

## A SEGURANÇA NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI: É POSSÍVEL COOPERAR?

Security on the Border Between Brazil and Paraguay: is it Possible to Cooperate?

Seguridad en la Frontera entre Brasil y Paraguay: ¿es Posible Cooperar?

Maurício Kenyatta Barros da Costa\*

**Resumo:** A hipótese desse artigo é que políticas para as fronteiras mais próximas ao paradigma realista, principalmente no campo da segurança, para as fronteiras dificulta, senão impede, a cooperação e a integração das fronteiras. O argumento em torno da hipótese considera a interação entre o âmbito doméstico e externo. O método utilizado é o método comparado, o que faz com que esse artigo também pertença ao campo da Política Comparada, já que esse é um campo definido por seu método.

**Palavras-chave:** Fronteiras; Brasil; Paraguai; Segurança; Defesa; Política Comparada.

**Abstract:** The hypothesis of this paper is that border policies closer to the realistic paradigm, especially in the field of security, for borders make it difficult, if not preclude, cooperation and integration of borders. The argument around the hypothesis raised considers the interaction between the domestic and external spheres. The method used is the comparative method, which makes this article also belong to the Comparative Policy field, since this is a field defined by its method.

**Keywords:** Borders; Brazil; Paraguay; Security; Defense; Comparative Policy.

**Resumen:** La hipótesis de este documento es que las políticas fronterizas más cercanas al paradigma realista para las fronteras, especialmente en el

### Introdução

A discussão acerca do conceito de fronteiras e das práticas fronteiriças possui múltiplas dimensões, tanto por envolver atores de alcance local, nacional e internacional, quanto também por envolver práticas e problemáticas que perpassam os diversos níveis de análise (BUZAN, 1995), o que torna o trabalho do analista e daqueles que devem produzir políticas públicas acerca do tema, uma tarefa árdua, mas não ingrata. A fronteira é uma porção geográfica, a qual se singulariza por ser uma parte territorial sensível ao contato com outras nações, as quais comportam regras e instituições que podem diferir do país vizinho. Desse modo, as questões sanitárias, desenvolvimentistas, securitárias, ambientais, identitárias e outras comportam uma distinta peculiaridade que motiva esse artigo: os encontros e desencontros com o outro. Entretanto,

\* Bolsista CNPq de doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Segurança Internacional (GEPsi-UnB) (mauriciodfgo@gmail.com). <https://orcid.org/0000-0003-3524-3574>.

campo de la seguridad, dificultan la cooperación e integración en las fronteras. El argumento en torno a la hipótesis considera la interacción entre las esferas doméstica y externa. El método utilizado es el método comparativo, lo que hace que este artículo también pertenezca al campo Política comparativa, ya que este es un campo definido por su método.

**Palabras clave:** Frontera; Brasil; Paraguay; Seguridad; Defensa; Política Comparativa.



nesse artigo, o recorte do trabalho são as questões de defesa nacional, política externa, segurança pública e regional, limitando o trabalho aos atores e políticas desses campos que sejam direcionados à segurança fronteiriça. A fronteira Brasil-Paraguai corresponde ao recorte geográfico, enquanto o destaque para o período democrático até o ano de 2015 corresponde ao recorte temporal deste trabalho.

Esse artigo utilizou-se de documentos e *sites* oficiais dos governos brasileiro e paraguaio, além de literatura básica do tema abordado. A literatura escolhida permite que nesse artigo se possa responder a seguinte questão: por que Brasil e Paraguai não cooperam com o intuito de integrar suas fronteiras, principalmente, no campo da segurança fronteiriça? A hipótese desse artigo é que políticas para as fronteiras mais próximas ao paradigma realista, principalmente no campo da segurança, para as fronteiras difíceis, não impede, a cooperação e a integração das fronteiras. O argumento em torno da hipótese e da resposta da pergunta levantada considera a interação entre o âmbito doméstico e externo. No âmbito doméstico, políticas não articuladas entre si e que não tenham como guia uma política nacional para as fronteiras difíceis gera uma ação coordenada e gera conflito ou inércia entre as burocracias locais, o que dificulta a cooperação e integração externa. No âmbito externo, políticas distintas e soberanistas para as fronteiras podem representar interesses

divergentes de difícil conciliação, o que pode impedir a cooperação e, por conseguinte, a integração.

O método utilizado é o método comparado, o que faz com que esse artigo também pertença ao campo da Política Comparada, já que esse é um campo definido por seu método (LIJPHART, 1971). A comparação foi escolhida enquanto estratégia analítica que possibilita a descoberta e a análise de relações empíricas entre variáveis (LIJPHART, 1971). Esse método permite também que se possa realizar análises causais, examinar um número de casos para demonstrar que um conjunto de conceitos ou uma teoria funciona e utilizar casos para demonstrar suas diferenças ou semelhanças (COLLIER, 1993). Desse modo, a relação causal entre políticas de segurança para as fronteiras e a integração das fronteiras dos países é o que se busca demonstrar. As percepções e os interesses de cada país sobre suas fronteiras são as variáveis antecedentes. As políticas para as fronteiras são as variáveis independentes, enquanto a articulação interna ou não dos órgãos e atores internos, assim como a cooperação ou não são as variáveis intervenientes. A integração ou não é a variável dependente que se quer explicar.

A comparação das políticas brasileiras e paraguaias e suas possibilidades de gerar integração fronteiriça é relevante porque a comparação delas possibilitará o controle (verificação e falseamento) das variáveis por meio de parâmetros bem definidos por causa da abordagem escolhida (SARTORI, 1994).

