

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI:
PRINCIPAIS FATORES DE TENSÃO DO PERÍODO COLONIAL ATÉ A
ATUALIDADE**

MÁRCIO GIMENE DE OLIVEIRA

ORIENTADORA
PROF^a. DR^a. MARÍLIA STEINBERGER

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial

Brasília, março de 2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI:
PRINCIPAIS FATORES DE TENSÃO DO PERÍODO COLONIAL ATÉ A
ATUALIDADE**

MÁRCIO GIMENE DE OLIVEIRA

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial

Aprovado por:

Prof^a. Dr^a. Marília Steinberger, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Ignez Costa Barbosa Ferreira, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília
(Examinador Interno)

Prof^a. Dr^a. Albene Miriam Ferreira Menezes, Instituto de Relações Internacionais,
Universidade de Brasília
(Examinador Externo)

Brasília, 05 de março de 2008

OLIVEIRA, MÁRCIO GIMENE DE.

A Fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade, 110 p., (UnB-Instituto de Ciências Humanas-Departamento de Geografia, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial, 2008).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Geografia

1. Fronteiras

2. Fronteira Brasil-Paraguai

3. Tipos de Fronteiras

4. Geopolítica

I. UnB-Departamento de Geografia

II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Márcio Gimene de Oliveira

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, professora Marília Steinberger, pela paciência e disponibilidade para as conversas regulares que viabilizaram esta dissertação, e às professoras Ignez Costa Barbosa Ferreira e Albene Miriam Ferreira Menezes, pelas valiosas sugestões que permitiram o aprimoramento do trabalho.

Aos meus pais, Jair e Nadir, à minha avó Onívia e ao meu irmão Fábio, pelo apoio permanente que me permitiu chegar até aqui.

À Farza, pelo carinho e compreensão e por ter me ensinado a valorizar as conquistas já realizadas.

Ao Thiago e à Mayra, grandes amigos e interlocutores, e aos demais companheiros da revista Oikos – Padula, Paz, Ricardo e Leonardo – com quem tenho o privilégio de dividir as descobertas e experiências acadêmicas no dia-a-dia.

E aos amigos Leandro, Gustavo, Bruno, Elaine e Eugênio, pelas conversas e pela ajuda decisiva na reta final.

RESUMO

Esta dissertação analisa os principais fatores de tensão na Fronteira Brasil-Paraguai desde o período colonial até a atualidade. A hipótese da pesquisa é que a tensão fronteiriça entre os dois países transita gradativamente da idéia de separação para a idéia de interpenetração, tendo como fatores centrais o conflito pelo uso das águas e a ambigüidade entre as atividades legais e ilegais. O período colonial foi caracterizado por uma intensa disputa entre Portugal e Espanha pelos territórios de além-mar, disputa a qual fazem parte o Tratado de Tordesilhas (1494), o Tratado de Madri (1750) e o Tratado de Santo Ildefonso (1777). Destaque para a dupla função exercida pelas águas, ao mesmo tempo referência natural para os tratados de limites e meio de integração fluvial. As raízes da ambigüidade entre o legal e o ilegal são identificadas a partir da constituição de uma dinâmica própria nas colônias, que nem sempre respeitava os tratados de limites e os esforços de controle emanados desde as metrópoles européias. Após a independência de Brasil e Paraguai a disputa foi decisiva nas relações bilaterais entre os dois países até chegarem a um impasse, somente dissolvido depois da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870). Passado esse conflito, o Tratado de Limites de 1872 estabeleceu os limites oficiais até a atualidade. Contudo, a tensão fronteiriça não terminou. Ela apenas se deslocou do predomínio do caráter de separação para o de interpenetração. O conflito pelo uso das águas assumiu nova dimensão com o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, a perspectiva de viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná e a descoberta do Sistema Aquífero Guarani. A ambigüidade entre o legal e o ilegal, por sua vez, foi reforçada pela tensão na Tríplice Fronteira formada por Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), e na sub-região do Cone Sul-mato-grossense, conhecida pelas expressivas apreensões de cocaína, maconha e armas que entram ilegalmente no Brasil.

Palavras Chave: Fronteira Brasil-Paraguai; Fronteiras; Geopolítica.

ABSTRACT

The present work analyses the predominant boundary factors to cause tension between Brazil and Paraguay since colonial period until today. The research hypothesis is the existence of a boundary tension between both countries gradually moving from the perspective of separation towards the perspective of interpenetration, being central factors the conflict over water and the ambiguity between legal and illegal activities. The colonial period was characterized by an intense dispute between Portugal and Spain over their overseas territories, dispute of which the Treaty of Tordesillas (1494), the Treaty of Madrid (1750) and the Treaty of San Ildefonso (1777) are a part of. The double function of the water was very important: at the same time it was a natural reference for the treaties of limits and a way of fluvial integration. The roots of the ambiguity between legal and illegal activities are identifies from the constitution of an authentic colonial dynamic, that many times disrespected the treaties of limits and the metropolitan control efforts. After the independence of Brazil and Paraguay the dispute over the silver bowl was decisive to the evolution of the bilateral relations between those countries until an impasse, only solved after the Great War (1864-1870). After that, the 1872 Treaty of Limits established the official limits adopted until today. Although the boundary tension didn't end, it changed from been predominantly a tension of separation to become a tension of interpenetration. The conflict over the water issues assumed new dimension with the hydroelectric utilization of Paraná River, the viability perspective of the Paraguay-Paraná Waterway and the discovery about the Guarani Aquifer System. The ambiguity between legal and illegal activities was reinforced by the tension in the Triple Frontier formed by Foz do Iguaçu (Brazil), Ciudad del Este (Paraguay) and Puerto Iguazú (Argentina), and in the sub-region of Cone Sul-mato-grossense, knowed for the expressive arrests of cocaine, marijuana and arms that enter illegally in Brazil.

Key-words: Brazil-Paraguay Boundary; Boundaries; Frontiers; Geopolitics.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 - MARCO CONCEITUAL: FRONTEIRAS	13
1.1. Origens e primeiras noções da idéia de fronteiras	13
1.2. Limites, fronteiras e o suposto “fim das fronteiras”	18
1.3. Tipos de fronteiras	21
1.4. As fronteiras na atualidade	23
CAPÍTULO 2 – OS ESFORÇOS DE SEPARAÇÃO E AS PRÁTICAS DE INTERPENETRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO PERÍODO COLONIAL	27
2.1. A expansão colonial e o Tratado de Tordesilhas	28
2.2. <i>Descoberta</i> do Paraguai e indícios de ocupação portuguesa e espanhola na área fronteiriça	32
2.3. Tratados de Madri e de Santo Idelfonso: referências iniciais de limites entre os atuais Brasil e Paraguai	36
2.4. A presença do contrabando na dinâmica colonial	39
CAPÍTULO 3 – A EMERGÊNCIA DE PROJETOS SOCIAIS ANTAGÔNICOS ENTRE BRASIL E PARAGUAI E O TRATADO DE LIMITES DE 1872	42
3.1. Tentativas de tratados de limites entre Brasil e Paraguai	44
3.2. Da fronteira <i>em litígio</i> à fronteira <i>em conflito</i> : a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870)	49
3.3. Da fronteira <i>em conflito</i> à fronteira <i>de jure</i> : o Tratado de Limites de 1872	54
CAPÍTULO 4 – A IMPORTÂNCIA DAS ÁGUAS NA TENSÃO FRONTEIRIÇA	61
4.1. O contexto geopolítico da Bacia do Prata	61
4.2. Da disputa por limites ao aproveitamento energético binacional: a Ata das Cataratas	64
4.3. A Usina Hidrelétrica de Itaipu	73
4.4. A Hidrovia Paraguai-Paraná	78
4.5. O Sistema Aquífero Guaraní	82
4.6. Fronteira terrestre, aquática ou subterrânea?	83
CAPÍTULO 5 - A AMBIGUIDADE ENTRE O LEGAL E O ILEGAL NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI	85
5.1. A relevância da escala sub-regional na faixa de fronteira	85
5.2. Aspectos de Tensão na Tríplice Fronteira Foz do Iguaçu – Ciudad del Este – Puerto Iguazú	91
5.3. Sub-região Cone Sul-mato-grossense e o tráfico de drogas	97
CONCLUSÃO	101

