE, Luis. Hacia una Historia del Ambiente en América Latina. Caracas, Editorial Nueva Imagen. 1983. 121 p.

VON MALCHUS, Victor Freiherr. Méthodes et Pratique de la Coopération Internationale des Régions Frontalières Européennes, in Confini e Regioni, Ed. LINT, Trieste, 1973: 179-198.

WALSCHBURGER, Ana Christine. Verificación Practica de Instrumentos de Planificación del Desarrollo en Areas de Expansión de la Frontera Agropecuaria en América Latina.II. Estudio de Casos. El Caso Brasileño (Rondônia). In Planificación y Gestión del Desarrollo en Expansión de la Frontera Agropecuaria en América Latina. CEPAL, marzo de 1989, p. 76-85.

WEINTRAUB, Sidney (ed.). Industrial Strategy and Planning in Mexico and the United States, Westview Press, Boulder and London, 1986. 279p.

"If we shadows have offended,
Think but this, and all is mended,
That you have but slumber'd here
While these visions did appear.
And this weak and idle theme,
No more yielding but a dream,
Gentles, do not reprehend:
If you pardon, we will mend."
Shakespeare, Midsummer-Night's Dream, V-II