Esse trabalho é dividido em três seções para além dessa introdução e da conclusão ao final. A primeira seção apresenta a parte teórica e conceitual do artigo que será utilizada para efetuar a comparação entre as políticas brasileiras e paraguaias. A segunda seção apresenta breve caracterização das fronteiras e as políticas de segurança pública, defesa e externa pertinentes à segurança fronteiriça de Brasil e Paraguai. Por fim, a terceira seção questiona se é possível Brasil e Paraguai cooperarem com o intuito de se integrarem na segurança fronteiriça. Nessa seção, as políticas serão efetivamente comparadas.

## Relações internacionais, fronteiras e suas políticas: um estudo comparado

Princípios geográficos, naturais, sociais, políticos e culturais foram utilizados para a definição das fronteiras. Na América do Sul, o *uti possidetis de facto e de juris* foram acepções divergentes que embasaram as negociações políticas e os conflitos regionais por porções territoriais (CERVO, 2010). O argumento da fronteira natural também foi invocado diversas vezes na região, porém, independentemente do princípio utilizado, as fronteiras serão aqui consideradas como fatos políticos estabelecidos por meio de relações humanas (HOUTUM, 2005), as quais, na perspectiva

externa, se propõem a separar indivíduos e, na perspectiva interna, a congregá-los por intermédio de práticas de discurso e das relações políticas (PAASI, 1996). Essa delimitação territorial produzida historicamente, socialmente e politicamente ao longo do tempo (HOUTUM, 2005) é constituída e reconstituída em termos de percepção, de importância e de ação na fronteira conforme o pensamento político ou a lente analítica adotada (MORACZEWSKA, 2010).

Esse artigo considera que as teorias de Relações Internacionais contribuem para o estudo da segurança e defesa nas fronteiras de maneira indireta, pois a fronteira, como *locus* preferencial não é analisada por essas teorias (SCHERMA, 2015). Esse silêncio teórico nas principais teorias do campo reafirma o caráter provincialista (TICKNER; BLANEY, 2012), ao generalizar a partir da realidade local dos grandes centros dos principais países, o que relega as fronteiras à marginalidade do campo. As relações internacionais nas fronteiras ocorrem de maneira corriqueira, o que pode ser visto na realidade das cidades-gêmeas e nas zonas de fronteiras povoadas nos dois países (SCHERMA, 2015). Nesse sentido, duas realidades nacionais confluem em uma realidade na qual se destaca a singularidade fronteiriça.

Além disso, a classificação dos tipos de fronteiras propostos no trabalho de Moraczewska (2010) será utilizada para a comparação das políticas brasileiras e paraguaias. Segundo Sartori (1994), antes de se realizar a comparação, é necessário efetuar a classificação para se ter claro o que comparar e se, de fato, é comparável. A classificação utilizada nesse artigo, ainda que traga em seu bojo as críticas e os debates do uso de determinadas teorias em detrimento de outras, expõe suas virtudes e limites analíticos com o intuito de se evitar os problemas levantados por Sartori (1994) de paroquialismo, de má classificação, de gradação excessiva e de alargamento conceitual.

A classificação aqui discutida baseia-se em três paradigmas das relações internacionais: o realista, o transnacional e o global. Esses paradigmas foram formulados pela autora (MORACZEWSKA, 2010) a partir de teorias representativas do campo e suas possibilidades analíticas para as políticas fronteiriças. O paradigma realista é caracterizado pelo Estado como ator principal, pela desconfiança mútua e pela securitização da fronteira. O paradigma transnacional é caracterizado pela interdependência entre Estados e atores não-estatais e pela mescla de políticas que abrem e fecham as fronteiras a depender do fluxo transnacional. O paradigma global é caracterizado pelo cosmopolitismo, redução das fronteiras e liberalização dos diversos fluxos. A percepção de ameaças em cada paradigma também é distinta. No realista, a ameaça é estatal, há desconfiança entre os atores. No transnacional, há ameaças estatais e não-estatais, mas os benefícios da abertura das fronteiras e a

crescente interdependência não permite que o fechamento das fronteiras seja uma possibilidade. No global, há simetria entre os Estados, condições homogêneas e ausência de ameaças, o que permite a abertura das fronteiras e liberdade de fluxos sem grandes preocupações entre os atores.

As políticas para as fronteiras serão classificadas por meio da percepção, da importância e da ação delas na fronteira (Quadro 1). O conceito de ameaças, segundo Saint-Pierre (2004, p. 24), será necessário para precisar a concepção da autora acerca da percepção que cada paradigma tem sobre a fronteira. A percepção de ameaças na fronteira ou que a afetam são determinantes para a percepção da fronteira e para as políticas que surgem para ela. A importância da fronteira e as infraestruturas consideradas são em relação à proteção e ao fechamento da fronteira. Por fim, a ação na fronteira relaciona-se a ação do Estado e dos diversos fluxos que perpassam por ela.