LISTA DE MAPAS

Mapa 2.1: O Meridiano de Tordesilhas segundo diferentes geógrafos	30
Mapa 2.2: O Meridiano de Tordesilhas segundo as conferências de Elvas e Badajoz	31
Mapa 2.3: Rota de Aleixo Garcia até Assunção	32
Mapa 2.4: Reduções Jesuíticas – séculos XVII e XVIII	34
Mapa 2.5: Expansão espanhola na região do Prata (século XVI)	35
Mapa 2.6: Expansão territorial do Brasil (1500-1822)	36
Mapa 2.7: Economia da região platina em meados do século XVII	39
Mapa 3.1: Fronteiras do Paraguai com seus vizinhos após a Guerra da Tríplice Aliança	57
Mapa 3.2: Fronteira Brasil-Paraguai	60
Mapa 4.1: Bacia do Prata	62
Mapa 4.2: Hidrovia Paraguai-Paraná e portos da Bacia do Prata	79
Mapa 4.3: Sistema Aquífero Guarani	82
Mapa 5.1: Zona de Fronteira – Cidades Gêmeas	87
Mapa 5.2: Tipologia Básica das Sub-regiões da Faixa de Fronteira	88
Mapa 5.3: Área Piloto do Mato Grosso do Sul	98
Mapa 5.4: Tráfico de Drogas: Bacia Paraná-Paraguai e São Paulo	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1: Nau portuguesa com a Cruz da Ordem Militar de Nosso Senhor Jesus Cristo	28
Figura 5.1: Ponte da Amizade (Ciudad del Este-Foz do Iguaçu)	91

LISTA DE SIGLAS

Ande – Administración Nacional de Electricidad
Eletrobrás – Centrais Elétricas Brasileiras S.A
HPP – Hidrovia Paraguai-Paraná
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana
TF – Tríplice Fronteira

INTRODUÇÃO

É comum ouvirmos que as fronteiras do Brasil estão consolidadas. Que a *questão fronteiriça* está resolvida e que o País se situa entre os *territorialmente satisfeitos*. Da mesma forma, desde a década de 1990 fala-se muito no senso comum sobre o suposto *fim das fronteiras* e sobre a construção de uma *humanidade sem fronteiras*. Essa discussão apresenta forte conteúdo ideológico, o que muitas vezes acaba por ofuscar sua riqueza teórica. Por outro lado, na medida em que avança o processo de integração sul-americana esse debate tende a ser retomado e aprofundado.

A necessidade de se distinguir a idéia de fronteira da idéia de limites territoriais foi apontada por autores como Friedrich Ratzel e Camille Vallaux na virada do século XIX para o século XX. Ratzel entendia a fronteira como um organismo periférico que avança ou recua de acordo com a força ou a fraqueza da sociedade que limita. As fronteiras seriam vivas, dinâmicas. Indicariam o lugar para onde o Estado tende a se expandir, enquanto que os limites estabeleciam o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial. Vallaux destacava que a *zona-fronteira* seria uma área destinada simultaneamente às *interpenetrações* e às *separações* entre os Estados. As *interpenetrações* estariam associadas a aspectos econômicos como a circulação de mercadorias. Já as *separações* estariam relacionadas a aspectos políticos como a definição de territórios sob jurisdição de diferentes Estados.

A fronteira que àquela época era tida como uma área periférica do Estado, atualmente pode ser entendida como um espaço privilegiado para a observação da maneira pela qual as populações de diferentes Estados se relacionam. É na fronteira que se evidenciam as distinções e semelhanças entre as normas legais e os hábitos culturais de diferentes países. Lá se burlam com maior intensidade as regras sociais tidas como legítimas. Para a fronteira os marginalizados direcionam suas atenções e esforços. Ali estão anunciadas as tendências de transformação das regras do jogo e estão sendo construídas novas rotas de entrada e saída de pessoas e mercadorias, de forma legal ou não.

A Fronteira Brasil-Paraguai assume no presente contexto especial interesse. De um lado um País grande, populoso e com dinamismo econômico. De outro lado um País relativamente pequeno, pouco populoso, sem saída para o mar e com modesto desenvolvimento econômico. Para o Paraguai se direcionam de produtores rurais a

traficantes brasileiros. Para o Brasil são levados desde a energia produzida em Itaipu até produtos contrabandeados a partir do Paraguai.

Quais fatores de tensão podem ser identificados como centrais na Fronteira Brasil-Paraguai? Esta é a questão norteadora desta pesquisa. Sua análise contribui para a compreensão da dinâmica social deste peculiar espaço geográfico. Permite que a partir da análise desta área específica se tire conclusões sobre temas que vão desde a polêmica reivindicação paraguaia pela revisão do Tratado de Itaipu até a própria contemporaneidade do debate teórico sobre fronteiras. Do local ao global, passando pelo sub-regional e o macro-regional, a análise da Fronteira Brasil-Paraguai ajuda a encontrar algumas respostas e a formular outras perguntas.

O objetivo da pesquisa é investigar os principais fatores de tensão que caracterizam a Fronteira Brasil-Paraguai. Parte-se da hipótese de que a tensão fronteiriça entre os dois países transita gradativamente da idéia de separação para a idéia de interpenetração, tendo como fatores centrais o conflito pelo uso das águas e a ambigüidade entre as atividades legais e ilegais.

Para trabalhar essas questões a metodologia adotada tem como referência o debate teórico sobre fronteiras no âmbito da geografia política. A partir destas contribuições são analisados fatores de tensão fronteiriça presentes em diferentes momentos históricos. Não se trata, nesta pesquisa, de tentar simplificar ou mesmo utilizar a historiografia como método de análise. Não se busca aqui apoio na História para legitimar conclusões pré-estabelecidas ou mesmo tentar chegar a essas conclusões a partir da simples superposição de fatos e momentos históricos. Da mesma forma que não se deve confundir o espaço geográfico com um mero palco aonde as relações sociais acontecem, também não seria razoável assumir uma postura reducionista quanto à metodologia historiográfica.