**Quadro 1** – Paradigmas das Relações Internacionais aplicados às fronteiras

Paradigma	Realista	Transnacional	Global
<b>Percepção da Fronteira</b>	<u>Linha divisora</u> , determinante de nacionalidade e separação.	<u>Linha porosa</u> , um elemento do sistema permissivo à penetração dos Estados.	<u>Linha virtual</u> , uma linha demarcatória vista apenas no mapa, as fronteiras “desaparecem” em favor do avanço do mercado.
<b>Importância da Fronteira</b>	Muito importante; como uma barreira contra ameaças; proteção da soberania; elemento rentável do sistema; <u>função de desintegração</u> .	Menos importante; como uma ponte entre Estados e atores não-estatais; <u>função de fragmentação</u> .	Não é importante; não há barreiras para fluxos internacionais; <u>função de integração</u> .
<b>Ação na Fronteira</b>	Construção de infraestrutura; securitização da fronteira e militarização desta quando há conflitos.	Abolição gradual da infraestrutura; abertura de canais para fluxos de bens, pessoas, dinheiro e informação.	Sem infraestrutura ou infraestrutura irrelevante; tornando heterogêneo o sistema de mercado e o sistema legal.

Fonte: MORACZEWSKA (2010 p. 333). Tradução nossa.

No paradigma realista, a percepção da fronteira é a de que esta seja apenas uma linha divisora, a qual separa “nós” e “eles”. Nesse paradigma, as principais ameaças são os demais Estados que queiram porções territoriais de outros Estados, ameaçando a soberania dos demais. A fronteira é muito importante, por isso deve ser protegida. A função de desintegração da fronteira representa a vontade de separar um mesmo território que contenha nações distintas. A ação na fronteira é visível por um processo bem definido de demarcação ou de litígios fronteiriços para que as fronteiras sejam demarcadas conforme o interesse nacional; além de

infraestruturas de proteção e de procedimentos rígidos para controle dos fluxos de pessoas e bens. Desse modo, os aspectos de segurança estão acima dos benefícios econômicos.

No paradigma transnacional, a fronteira é percebida como uma linha porosa, onde o Estado tenta controlar alguns fluxos e liberar outros. A fronteira ainda é importante por representar uma ponte, isto é, a iniciativa de se ultrapassar a ideia de fronteira enquanto barreira. A função de fragmentação da fronteira significa que o Estado adota uma atitude de permeabilidade em relação a alguns fluxos e de impermeabilidade em relação a outros por causa dos benefícios da interdependência em contrapartida às vulnerabilidades em relação a essa mesma interdependência. A ação na fronteira é caracterizada pela interação entre Estados e atores não-estatais de diversas nacionalidades. A infraestrutura de proteção na fronteira permanece, o que se altera é a proliferação de pontos que permitam o cruzamento da fronteira e o aumento da facilidade de transição dos diversos fluxos (criação de rodovias, abolição de tarifas e taxas, redução da burocracia na entrada e saída e uniformidade dos processos administrativos na hora de atravessar a fronteira).

No paradigma global, a percepção da fronteira é a de uma linha virtual, existente apenas no mapa, e que é livre para os diversos fluxos. A simetria entre os Estados envolvidos é grande e facilita para que cada um não seja uma ameaça para o outro e nem os fluxos provenientes de cada um deles. Esses fluxos são dinâmicos e difíceis de serem controlados. A fronteira tem importância apenas simbólica por não constituir uma barreira em nenhuma dimensão, sendo livre para bens, capitais, informações e pessoas. As fronteiras passam a ser entre mercados econômicos ao invés de ser entre nações. A ação na fronteira é descrita pela abolição da infraestrutura de proteção da fronteira e ampla liberdade de movimentação por ela. Não há hipóteses de ameaças nesse paradigma.

A classificação a partir da abordagem proposta possibilitará comparar as políticas para as fronteiras, principalmente as pertinentes à segurança, com base na teoria das relações internacionais. Nesse sentido, a percepção, a importância e a ação na fronteira serão utilizadas para verificar em qual paradigma se encaixa a estratégia para as fronteiras de Brasil e Paraguai, considerando para isso as políticas e o marco legal para as fronteiras de cada país, para posterior comparação. Por fim, a comparação das duas estratégias possibilitará compreender se é possível caminhar para uma resolução conjunta de seus problemas fronteiriços no campo da segurança.

## As fronteiras e as políticas fronteiriças de Brasil e Paraguai

Atualmente, a faixa de fronteira brasileira corresponde à aproximadamente 27% do território nacional, compreendendo 10 estados, 588 municípios, 120 localizados na linha de fronteira e desses, 29 são cidades gêmeas, abrigando cerca de 11 milhões de pessoas e margeando 10 países da América do Sul. A linha limítrofe da fronteira do Brasil com seus vizinhos chega a ter 16.886,5 km, compreendendo a terceira maior extensão de uma fronteira na terra. Dos 16.886,5 km de fronteiras brasileiras, 1.339 km correspondem a fronteira com o Paraguai, o que representa cerca de 5,8% de toda faixa de fronteira, sendo a quarta maior fronteira do Brasil (BRASIL. Ministério da Integração, 2005).

A faixa de fronteira brasileira foi estabelecida em 150 km de largura (Lei nº 6.634 de 02/05/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional. Essa faixa teve sua extensão alterada ao longo da história do Brasil, mas após a lei de 1979 persiste na Constituição Federal de 1988, expressando uma preocupação securitária com essa porção territorial, a qual não reverberou na produção de uma política nacional para as fronteiras.

O Paraguai tem uma fronteira de 3.425 km com três países, Argentina, Bolívia e Brasil. A fronteira com o Brasil é composta de trechos terrestres e fluviais. Os limites fluviais estão conformados pelos rios Paraná, Paraguai e Apa; enquanto os limites terrestres são conformados pela cordilheira de Mbaracayú, de Amambay e pelo Salto do Guairá. As fronteiras paraguaias foram estabelecidas por meio de conflitos, alguns que envolveram perda territorial, como a Guerra do Paraguai (1864-1970), e outros que envolveram ganhos, ainda que possam ser relativizados, como a Guerra do Chaco (1932-1935). Esses conflitos foram seguidos de tratados que dariam o traçado original das fronteiras paraguaias, as quais ao longo do tempo seriam ajustadas ou acordadas em alguns pontos que persistissem o litígio como foi o caso da questão fronteiriça entre Brasil e Paraguai que seria alagada pelo lago de Itaipu, quando da construção da hidroelétrica.

No Brasil, o governo Sarney é caracterizado pela redemocratização e aproximação com o governo argentino para minar as rivalidades regionais. Isso afetou as relações do Brasil com o Paraguai de modo a influenciar o processo democrático também no país vizinho a partir da queda de Stroessner (CÔRTEZ, 2010). Em 1985, é criado por meio da Exposição de Motivos nº 018/85, em 1985, o Programa Calha Norte (PCN), cujo nome oficial é “Desenvolvimento e Segurança na Região Ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas”, tinha como objetivo principal o aumento da soberania brasileira em uma zona identificada como estratégica para as nossas fronteiras e escassamente povoada, abrangendo



as fronteiras com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia (alcançando 94 municípios).

No Paraguai, a destituição do presidente Alfredo Stroessner, que governou de 1954 até 1989, e a abertura política iniciada pelo governo do general Andrés Rodríguez puseram fim ao isolamento paraguaio na região. Assim como fora no Brasil, o momento de transição política no Paraguai coloca os direitos humanos e a democracia como diretrizes centrais de sua política externa (YEGROS; BREZZO, 2013). No período Stroessner não foram promulgadas políticas específicas para as fronteiras, além da promoção da ocupação dessas porções territoriais por brasileiros e paraguaios para que se tornassem zonas produtivas. A Constituição paraguaia de 1992, diferentemente da brasileira, não abordará o tema fronteiras.

Em 1991, no governo Collor, Uruguai e Paraguai acompanham Brasil e Argentina para a formação do Mercosul. A redemocratização de Brasil e Paraguai transcorriam assim em um cenário de crescente cooperação com os países do cone sul (SALLUM JR, 2011). A integração regional abre margens para projetos comuns na fronteira, tanto por via da integração física quanto pela solução de problemas comuns. Entretanto, os limites dessa incipiente integração para temas fronteiriços podem ser comprovados quando da criação do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), criado para gerenciar o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) junto com o Sistema de Vigilância (SIVAM). O Censipam gerou certa desconfiança dos países vizinhos por não os ter consultado (MIYAMOTO, 2011).

A busca de autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA, CINTRA, 2003) no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) deve ser compreendida como sendo como uma inserção internacional de cunho liberal-híbrida por valorizar o multilateralismo e a integração regional conjuntamente (CERVO, 2002). Nesse contexto, o Mercosul é valorizado. Além da institucionalização da defesa nacional em um contexto democrático por meio da criação do Ministério da Defesa e da Política Nacional de Defesa, no período FHC é criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) lançado em 2000 com o objetivo de aprimorar o sistema de segurança pública brasileiro. Essa foi a primeira iniciativa a pensar a segurança pública nacionalmente e nas suas dimensões municipais, estaduais e federais de modo interligado. Essa política foi a primeira no âmbito nacional que atenderia parcialmente às necessidades securitárias da fronteira brasileira ao incorporar no Plano o combate ao tráfico de drogas também nas fronteiras (ADORNO, 2003). Nesse governo, a integração econômica é o objetivo principal, sendo as questões securitárias, inclusive na fronteira, questões de segundo plano.



A política externa do governo Luís Inácio Lula da Silva é caracterizada como sendo a autonomia pela diversificação por buscar uma inserção internacional autônoma por meio da diversificação de parcerias e a criação de novos foros multilaterais de negociação, principalmente, com os países em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nessa lógica de diversificação e desenvolvimento, os projetos regionais de integração têm destacado relevo, principalmente, em suas vertentes políticas e sociais. Desse modo, na Cúpula de Presidentes em Ouro Preto em 2004, é criado o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) a fim de financiar programas de convergência estrutural, competitividade, coesão social e infraestrutura institucional. Internamente, o governo cria o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PPDF) para o desenvolvimento dessas regiões. É importante notar a conexão entre segurança e desenvolvimento, pois esse programa considera que as ameaças ao Estado soberano estão no progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria, no crime organizado e na falta de integração entre países vizinhos. Essas seriam as principais ameaças na faixa de fronteira, sendo o desenvolvimento regional a estratégia para manter a soberania e promover a integração regional. Desse modo, esse programa vislumbra a vertente interna e externa das fronteiras com o intuito de abordar a questão securitária de modo mais complexo (HIRATA, 2015).

Em 2008, no intuito de fortalecer a segurança pública na fronteira, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) criou o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON) para lidar com alguns crimes típicos dessa região. Nesse sentido, os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso foram exemplos estaduais para um projeto apoiado pelo Governo Federal para a criação no âmbito dos estados de policiamento especializado para atuação na faixa de fronteira. A experiência de Mato Grosso do Sul deve ao Departamento de Operações de Fronteira (DOF) e a de Mato Grosso por causa do Grupo Especial de Segurança de Fronteira (Gefron). Desse modo, o PEFRON emerge como uma resposta às inseguranças fronteiriças que se potencializam devido à porosidade e à vastidão das fronteiras brasileiras.