Ao contrário, apenas pretende-se reconhecer a dimensão temporal como uma das noções fundadoras do espaço. Foi neste sentido que Milton Santos cunhou os termos “rugosidade” e “inércia dinâmica”. O primeiro se refere às marcas deixadas no espaço pelo tempo passado. O segundo está associado à constante reprodução de formas duráveis ao longo de todo o tempo, isto é, o passado influenciando o presente, que por sua vez influencia o futuro (SANTOS, 2006; STEINBERGER, 2006).

Dessa forma, períodos históricos como o da expansão marítima ou o da Guerra da Tríplice Aliança deixaram suas marcas na Fronteira Brasil-Paraguai. Sua configuração atual se deve às decisões e omissões do passado, assim como o seu futuro depende da maior ou menor compreensão da sua complexidade para fins de políticas públicas e intervenção humana. Cabe ressaltar, no entanto, que apesar da sua atualidade e relevância no contexto de crescente integração entre os países sul-americanos, são muito poucos os trabalhos dedicados à fronteira Brasil-Paraguai, sendo particularmente escassas as publicações paraguaias.

Os trabalhos de Soares (1972) e Viana (s.d.) abordam a questão dos limites territoriais; Doratioto (2002) analisa a Guerra da Tríplice Aliança; Mendonça (2004) estuda as negociações que levaram à Ata das Cataratas e ao Tratado de Itaipu; e Zugaib (2006) trata da Hidrovia Paraguai-Paraná. Contudo, não foi encontrado nenhum trabalho sobre a Fronteira Brasil-Paraguai que tenha adotado como referencial as contribuições conceituais sobre fronteiras no âmbito da geografia política. Espera-se, dessa forma, que esta dissertação contribua no sentido de informar e organizar possíveis entendimentos sobre o tema, estimulando novas pesquisas sobre fronteiras em geral e sobre a Fronteira Brasil-Paraguai em particular.

Assim, o primeiro capítulo é dedicado ao marco conceitual relativo ao debate sobre fronteiras. As noções de tensão fronteira e de simultaneidade entre separação e interpenetração foram adotadas nesta pesquisa a partir do estudo de autores como Ratzel, Vallaux, Ancel, Raffestin, Guichonnet, Turner e Machado. A idéia de tensão fronteira está associada aos conflitos de interesses que passam pela questão dos limites territoriais, mas que incluem também controvérsias de natureza econômica, social e cultural. Dialoga, portanto, com a simultaneidade entre separação e interpenetração tomada a partir de Vallaux.

E é justamente o reconhecimento dessa simultaneidade que guia o segundo capítulo, referente ao período colonial. Nele os Tratados de Tordesilhas, de Madri e de Santo Idelfonso são apresentados como exemplos de tentativas de separação entre os domínios português e espanhol na América. Aponta-se a dupla função exercida pelas águas, ao mesmo tempo referência natural para os tratados de limites e meio de integração fluvial. Além disso, as raízes da ambigüidade entre o legal e o ilegal são identificadas a partir da

constituição de uma dinâmica própria nas colônias, que nem sempre respeitava os tratados de limites e os esforços de controle emanados desde as metrópoles européias.

O terceiro capítulo destaca a emergência de projetos sociais antagônicos entre Brasil e Paraguai, relacionando-os quando necessário aos interesses da Argentina. Ressalta-se que enquanto os paraguaios se mostravam ávidos para definir a questão de limites, os brasileiros preferiam acordar a livre navegação no Rio Paraguai, utilizado para conectar a província de Mato Grosso com o restante do Império. É utilizada a tipologia sistematizada por Mattos (1990) para apontar que a fronteira até então *em litígio* se transforma em uma fronteira *em conflito* com o rompimento das negociações no contexto da Guerra da Tríplice Aliança. E que, com o desfecho do confronto bélico, chega-se à fronteira *de jure* resultante do Tratado de Limites de 1872, que vigora até hoje.

O quarto capítulo é dedicado à importância das águas para a tensão fronteiriça. É apresentado o contexto geopolítico da Bacia do Prata, com destaque para a transição gradativa do predomínio da idéia de confronto para a idéia de integração nas questões relativas aos rios internacionais. Essa transição pode ser verificada nos entendimentos que levaram à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu e às discussões em curso acerca da viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná. Dentre os conflitos associados ao uso das águas fronteiriças aponta-se ainda a importância do Sistema Aquífero Guarani, o que sugere a necessidade de se pensar a Fronteira Brasil-Paraguai não só como uma fronteira terrestre, mas também aquática e mesmo subterrânea.

No quinto capítulo a escala sub-regional é adotada para que sejam apontados aspectos contemporâneos sobre a ambigüidade entre as atividades legais e ilegais na Fronteira Brasil-Paraguai. Trata-se da tensão na Tríplice Fronteira formada por Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), que adquiriu nas últimas duas décadas a fama de área-problema da América do Sul devido às suspeitas de abrigar e financiar grupos terroristas. Também é destacada a sub-região do Cone Sul-mato-grossense, conhecida pelas expressivas apreensões de cocaína, maconha e armas que entram ilegalmente no Brasil.

A pesquisa se encerra com um capítulo de conclusões, no qual também são identificadas perguntas que permanecem em aberto, a espera de novas investigações.

CAPÍTULO 1 - MARCO CONCEITUAL: FRONTEIRAS

“O tema fronteira (...) é perigoso mesmo para um sábio, porque é carregado de paixões políticas todas encobertas por preconceitos; as pessoas comuns põem muitos interesses em jogo quando falam de fronteiras, dificilmente conservam o sangue frio; o mal-entendido é permanente”
Jacques Ancel

1.1. ORIGENS E PRIMEIRAS NOÇÕES DA IDÉIA DE FRONTEIRAS

Geralmente se atribui à expansão do Império Romano, a partir dos anos 500 antes de Cristo, o surgimento da noção de fronteira. Mesmo da Grécia antiga não se tem notícia de que houvessem fronteiras razoavelmente delimitadas entre suas Cidades-Estado. Na Antiguidade os povoamentos eram tão dispersos pela superfície terrestre que não havia necessidade de maiores demarcações. As conquistas marítimas dos cumérios, fenícios e gregos se limitavam aos portos, cidades e governos locais, não havendo preocupação de fixar fronteiras terrestres.

A idéia de fronteira como conhecemos hoje surgiu com o *limes* romano. Conforme ressalta Duroselle (2000, p.64), o *limes* não era uma linha, e sim uma sucessão de fortes atrás dos quais se situavam a maioria das legiões romanas. À frente do *limes* haviam patrulhas e guarnições de frente. Em tempos de conquistas as estradas romanas eram construídas perpendicularmente ao *limes*, de modo a permitir sua ultrapassagem. Em épocas de defesa uma estrada era construída atrás e de forma paralela ao *limes*.

Outra referência do surgimento das fronteiras é a Muralha da China, que começou a ser erguida pela Dinastia *Ch'in*, por volta de 220 antes de Cristo, como forma de conter as ameaças de invasão dos povos ao Norte. Ao longo dos séculos a Muralha foi se ampliando até alcançar os cerca de 7.000 Km durante a Dinastia *Ming*, no século XV. Consta que durante as batalhas as tropas chinesas se posicionavam em uma linha exterior e outra interior à Muralha.

De acordo com Braudel (apud LANNES, 2000), a partir do século XIV a palavra *frontière* é associada à *linha de frente* militar em oposição à *retaguarda*, pressupondo dois adversários frente à frente, de ambos os lados de uma linha que os separe. Nota-se,

portanto, que dentre as concepções originárias da palavra *fronteira* destacam-se as perspectivas de interação entre os povos e de possíveis confrontos militares. Todavia, tais perspectivas variam de acordo com o momento histórico e as circunstâncias em que se encontram os povos.

De acordo com Friedrich Ratzel, a fronteira é função de um duplo movimento entre dois povos: é um meio-termo, organismo periférico que avança ou recua dando a medida da força ou da fraqueza da sociedade que limita. Em sua obra *Geografia Política*, de 1897, o autor argumenta que se deve considerar as fronteiras não como simples linhas ou divisórias, e sim como instrumentos vivos. Ao elaborar as Leis do Crescimento Espacial do Estado, Ratzel aponta que as fronteiras são o suporte e a fortificação do seu crescimento. Assim como o sueco Rudolf Kjellén, Ratzel entende a fronteira como a “epiderme do Estado”, sempre se constituindo em áreas geopoliticamente sensíveis. A fronteira aparentemente rígida não seria mais do que a detenção temporária de um movimento.

Na obra *Géographie sociale: Le sol et l'État*, de 1911, Camille Vallaux assinala que as fronteiras devem ser concebidas mais como *zonas* do que como *linhas* formais. A *zona-fronteira* constituiria uma área destinada simultaneamente às *interpenetrações* e às *separações* entre os Estados. As *interpenetrações* estariam associadas a aspectos econômicos como a circulação de mercadorias. Já as *separações* estariam relacionadas a aspectos políticos como a definição de territórios sob jurisdição de diferentes Estados. Vallaux considera um equívoco falar-se em fronteiras naturais, posto que as fronteiras, mesmo quando referenciadas a aspectos naturais (como rios e montanhas), seriam essencialmente demarcações políticas decorrentes de conflitos e negociações entre Estados.

Uma abordagem diferente é apresentada por Frederick Jackson Turner, autor da obra *The Frontier in American History* (1920)¹. Nesta obra o autor analisa a história da formação dos Estados Unidos da América por meio da *marcha para o oeste*. A expansão da fronteira teria sido possibilitada pela existência de terras livres e de legislações que incentivavam sua ocupação. Assim teria se constituído, de acordo com o autor, a democracia social e a perspectiva de prosperidade fundadoras da identidade estadunidense.

O trabalho de Turner sofreu muitas críticas pela sua perspectiva idealizadora da ocupação anglo-americana de terras até então habitadas por nativos. O uso repetido de

¹ Em 1893 Turner já havia publicado o artigo *The Significance of the Frontier in American History*.

expressões como *free land* e *wilderness*, apontam os críticos, denota que na concepção de Turner o território sobre o qual os *pioneiros* avançaram estava “vazio”, em “estado natural”, aberto, portanto, para o nascimento de novas instituições. Os nativos seriam, então, “algo” que também deveria ser alterado a partir do contato com o homem branco (LOPES, 2003).

Os críticos também questionaram o “mito do esforço individual” que perpassa a teoria da fronteira de Turner. Afinal, ao longo do século XIX, a participação do Estado e das grandes corporações – como as empresas de estradas de ferro e as fazendas agropecuárias – ditou o ritmo da ocupação sobre o Oeste. O progresso só teria sido possível graças aos investimentos e ao trabalho de milhares de estrangeiros empregados em obras de infraestrutura, não tendo sido, portanto, ação exclusiva de empreendedores solitários. Nesta perspectiva crítica, os *cowboys* são retratados como simples vaqueiros, cuja vida cotidiana se distanciava dos quadros românticos difundidos pela literatura, música e cinema estadunidenses (LOPES, 2003).

Lattimore (apud LOPES, 2003) argumenta que certas comunidades buscam compensar eventos de seu passado, ou a ausência deles, por meio da ênfase nas particularidades da sua história. Assim o fizeram Turner e seus discípulos ao singularizarem a experiência da fronteira sobre outros acontecimentos da sociedade estadunidense. Outros pesquisadores também teriam seguido essa trilha, como parece ser o caso idealizado do bandeirante paulista e do gaúcho de Buenos Aires:

O bandeirante paulista ou o gaúcho de Buenos Aires possuem praticamente o mesmo valor mítico que os pioneiros norte-americanos. O primeiro foi considerado o responsável pela ampliação das fronteiras brasileiras, para além de Tordesilhas, e elevado à categoria de herói por um grupo de analistas, que o recuperou como o principal artífice da nacionalidade e da democracia brasileiras. Cassiano Ricardo identifica nas bandeiras “o nosso primeiro ensaio de self-government”. De acordo com esse autor, a formação da rude mas sugestiva ‘democracia social’ bandeirante”, pode ser encontrada na “mestiçagem intensa com aborígenes”, no “sistema de economia” e no “poder nivelador do sertão”. Ao longo do século XIX o gaúcho passou a representar um símbolo da nacionalidade argentina. A chamada Conquista do Deserto (1878-1879), ocupação militar dos territórios a oeste de Buenos Aires, foi entendida pelos contemporâneos como

...o avanço de cruzadas civilizatórias (...) para vencer as tribos de índios selvagens que aterrorizavam, roubavam e matavam colonos argentinos que lutavam para construir um país produtivo e pacífico na fronteira de Buenos Aires (LOPES, 2003, P.29-30).

Outro autor que merece referência é Jacques Ancel, que publicou *Géographie des Frontières* (1938). Ancel questiona as visões puramente cartográficas e *naturais* das fronteiras. De acordo com o autor, os elementos naturais não bastam por si só para configurarem fronteiras. São apenas referências que podem ou não ser adotadas de acordo com a dinâmica social e a correlação de forças entre as partes envolvidas. Para o autor a fronteira é uma noção construída intelectual e socialmente como resultado do equilíbrio de forças entre sociedades diferentes. Seriam, na terminologia proposta por Ancel, *isóbaras políticas* que estabelecem o equilíbrio entre duas linhas de igual pressão, e passíveis de alteração conforme a história dos países. As fronteiras teriam, portanto, um caráter transitório, pois são modificadas quando ocorre uma alteração deste equilíbrio.

Importante citar também a obra *Géographie des Frontières* (1974), na qual Claude Raffestin e Paul Guichonnet enfatizam a força das relações econômicas que estariam se sobrepondo à rigidez dos limites fronteiriços. Conforme apontado pelos autores,

O dinamismo econômico está, de algum modo, substituindo o dinamismo político e isto cria fenômenos de turbulência no jogo dos investimentos industriais, das empresas agrícolas e de movimentos pendulares. Desde então, a fronteira econômica, descolada da fronteira política, determina uma zona que tem dado uma certa atualidade à concepção alemã de fronteira, isto é, aquela saída das idéias ratzelianas (...). Não se trata de problemas de fronteiras, mas de problemas fronteiriços (...) zonas de articulação e zonas de tensão. (GUICHONNET & RAFFESTIN, 1988, p.31).