Em relação ao Paraguai, em 2005, é criada a primeira lei do país para as suas fronteiras. A Lei nº 2.532 de 2005, editada no Governo de Nicanor Duarte Frutos e cujo teor é muito sucinto e voltado basicamente para o estabelecimento de uma Zona de Segurança Fronteiriça, a qual corresponde a um espaço de 50 quilômetros adjacentes às linhas de fronteira terrestre e naval (Art. 1º) e que veda a propriedade, o uso fruto ou a participação condominial por parte de estrangeiros ou de pessoas jurídicas integradas majoritariamente por estrangeiros oriundos dos países vizinhos (Art. 2º). A lei incumbe ao Ministério da Defesa realizar as diligências necessárias para o estabelecimento da Zona de Segurança e para o inventário dos imóveis rurais

nela existentes (Art. 6º e 7º). Esta lei, ao restringir-se à questão fundiária, dista muito de ser um dispositivo que alcance o diversificado conjunto de temas presentes nas fronteiras paraguaias. Sua edição foi amplamente interpretada como resposta à crescente presença de brasileiros exercendo atividades agrícolas nas regiões fronteiriças e não foi acompanhada, então, da edição de outros dispositivos ou de medidas que denotassem preocupação mais ampla com controles fronteiriços.

Outras leis relacionadas ao exercício do controle fronteiriço que interessa citar são a Lei de Migração, Lei nº 978 de 1996 e regulamentada pelo Decreto nº 18.295 de 1997, a Lei de Defesa e Segurança Interna, Lei nº 1.337 de 1999 e regulamentada pelo Decreto Sete e as Leis nº 525 de 2011 e nº 2.422 que dispõem sobre o Regulamento Aduaneiro. Em relação a Lei de Segurança Interna cabe ressaltar que apesar da importância da territorialidade expressamente reconhecida tanto na dimensão de defesa nacional quanto na de segurança interna, as fronteiras e regiões adjacentes não são objeto de considerações específicas. Além disso, a segurança das fronteiras que é tratada de modo similar ao das demais regiões é desdobrada em duas frentes, uma por meio das Forças Armadas e outra por meio da Polícia Nacional, sem articulação entre ambas. Desse modo, percebe-se um retrato similar ao caso brasileiro devida à falta de articulação entre os atores de segurança e defesa para a proteção das fronteiras.

No governo Dilma, é criado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) destinado à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública. O Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), sob a coordenação do Vice-Presidente da República Michel Temer, que passou a integrar as ações dos diversos Ministérios e dos poderes públicos locais. O PEF tem como sua diretriz a articulação interna dos diversos agentes de segurança pública, da Receita Federal e da defesa nacional, assim como a integração, no âmbito externo, com os países vizinhos. Desse modo, a construção de confiança torna-se central nesse Plano com o intuito de se promover a articulação e a integração. Além disso, a melhoria estrutural e o aumento de pessoal também são relevantes. No sentido de se alcançar esses objetivos, o PEF conta com dois órgãos para realizar a articulação política interna: o Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF) e o Centro de Operações Conjuntas (COC). Ambos os órgãos têm a função de implementar o PEF articulando e integrando, conforme as atribuições de cada um, os diversos atores envolvidos com a segurança fronteiriça.

Três operações têm sido conduzidas no marco do Plano, cada uma sob a égide do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda. O Ministério da Defesa lidera a Operação Ágata, conduzida pelas Forças Armadas

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

Na órbita do Ministério da Justiça, o PEF apoia-se em projetos e ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal e da Secretaria Nacional de Justiça. Do ponto de vista do planejamento, tem como componente central neste Ministério um programa específico, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), entabulada desde a Secretaria Nacional de Segurança Pública com os objetivos de promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo e incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações para otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira. A ENAFRON, propicia, portanto, a reverberação política do Plano Estratégico de Fronteiras na dimensão da segurança pública.

No Paraguai, a ausência de foco sobre as fronteiras no marco legal encontra correspondência no tratamento setorial para as questões de segurança, desenvolvimento e integração fronteiriça. Nesse país, observa-se apenas a preocupação com o fortalecimento dos controles fronteiriços, principalmente, no campo migratório e aduaneiro. Ainda não há um modelo de gestão das fronteiras paraguaias, sendo estas cobertas por políticas setoriais que em alguns casos são de cunho geral e não direcionadas as fronteiras. Alguns exemplos que podem ser destacados são o Plano de Ordenamento Territorial, o Plano Quinquenal 2013-2017 para a Tríplice Fronteira, o Programa Nacional Integrado de Impacto para o Paraguai 2011-2014 e o Plano Estratégico do Estado Paraguaio de Combate à Lavagem de Ativos, Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição de Massa.

## Comparando as políticas fronteiriças de Brasil e Paraguai: é possível cooperar?

A aproximação entre Brasil e Paraguai acentua-se com a construção da Ponte da Amizade em 1965, o que permitiu ao país ter acesso ao atlântico por meio da

conexão das rodovias de ambos os países. A hidroelétrica de Itaipu e a migração de brasileiros para a fronteira adensaram as relações entre os dois países, unindo-os estrategicamente, a partir da gestão binacional de recurso energético que representa cerca de 72% do consumo paraguaio e de 17% do consumo brasileiro. A criação do Mercosul e o aprofundamento da integração entre os países propiciaria que o comércio bilateral entre os países aumentasse em mais de 300% de 2002 até 2013, passando de 942 milhões de dólares para 4 bilhões de dólares (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2016). Em 2012, devido à destituição de Fernando Lugo da presidência do Paraguai, as relações bilaterais sofreriam um abalo que culminaria na suspensão temporária do Paraguai no Mercosul. Em 2013, as relações diplomáticas são retomadas.