Em *Pour une géographie du pouvoir* (1980) Raffestin assinala que as delimitações territoriais têm uma íntima relação com as relações de poder. Raffestin concorda que a definição das fronteiras não seria subordinada aos elementos naturais. Contudo, diferencia-se parcialmente de autores como Ratzel, Vallaux e Ancel ao afirmar que tampouco o Estado-Nação agiria autonomamente em relação ao processo social que levaria à definição das fronteiras. Não haveria, de acordo com o autor, um ou outro aspecto que pudesse ser apontado como responsável absoluto pela definição das fronteiras entre países. Ao contrário, Raffestin defende uma abordagem que compreenda a complexidade das relações econômicas, culturais e sociais. Assim, as forças sociais que atuam no território compartilham determinados projetos e colocam em prática estratégias com vistas a

viabilizá-los. O que pode levar a momentos de tensão quando projetos sociais antagônicos se vêem na iminência de se chocarem.

O reconhecimento da força dos aspectos econômicos não implica, entretanto, em uma suposta perda de relevância das fronteiras. De acordo com Raffestin e Guichonnet, a desfuncionalização das fronteiras, e não o seu desaparecimento, é que conduzirá a uma certa homogeneidade do tempo social. Utilizando o conceito de tempo social formulado por Braudel, Raffestin e Guichonnet vêem as fronteiras como disjuntores de tempos desiguais, como evoluções econômicas não-paralelas, mutações não comparáveis na organização do espaço, ritmos desiguais etc. A fronteira não seria apenas um disjuntor espacial, mas também um disjuntor temporal (GUICHONNET & RAFFESTIN, 1988).

Refirindo-se ao contexto de integração européia dos anos 1970, Raffestin e Guichonnet argumentam que o ideal seria que todas as fronteiras européias se tornassem *zonas de integração e de articulação*. Seria desejável que as fronteiras não interrompessem a circulação cotidiana de bens e pessoas, evitando-se disfunções como o contrabando e outros artifícios. Segundo os autores, fronteiras livres não significariam, contudo, homogeneidades irrestritas. Afinal, as especificidades culturais e sociais não deixam de existir devido às facilidades de circulação.

Outras obras poderiam ser apontadas como referência para o estudo das fronteiras. Dentre elas se destaca *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, publicada em 1989 por Michel Foucher. Segundo Wanderley Messias da Costa, o trabalho de Foucher é um típico estudo de geografia política “universal”, que procura examinar os fenômenos fronteiros contemporâneos na Europa, Américas, África e Ásia, e especialmente os antigos e novos significados das fronteiras em cada macrorregião do globo (COSTA, 1992). Entretanto, o intuito desta primeira seção é apenas identificar as principais referências no que se refere às origens e primeiras noções de fronteiras. Feito isso, na próxima seção é abordada a distinção entre limites e fronteiras, bem como o discurso do “fim das fronteiras”.

1.2. LIMITES, FRONTEIRAS E O SUPOSTO “FIM DAS FRONTEIRAS”

Ao contrário do que sugere o senso comum, em geografia política existem diferenças fundamentais entre as idéias de *limite* e *fronteira*. A palavra *fronteira* está associada ao *front*, isto é, o que está à frente. Conforme abordado na seção anterior, as origens da noção de fronteira mostram que seu uso não estava associado a nenhum conceito legal e que não era um conceito essencialmente político ou intelectual. Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida em que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre as áreas habitáveis tornaram-se *lugares de comunicação* e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. Mesmo assim, não havia uma conotação de área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de *fronteira* era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir (MACHADO, 1998).

Já a palavra *limite*, de origem latina, foi criada para designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna. Essa conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, com seu monopólio legítimo do uso da força física, capacidade exclusiva de forjar normas de trocas sociais reprodutivas (a moeda, os impostos) e capacidade de estruturar, de maneira singular, as formas de comunicação (MACHADO, 1998).

Portanto, conforme aponta Machado (1998), a fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a *fronteira* é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o *limite* jurídico do estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. O chamado “marco de fronteira” é na verdade um símbolo visível do limite. Visto desta forma, o *limite* não está ligado a presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, freqüentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira. Por isso mesmo, a fronteira é objeto permanente da preocupação dos estados no sentido de controle e vinculação. Por outro lado, enquanto a *fronteira* pode ser um fator de integração, na medida em que for uma zona

de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o *limite* é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais (MACHADO, 1998).

Nas palavras de Cássio Eduardo Viana Hissa:

A fronteira coloca-se à frente (*front*), como se ousasse representar o começo de tudo onde parece exatamente terminar; o limite, de outra parte, parece significar o fim do que estabelece a coesão do território. O limite, visto do território, está *voltado para dentro*, enquanto a fronteira está *voltada para fora* como se pretendesse a expansão daquilo que lhe deu origem. O limite estimula a idéia sobre a distância e a separação, enquanto a fronteira movimenta a reflexão sobre o contato e a integração (HISSA, 2006, p.34).

A distinção entre limites e fronteiras apresenta-se de suma importância para a compreensão da evolução da tensão fronteiriça entre Brasil e Paraguai. Enquanto o limite é um fator de separação entre o *meu* e o *teu*, a fronteira pressupõe a interpenetração, a troca, o contato, a integração e o conflito entre diferentes projetos sociais e grupos de interesse. A fronteira tende a corromper o limite. Denuncia a insuficiência deste para conter o movimento, a transformação. A vida se sobrepõe ao papel. Novos limites se estabelecem, prontos para serem superados.

Esta perspectiva de Geografia Política, que remonta a Friedrich Ratzel, é elucidativa na medida em que estabelece um claro diferencial entre dois movimentos antagônicos e complementares. Contribui também para a reflexão acerca do suposto “fim das fronteiras”, tão propalado no senso comum.

Conforme ressaltado por Rogério Haesbaert da Costa, o final do século XX e o chamado advento da pós-modernidade trouxeram uma quantidade surpreendente de fins: o fim da modernidade veio acompanhado daquilo que, se acreditava, eram seus termos básicos – o Estado-Nação, o trabalho, as classes sociais, a democracia – e houve até quem decretasse, lado a lado com a morte do socialismo (real), o “pós-capitalismo”. A própria idéia mestra do mundo moderno, a idéia de “história” enquanto dinâmica social cumulativa de “progresso” e “revolução”, seria abolida na perspectiva de Fukuyama (COSTA, 2004).

De acordo com Costa (2004, p.367), “o pano de fundo dos discursos sobre a desterritorialização é o movimento neoliberal que prega o ‘fim das fronteiras’ e o ‘fim do Estado’ para a livre atuação das forças do mercado”. O autor discorda de Paul Virilio, para

quem “se não há um fim da história, é então ao fim da geografia que nós assistimos”. Segundo Virílio, na “sociedade em rede” a geopolítica estaria sendo sobrepujada pela cronopolítica, pois seria estrategicamente mais importante o controle do tempo do que o controle do espaço. Desenha-se, assim, um “mundo sem fronteiras”, onde a velocidade dos transportes e a instantaneidade das comunicações teriam decretado o “fim das distâncias” (COSTA, 2004).