A agenda bilateral entre os dois países é composta por uma diversidade de temas, como cooperação técnica, desenvolvimento fronteiriço, temas comerciais e iniciativas de combate à pobreza, sendo os temas de segurança pública e assuntos fronteiriços, temas com elevado potencial de crescimento na agenda bilateral (BRASIL. Planalto, 2013). Um interessante exemplo é a ratificação do “Mecanismo 2+2 de Consulta Política e Avaliação Estratégica” em abril de 2016. Esse mecanismo possibilita a aproximação dos ministros das relações exteriores e defesa de Brasil e Paraguai. Nesse mesmo encontro, em 04 de abril de 2016, foi prorrogado por mais cinco anos o acordo de cooperação militar entre ambos os países de 1995. Entre os temas de interesse conjunto dos países encontra-se os exercícios e operações combinadas ou simultâneas na fronteira (BRASIL. Ministério da Defesa, 2016).

A construção de confiança e o avanço da cooperação em área tão sensível quanto a fronteira entre os dois países passa por alguns desafios, os quais são a falta de confiança entre os países devido à existência de corrupção entre policiais de ambos os lados, como pode ser exemplificado pela condenação de Newton Ishii, o “japonês da federal”, em operação realizada pela própria Polícia Federal, conhecida como operação sucuri. A falta de investigação dos casos de corrupção pelo lado vizinho também é questionada. Além disso, as megaoperações realizadas pelo Brasil em suas fronteiras e a constante presença das Forças Armadas gera uma assimetria de poder que dificulta a ruptura da desconfiança, ainda mais porque durante boa parte da história do Brasil, o país atuou de modo soberanista nas fronteiras sem desenvolver canais de diálogo e envolvimento do país vizinho em suas ações na fronteira. A falta de comunicação pode ser percebida pelas acusações do governo paraguaio de invasão de suas fronteiras por policiais e militares brasileiros, além de outros conflitos que vão desde a questão sanitária dos rebanhos que circulam na região até os conflitos sociais por terras.

A redemocratização e o Mercosul ensejam alguns acordos incipientes dentro de uma lógica de integração que vem tentando se firmar em meios às preocupações soberanistas de cada nação. A fronteira em ambos os casos persiste sendo como uma região estratégica do ponto de vista da proteção da soberania e do território, o que distingue é que no Brasil se busca realizar uma lenta, gradual e segura transição para o paradigma transnacional entre avanços e recuos, enquanto que no Paraguai tem políticas e ações pontuais que não indicam ainda uma transição, restringindo-se, assim, ao paradigma realista. O esquecimento da fronteira também é uma maneira de se esquecer as relações com o outro e evitar as inseguranças que surgem de relações mais próximas. Desse modo, a ação na fronteira varia entre presença e ausência, mas sempre com a preocupação em manter o território e a soberania. A ausência destacada em alguns casos retrata menor preocupação com a perda do território e soberania que estariam já estabelecidos.

No Brasil, o Programa Calha Norte é um marco para as políticas de fronteira em 1985, enquanto, no Paraguai, o marco é a Zona de Segurança Fronteiriça de 2005. Ambas as políticas estão inclusas no paradigma realista por prezarem a proteção da soberania e do território fronteiriço de seus países. Essas políticas percebem as fronteiras como o limite de seus Estados que devem ser resguardados para seus cidadãos, separando o país de seus vizinhos. Ambas políticas consideram as fronteiras regiões importantes por serem estratégicas. Nessas políticas, as fronteiras são securitizadas por ambas estarem sob responsabilidade de seus respectivos Ministérios da Defesa, sendo responsabilidade dos militares a implementação e a proteção da fronteira.

Essas duas políticas que são consideradas marcos para as políticas fronteiriças de cada país têm uma distância temporal de vinte anos, mas retratam um primeiro aspecto interessante. O despertar inicial para a produção de políticas para as fronteiras deve-se às questões de segurança, principalmente, no âmbito militar de preservação do território. As próximas políticas analisadas retrataram se há manutenção desse paradigma realista para as fronteiras de ambos os países ou se há uma mudança que permita a cooperação com o intuito de uma integração das políticas para as fronteiras semelhantes entre esses países.

No Brasil, o Programa Calhar Norte, o Censipam, o SIPAM e o SIVAM representam o paradigma realista das políticas brasileiras para as fronteiras. Essas políticas emergem em um período caracterizado pela transição para um sistema democrático e o início da integração regional. O aumento dos fluxos intensifica os temores advindo desta. O contexto de transformações políticas vividas pelo país contrasta com o conservadorismo das políticas fronteiriças que persistem no paradigma realista por separar, ressaltar a importância de proteção da fronteira e securitizá-la.

O PNSP é um marco inicial e incipiente das mudanças que viriam. A importância é trazer a preocupação da segurança nas fronteiras para o campo da segurança pública também. O PPDF e o PEFRON representam o amadurecimento do PNSP por ressaltar a preocupação com a segurança pública e incluir a dimensão do desenvolvimento social em áreas como saúde, educação e infraestrutura para efetivamente dirimir vulnerabilidades e elevar a segurança dessas regiões.