A utopia de uma *humanidade sem fronteiras* está associada à crença de que o futuro da sociedade global seja alcançar um modelo no qual o processo de redução e de limitação da soberania estatal avançará até o fim das fronteiras. Surgiriam, então, instituições globais a substituir o Estado como peça fundamental de organização da sociedade e as fronteiras não mais fariam sentido. Trata-se, sem dúvida, de um discurso um tanto ideológico, que geralmente apresenta uma confusão entre as noções de *limites* e *fronteiras*. Mas o equívoco do discurso não se reduz à questão semântica. Em outras palavras, mesmo se considerarmos a hipótese de que a humanidade caminhará para uma redução gradativa das soberanias estatais e dos limites à circulação de pessoas e mercadorias, ainda assim outros limites e outras fronteiras se constituirão.

A experiência da integração europeia é esclarecedora. A redução dos limites e empecilhos à circulação de pessoas e mercadorias entre os países europeus fez com que as fronteiras europeias se tornassem cada vez mais áreas de integração, sem que isso levasse à eliminação das especificidades culturais e sociais dos seus povos. Se por um lado as fronteiras dos países europeus foram perdendo parte de suas funções de controle, por outro lado assumiram um papel cada vez mais relevante na interpenetração entre os povos do velho continente.

Até aí poderia se dizer que a questão semântica se resolveria com a substituição da expressão *fim das fronteiras* por algo como *fim dos limites*. Todavia, ainda assim o equívoco conceitual permaneceria existindo na medida em que mesmo os *limites* não deixaram de existir, e sim foram transpostos para as relações entre a União Europeia e o mundo. Afinal, o que se verifica no início do século XXI é justamente a consolidação das restrições ao livre fluxo de pessoas (especialmente imigrantes africanos) e mercadorias (especialmente produtos agrícolas) em direção à União Europeia.

Nota-se, portanto, que a integração europeia não levou ao fim dos *limites* e sim à sua redefinição a partir das escolhas políticas construídas e negociadas entre seus povos. Ao se congregarem em torno da União Europeia e optarem pela priorização da sua coesão social e econômica, os Estados-membros repactuaram as relações de poder entre si e entre o bloco regional e o mundo. É o que ocorre quando um produtor agrícola brasileiro se defronta com barreiras comerciais e fito-sanitárias que lhe restringe as possibilidades de exportar para os países europeus ou quando um senegalês enfrenta dificuldades para estabelecer moradia na Alemanha.

A experiência mostra que não vivemos até o momento nada parecido com o *fim das fronteiras* ou com o *fim dos limites*. Ao contrário, o que se nota é justamente a consolidação das *fronteiras* como áreas de integração. Quanto aos limites, continuam e continuarão existindo, mesmo que em alguns casos apresentem menor rigidez do que outrora. Assim, na medida em que avança o processo de interdependência entre os povos, as fronteiras não só continuam existindo como se consolidam enquanto áreas de integração. Aspectos como o aumento dos fluxos comerciais e o desenvolvimento de empreendimentos fronteiriços de infra-estrutura tornam as faixas de fronteira cada vez mais dinâmicas e vivas.

1.3. TIPOS DE FRONTEIRAS

As seções anteriores objetivaram estabelecer um panorama geral da discussão teórica sobre fronteiras. No entanto, os autores que trabalham com o tema identificaram ao longo do tempo diferentes *tipos de fronteiras*. Esse esforço de simplificação tem como mérito instrumentalizar análises de caráter mais pragmático e conclusivo. Neste sentido, são elencadas a seguir cinco tipologias sistematizadas por Mattos (1990) a partir do acúmulo teórico sobre o assunto:

➤ Com base nas **legislações dos Estados modernos**:

- *Terrestres*: separam países no interior dos continentes, mesmo quando existem rios e lagos;
- *Marítimas*: quando situadas nos oceanos;
- *Aéreas*: referentes ao espaço aéreo de cada país;
- *Espaciais*: Quando extrapolam o espaço aéreo rumo às camadas extra-atmosféricas.

➤ No que se refere à sua **natureza**, temos:

- *Naturais*: limitadas por acidentes naturais, rios, montanhas, lagos, desertos, mar;
- *Artificiais*: traçadas por linhas imaginárias, astronômicas, geodésicas ou matemáticas.

➤ Quanto ao **grau de ocupação**:

- *Ocupadas*: quando habitadas;
- *Vazias*: quando desabitadas.

➤ Em relação ao **estado de evolução**:

- *Esboçadas*: quando em áreas desabitadas ou pouco habitadas ou sem uma demarcação clara;
- *Vivas* ou de *tensão*: quando há confronto entre os interesses das populações vizinhas;
- *Mortas*: onde não existe pressão política ou populacional, em regiões decadentes.

➤ Considerando a **situação jurídica**:

- *De jure*: quando delimitada em comum acordo entre as partes;
- *Em litígio*: quando contestada por uma ou ambas as partes, mas em processo de negociação;
- *Em conflito*: quando contestada por uma ou ambas as partes, em estado de tensão, com a negociação interrompida.

A estas tipologias sistematizadas podem ser acrescidas expressões comumente utilizadas, como: *fronteira agrícola*, *fronteira do conhecimento*, *fronteira cultural*, *fronteira lingüística* etc. Cabe ainda destacar as definições adotadas pela Divisão de Fronteiras do Itamaraty²:

- *Fronteira*: termo genérico, relativo a uma região ou faixa de território abrangente.
- *Limite*: termo exato cuja concepção linear define precisamente o terreno.
- *Delimitação*: fixação dos limites por meio de tratados internacionais.
- *Demarcação*: implantação física dos limites, construção de marcos em pontos determinados.
- *Densificação e caracterização*: aperfeiçoamento sistemático da materialização da linha limite mediante intercalação de novos marcos, com o objetivo de torná-los mais intervisíveis.

² Cf. <<http://www2.mre.gov.br/daa/df.htm#item02>>. Acesso em 16 de novembro de 2007.

1.4. AS FRONTEIRAS NA ATUALIDADE

De acordo com Machado (1998), atualmente observa-se uma mutação da perspectiva do estado em relação ao papel dos limites e das fronteiras. A fronteira passa a ser estendida “para fora”, não mais a partir apenas do estado central, mas também a partir dos lugares: “cada lugar quer estender sua esfera de influencia e reforçar sua centralidade além dos limites internacionais e sobre as faixas de fronteiras”.

Assim, o próprio conceito de lei territorial estaria sendo modificado pelos estados. Criam-se *territorialidades específicas*, onde os regulamentos internos ao país são relaxados e modificados. Isso pode ser observado tanto na criação de territórios especiais, sujeitos a legislação específica, no interior do estado nacional, como na criação de *territórios-simulacros-de-estado* que coexistem com os estados “históricos” de maneira integrada e funcional. Este segundo caso está associado, por exemplo, aos paraísos fiscais e centros financeiros “offshore” e “inshore” (MACHADO, 1998).

Quanto ao primeiro caso, Machado (1998) aponta como exemplos as zonas francas, as zonas de livre-comércio e, no caso do Brasil, os portos secos (Estações Aduaneiras do Interior/EADI), que são aduanas acopladas a armazéns públicos geridos por empresas privadas que podem cuidar também da logística do fluxo de carga (terminais intermodais). As zonas de livre-comércio na fronteira oeste brasileira mostram que muitos desses lugares correspondem às zonas de livre-comércio dos países vizinhos. Esses *lugares de comunicação*, ao estarem sujeitos à legislação especial, permitem a realização de operações comerciais e cambiais não sujeitas à regulamentação específica dos respectivos estados (MACHADO, 1998).