O PEF é o marco que congrega as transformações citadas para um esforço de articulação interna dos agentes responsáveis pela fronteira e de cooperação com os países vizinhos. Desse modo, os GGIFs, os COCs e as Câmaras Temáticas de Fronteira atuam no esforço de articular os atores nacionais e de fomentar a cooperação com os países vizinhos. A policialização das Forças Armadas (Decreto nº 7.496/2011) e as Operações Ágata, Fronteira Blindada e Sentinela são vetores de articulação interna e que possuem espaço para a cooperação também. Políticas mais antigas, como o Calha Norte, Censipam, SIPAM e SIVAM ganham nova roupagem ao se abrirem para a cooperação com outros países. As vertentes civis das atuações militares também demonstram uma preocupação antiga que é sistematizada por meio dessas políticas para atuar em outras vulnerabilidades daqueles que estão afastados dos grandes centros urbanos.

No Paraguai, um silêncio mais prolongado acerca das preocupações com suas fronteiras demonstra a preocupação em apenas resguardar as fronteiras do país sem maiores preocupações com outras ameaças transnacionais. O marcante silêncio na constituição paraguaia é mostra disso. A Zona de Segurança Fronteiriça e uma lei anterior, a de imigração, demonstram uma maior preocupação com os estrangeiros de países vizinhos. Além da preocupação com o fluxo de pessoas e com a ocupação de terras, há uma posterior preocupação fiscal demonstrada pela política aduaneira. Entretanto, o movimento de preocupação com a segurança pública e o desenvolvimento fronteiriço seguido no Brasil encontra-se em um estágio inicial no Paraguai. O Paraguai tem produzidos políticas de ordenação territorial; de saúde; de combate ao crime, às drogas, à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo; e de ação dos militares ao apoio de cidadãos em fronteiras que estejam isolados.

No Brasil, O PNSP é um primeiro indicativo de mudança e o PEF o amadurecimento de transição para políticas fronteiriças que estejam sob o paradigma transnacional. Isso é demonstrado pelo fato das fronteiras continuarem sendo importantes, mas não tanto pelo foco estratégico de separação das demais nações. Elas adquirem a função de fragmentação por serem fronteiras porosas que permitem alguns fluxos e barram outros. A infraestrutura de proteção é importante, mas o país não quer privar-se dos fluxos econômicos e de pessoas que sejam benéficos



ao desenvolvimento do país. Não há redução da infraestrutura na fronteira, pelo contrário, há maior preocupação e aumento desta, mas, ao mesmo tempo, há o desejo de se negociar infraestruturas compartilhadas. Desse modo, a preocupação do paradigma realista existe e persiste, mas há um esforço, contextualizado pela integração regional, de superar as desconfianças para que se possa cooperar na fronteira. A cooperação existente pelo lado brasileiro é limitada e ainda não indica possibilidades óbvias de uma integração, mas sim uma possibilidade remota que precisa ser amadurecida.

No Paraguai, o paradigma realista é predominante. A preocupação com o controle fronteiriço é recente e emergente no país. Há algumas políticas pontuais e não articuladas que começam a considerar elementos de segurança pública e de desenvolvimento social nas fronteiras, mas assim como o PNSP no Brasil, elas representam um início que pode vir a tornar-se um marco para transformações mais profundas. A questão fundiária na fronteira paraguaia ressalta a preocupação principal em manutenção do território em detrimento de avanços na integração.

A cooperação, mesmo no paradigma realista, tem seu lugar. A questão é que a predominância do paradigma realista nas políticas para as fronteiras impede uma cooperação que gere integração. A cooperação no paradigma realista permite uma coordenação pontual que mine as pretensões estatais de ambos em relação ao território do outro. Entretanto, a cooperação para a integração parte de uma consideração mútua de amizade e de relações profundas que permitam a solução de problemas comuns e cotidianos que existem na fronteira de ambos os países. No Brasil, o PEF e seus desdobramentos ensejam a articulação interna e a cooperação externa, mas como aponta o Relatório do TCU, a articulação é limitada e a cooperação muito mais (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015). No Paraguai, a articulação interna e a cooperação externa são muito limitadas também. Além disso, a transição para um paradigma transnacional é ainda mais incipiente que no caso brasileiro.

Verificam-se percepções de ameaças fronteiriças distintas entre os dois países, mas que direta ou indiretamente, envolvem os vizinhos, seja por causa da confiança limitada entre os atores ou de desafios securitários que passam de uma fronteira a outra, no qual os responsáveis são sempre o outro. Isso não quer dizer que não haja cooperação, como apontado ao longo do artigo, os dois países cooperam em uma série de questões, inclusive em questões de segurança fronteiriça, mas essa cooperação transcorre em meio a uma série de dificuldades que precisam ser superadas. Fortalecer os mecanismos já existentes de cooperação entre as polícias brasileiras e paraguaias, assim como das chancelarias de ambos os países é um caminho, mas ainda é suficiente na perspectiva do avanço do projeto de integração regional.



## Considerações finais

O caso da fronteira entre Brasil e Paraguai demonstra a necessidade de esforços articulados entre os atores dentro de cada país, elevando a capacidade dos Estados de agir internamente e externamente, a qual pode ser potencializada por meio do envolvimento das autoridades políticas para que se alcance os resultados por modo cooperativo internamente e externamente. No Paraguai, as maiores plantações de maconha e as maiores redes de corrupção são comandadas pelo PCC e o Comando Vermelho, o que demonstra a articulação do crime transnacional articulado em rede com os centros urbanos brasileiros; entretanto as fronteiras com o Paraguai não são apenas corredores, sendo afetadas diretamente pelas inseguranças vizinhas regionais que utilizam o Paraguai como rota de criminalidade. A atuação em redes do crime organizado necessita de uma atuação cooperativa dos agentes de segurança de ambos os países também.