Machado (1998; 2000) ressalta que é bastante conhecida a centralidade de Foz do Iguaçu para os circuitos de pequenos comerciantes brasileiros (os *sacoleiros*) procedentes de todos os lugares do país que, de forma legal ou ilegal, compram mercadorias na vizinha Ciudad del Este para abastecer as feiras populares das cidades brasileiras. Da mesma forma, Ciudad del Este se transformou em lugar central para operações de evasão fiscal e lavagem de dinheiro através do circuito bancário.

A autora destaca que tanto a isenção alfandegária como as formas de organização em rede são essenciais para o barateamento das mercadorias e a rapidez no atendimento aos

clientes. Por outro lado, a condição de paraíso fiscal de certas zonas francas permite outras facilidades. Uma delas é a instalação de firmas vinculadas a empresas com sede em outro país no intuito de pagar menos ou nenhum imposto, e/ou usufruir maior liberdade em transações comerciais no mercado mundial, o que talvez explique porque as Ilhas Cayman se apresentem como um dos maiores exportadores para o Brasil. A outra é o uso desses territórios como “hospedeiros” de operações bancárias, com dinheiro procedente tanto de atividades legais que buscam fugir dos impostos e regulamentos dos países de origem, como dinheiro procedente de evasão fiscal, evasão de divisas e de atividades ilegais. Ciudad del Este, por exemplo, tem tido essa função para o Brasil, semelhante ao papel das ilhas do Caribe para o sistema financeiro mundial (MACHADO, 2000).

Ao comentar o espaço dedicado a este assunto na mídia e nos organismos internacionais, Machado (2000) lembra que nada disso é novidade, embora a massa de dinheiro atual faça diferença, assim como as vantagens oferecidas pelas novas tecnologias de telecomunicação e transporte. A autora argumenta que a escala e os meios usados pelas atividades ilegais acompanham a escala e os meios disponibilizados pelas atividades legais de cada época. E propõe, então, uma linha de argumentação que tenha como quadro de referência o contexto imediato: o aumento da sensibilidade de organismos internacionais e de Estados nacionais em relação às atividades ilegais derivaria da situação duvidosa das leis e normas que regem as atividades legais. A antiga demarcação entre legal (o bem) e ilegal (o mal) teria se transformado em uma “zona cinza” caracterizada por decisões conflitantes sobre o uso do estatuto de legalidade/ilegalidade tanto no espaço global como nos espaços nacionais (MACHADO, 2000).

O comportamento e a evolução do sistema financeiro mundial são apontados pela autora como uma área onde é nítida a existência dessa “zona cinza” entre o legal e o ilegal, devido: a) à tendência de se liberar de enquadramentos regulatórios de base territorial como aqueles do Estado-nação, manipulando fundos de diversos países e administrando moedas diversas; b) à rapidez e o barateamento da transferência de dinheiro pelas operações on-line dos bancos e financeiras, graças sem dúvida aos avanços tecnológicos das telecomunicações e dos computadores, o que permitiu também o acesso a mercados geograficamente dispersos; c) ao crescimento espetacular do volume e variedade dos capitais de curto prazo circulando pelos mercados financeiros, desde o especulativo de

curtíssimo prazo (*hot money*) até instrumentos de crédito comercial, letras do Tesouro, depósitos institucionais e não-institucionais, poupança em busca de rendimento elevado, etc. Desta forma, o fortalecimento das organizações criminosas e sua ramificação crescente na economia legal têm sido atribuídos, em grande parte, à essas facilidades para realizar a *lavagem de dinheiro*, isto é, a legalização do dinheiro obtido ilegalmente (MACHADO, 2000).

Todavia, conforme aponta a autora,

A complexidade dos caminhos traçados pelos circuitos [legais e ilegais] não é necessariamente um reflexo da complexidade dos circuitos mas da complexidade do território. Sendo assim, não é possível pensar o território como algo sobre o qual se atua, e sim como algo com o qual se interage. É essa interação que define tanto o limite como a fronteira, e é ela que determina o sucesso ou fracasso de qualquer intento de controle da condição de legalidade e ilegalidade (MACHADO, 2000).

Este ponto é importante e merece uma pausa para reflexão. Afinal, quando se entra na discussão sobre o submundo do crime organizado e de suas ramificações financeiras, é comum a busca de simplificações do tipo: “crime sem fronteiras”, “globalização do crime” etc. Isto é, são cunhados chavões midiáticos que acabam sugerindo certa *desterritorialização* das práticas ilícitas, como se elas acontecessem ao mesmo tempo em todos os lugares e em lugar nenhum. No entanto, é justamente em áreas especiais como a da Fronteira Brasil-Paraguai que ocorrem grande parte das atividades ilícitas, que são viabilizadas e se sustentam pela constituição de redes internacionais de logística e intermediação financeira.

Conforme aponta Milton Santos (2006, p.269), “graças ao progresso técnico e às formas atuais de realização da vida econômica, cada vez mais as redes são globais: redes produtivas, de comércio, de transporte, de informação”. Mas “a forma mais acabada e eficaz de rede é dada pela atividade financeira graças à desmaterialização do dinheiro e ao seu uso instantâneo e generalizado”. O autor afirma que “mediante as redes, há uma criação paralela e eficaz da ordem e da desordem no território, já que as redes integram e desintegram, destroem velhos recortes espaciais e criam outros” (SANTOS, 2006, p.279).

Seguindo esta linha, Costa argumenta que:

(...) o grande dilema deste novo século será o da desigualdade entre as múltiplas velocidades, ritmos e níveis de des-re-territorialização, especialmente aquela entre a minoria que tem pleno acesso e usufrui dos territórios-rede capitalistas globais que asseguram sua

multiterritorialidade, e a massa ou os “aglomerados” crescentes de pessoas que vivem na mais precária territorialização ou, em outras palavras, mais incisivas, na mais violenta exclusão e/ou reclusão socioespacial (COSTA, 2004, p.372).

Convém destacar a constatação de Chang (2003) acerca de como os países desenvolvidos *chutam a escada* dos países em desenvolvimento ao imporem políticas e instituições distintas, para não dizer opostas, àquelas que os levaram à situação privilegiada que atualmente desfrutam. Chang se refere particularmente às políticas industriais e comerciais ativas implementadas em todos os países desenvolvidos antes de chegarem à posição de competitividade que lhes permitiram recomendar práticas mais liberais e instituições mais “confiáveis” aos demais países.

A análise da Fronteira Brasil-Paraguai há que considerar, portanto, o sistema global que promove a precarização do ordenamento estatal e da regulação pública nos países ditos *em desenvolvimento*, em favor de maior liberdade de ação dos entes privados e públicos sediados nos países *desenvolvidos*. Se hoje essa área fronteira é marcada pela suspeita de abrigar terroristas, traficantes e outros atores que agem à margem das normas legais, isso se deve em grande medida aos fluxos dinamizados a partir dos próprios países centrais desde o período colonial até a atualidade. É neste sentido que o próximo capítulo inicia a investigação das raízes da tensão fronteira entre Brasil e Paraguai a partir da expansão marítima européia.