O Plano Estratégico de Fronteiras, o qual une Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, tornou-se o marco legal que guia as políticas de segurança para a faixa de fronteira, mas tem o seu limite quando se trata do estabelecimento de instâncias de atuação conjunta entre os órgãos federais e estaduais. A articulação entre órgãos é um dos fundamentos do PEF, mas a falta de elaboração de um modelo de atuação conjunta para as operações diárias que evite a sobreposição ou a lacuna de funções pelos diversos órgãos envolvidos demonstra a baixa institucionalização da articulação. O PEF não é claro sobre quem devam ser os atores envolvidos e como devam ser coordenados, o que significa que a articulação interna e a cooperação e integração com os países vizinhos dependerá de afinidades dos atores locais.

No Paraguai, o quadro geral das políticas fronteiriças demonstra a baixa institucionalização das fronteiras dentro do marco legal e nas políticas estatais, o que dificulta definir qual seja a visão estratégica do país sobre suas próprias fronteiras. Além disso, a articulação interna entre os agentes de segurança e defesa paraguaios e a cooperação com seus homólogos brasileiros não representa um *modus operandi* para atuação nas fronteiras, o que também limita os resultados no combate aos ilícitos. Além disso, a economia paraguaia e das regiões fronteiriças entre Brasil e Paraguai estão em certa medida capturadas pela economia ilegal gerada pelo tráfico internacional, o que dificulta a ação estatal seja por causa da corrupção de alguns agentes, seja por causa da falta de interesse do Estado em acabar com um tipo de economia local, a qual não encontra equivalente legal que a substitua e permita uma maior qualidade de vida para essas regiões. Alternativas, como o desenvolvimento do turismo e outras atividades econômicas são fundamentais para o aumento da segurança fronteiriça.

## Agradecimentos

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo auxílio financeiro para o desenvolvimento da pesquisa, assim como às contribuições de meu orientador, Alcides Costa Vaz, e das discussões realizadas no VII Seminário Internacional de Estudos Fronteiriços sobre minha pesquisa e demais, as quais contribuíram para o desenvolvimento final deste artigo.

## Referências

- ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jun. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm). Acesso em: 15 jun. 2016.
- BRASIL. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 mai. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm). Acesso em: 15 jun. 2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Brasil e Paraguai inauguram mecanismo 2+2*. Brasília: Assessoria de Comunicação (Ascom) do Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/19519-brasil-e-paraguai-renovam-acordo-militar-ate-2021>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 15 jun. 2016.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais; MACHADO, Lia Osório. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *República do Paraguai*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5635-republica-do-paraguai>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BRASIL. Planalto. Brasil e Paraguai normalizam relações bilaterais. *Portal Brasil*, Brasília, set. 2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/brasil-e-paraguai-normalizam-relacoes-bilaterais>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2252/2015-TCU-Plenário*. Relator: NARDES, Ministro Augusto. TC nº 014.387/2014-0. Publicado pela Secom do TCU, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BUZAN, Barry. "The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered". In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Eds.). *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: The Penn State University Press, 1995.
- CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Rev. bras. polít. int.* [online], Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.
- CERVO, Amado Luiz; CLODOALDO, Bueno. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

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

HIRATA, Daniel. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do “Arco Norte”. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 67, n. 2, 2015.

HOUTUM, Henk Van. The Geopolitics of Borders and Boundaries. *Geopolitics*, London, v. 10, n. 4, p. 672-679, 2005.

MACHADO, Artur Andrade da Silva. Percepção de Segurança no Brasil e a Fronteira com o Paraguai: Sincronias e Assincronias. *Boletim Mundorama*, 2010. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/12/06/percepcao-de-seguranca-no-brasil-e-a-fronteira-com-o-paraguai-sincronias-e-assincronias-por-artur-andrade-da-silva-machado/>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MORACZEWSKA, Anna. The changing interpretation of border functions in international relations. *Revista Română de Geografie Politică*, Oradea, v. 12, n. 2, p. 329-340, nov. 2010.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Amazônia: meio ambiente, fronteiras e segurança. In: MARTINS, Estevão; MOREIRA, Felipe (Orgs.). *As relações internacionais na fronteira norte do Brasil*. Boa Vista: Ed. UFRR, 2011. p. 61-84.

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

PARAGUAY. Lei nº 2.532/05, de 17 de febrero de 2005. Institui la ley de zona de seguridad fronteriza. *Servicio Nacional de Catastro*, 2005. Disponible en: <http://www.catastro.gov.py/archivos/leyes/leyes%20relacionadas%20al%20catastro/ley%202532-05%20seguridad%20fronteriza.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Consulta de Tratados*. Disponível em: [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/Tratados.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/Tratados.aspx). Acesso em: 15 jun. 2016.

PARAGUAY. Presidencia de la República de Paraguay. *Plan Estratégico del Estado Paraguayo al Combate al Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. Asunción, 2013.

PARAGUAY. Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*. Asunción, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. In: LÓPEZ, L.; SAIN, M. (Orgs.). “Nuevas amenazas”. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Quilmes: UNQ, 2004.

SCHERMA, Márcio Augusto. *As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais*. 2015. 245 p. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

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

TICKNER, Arlene B; BLANEY, David L. Introduction: thinking difference. In: TICKNER, A. B.; BLANEY, D. L. (Eds.). *Thinking International Relations Differently*. London: Routledge, 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

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

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana M. *História das Relações Internacionais do Paraguai*. Brasília: FUNAG, 2013.