CAPÍTULO 2 – OS ESFORÇOS DE SEPARAÇÃO E AS PRÁTICAS DE INTERPENETRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO PERÍODO COLONIAL

A tensão fronteiriça entre Brasil e Paraguai tem origem no processo de colonização européia na América e se deve, em grande medida, às diversas interpretações possibilitadas pela imprecisão dos tratados de limites estabelecidos e revistos ao longo da História. Assim, apesar de representarem sucessivos entendimentos entre as coroas portuguesa e espanhola no que se refere aos seus *direitos* na América, tratados como o de Tordesilhas (1494), o de Madri (1750) e o de Santo Ildefonso (1777) não forneciam elementos suficientes para estabelecer de forma definitiva os limites territoriais.

Além disso, para além dos tratados formais encontram-se as práticas e relações sociais nem sempre respaldadas pelas normas metropolitanas. Por mais que as coroas portuguesa e espanhola tentassem distinguir seus domínios na América, a realidade era outra. Conforme destaca Reichel,

As linhas demarcatórias eram estabelecidas no “além-mar” e, no “aquém”, era difícil delimitá-las. Não eram precisas, não havia interesse em obedecê-las. Pelas raias fronteiriças, bandeavam-se pessoas, animais, mercadorias e, dentre estas, escravos. Enquanto os governos coloniais estipulavam domínios, a população transitava sobre marcos e linhas imaginárias (REICHEL, 2003, p.285).

Neste sentido, o presente capítulo ressalta aspectos do período colonial relevantes para a compreensão da simultaneidade, abordada por Vallaux, entre as idéias de separação e interpenetração nas áreas de fronteiras. Exemplo emblemático do exercício dessa dupla função consiste no papel das águas. Por um lado, os rios se apresentavam como referências naturais nas tentativas de tratados de limites entre Portugal e Espanha. Por outro lado, funcionavam como fator de integração devido à navegação fluvial.

A ambigüidade entre as práticas legais e ilegais, por sua vez, apresenta-se como uma característica marcante da área fronteiriça entre os atuais Brasil e Paraguai. Hoje essa questão remete a práticas como contrabando de mercadorias, tráfico de drogas e armas, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Mas as raízes dessa realidade já se encontravam presentes desde a época colonial, quando se verifica a emergência de relações econômicas e sociais que subvertiam o exclusivismo metropolitano.

2.1. A EXPANSÃO COLONIAL E O TRATADO DE TORDESILHAS

Durante a Idade Média e início da Idade Moderna, a Igreja Católica era reconhecida na Europa como a maior autoridade universal. Cabia ao Vaticano, portanto, distribuir entre os príncipes católicos a missão cristianizadora a ser desenvolvida em terras ocupadas por infiéis. Foi neste contexto que, em 1442, D. Henrique obteve do papa Eugênio IV a bula *Etsi suscepti*, que lhe dava o direito de reter, administrar e legar as terras, portuguesas ou não, que lhe fossem doadas, bem como as ilhas do mar Oceano. Em concordância com essa autorização, coube à Ordem de Cristo propiciar o povoamento e a exploração da Madeira, Porto Santos, Açores e Cabo Verde, futuros modelos iniciais de colonização do Brasil, por meio do regime de capitânicas hereditárias, da cultura de cana de açúcar e da utilização do trabalho escravo.

Figura 2.1: Nau portuguesa com a Cruz da Ordem Militar de Nosso Senhor Jesus Cristo



Fonte: <http://ordemdemalta.blogspot.com/>

Segundo o historiador português Vitor Manuel Adrião,

O período preparatório do Ciclo das Descobertas marítimas recua a muito antes do Infante D. Henrique de Sagres. Já no tempo de D. Afonso Henriques, primeiro rei de Portugal, arquitetava-se tamanho projeto (...). Com a extinção da Ordem do Templo, em 1312, (...) mas que logo reaparece em 15 de março de 1319 (...) como Ordem de Cristo, o projeto de Expansão Marítima foi prosseguido quase que sem nenhuma interrupção (...). Portanto, o Infante D. Henrique “apenas” deu consecução a um projeto que já vinha de seus reais antepassados, aproveitando todas as condições políticas favoráveis da época, ao mesmo tempo que, como Governador Apostólico ou 8º Geral da Ordem Militar

de Nosso Senhor Jesus Cristo, herdeira direta e legítima de todos os valores espirituais e temporais da Ordem dos Pobres Cavaleiros de Cristo do Templo de Jerusalém, aplicou o tesouro desta, mais que o da Coroa, na criação da Escola de Navegação que haveria de levar Portugal a todos os cantos do Mundo (ADRIÃO, 2004, p.129-130).

O alerta de Adrião quanto ao componente espiritual da expansão marítima contrasta com a retórica predominante acerca das relações entre ordens religiosas, a Igreja Católica e as monarquias européias. Seguindo a abordagem deste autor pode-se dizer que a propalada aliança entre o clero e nobreza esconde dentro de si mistérios e crenças que vão além da mera apropriação de terras e excedentes econômicos. O que importa aqui não é estar de acordo ou não com determinada vertente religiosa e sim constatar o fato de que naquela época existiam pessoas com convicção suficiente em suas crenças a ponto de se lançarem ao mar em busca da sua comprovação.

De fato, era antiga a lenda que circulava em Portugal acerca da existência de ilhas na direção oeste³. Assim, conforme aponta Castro (1994, p.21), “enquanto os portugueses velejavam pela costa da África em busca do caminho marítimo para as Índias, outros pioneiros devassavam as águas mal conhecidas do Atlântico Norte”. De acordo com a autora, “Não é (...) de se estranhar que o próprio Infante D. Henrique tivesse mandado exploradores ao Atlântico Norte, já que admitia a hipótese da existência de um continente entre a Europa e a Ásia” (CASTRO, 1994, p.20).

A comprovação desta hipótese exigia, no entanto, expressivos investimentos e cautela no trato das informações. O sigilo e a precaução lusitana se verificavam “desde a proibição da venda de caravelas aos estrangeiros até a divulgação de documentos e mapas, chegando mesmo a impedir o recrutamento de pilotos portugueses” (Castro, 1994, p.22).

Tamanha cautela fez com que os portugueses dispusessem de um arsenal de informações e perícia técnica que lhes colocou em vantagem em relação aos espanhóis quando da negociação do Tratado de Tordesilhas, em 1494. Alguns dos primeiros mapas portugueses do início do século XVI mostram a linha de Tordesilhas colocando dentro dos

³ De acordo com autores como Victor Manuel Adrião e David Haetcher Childress, por volta de 1100 a.C os navegadores fenícios já haviam chegado às terras americanas, colonizando a região que vai do Amazonas ao Rio de Janeiro. Como os fenícios eram exímios navegadores e habitaram o sul de Portugal, é possível que os lusitanos tenham tido acesso aos relatos sobre a existência das terras americanas que viriam a se confirmar posteriormente (Adrião, 2004, p.64-114; Childress, 2006, p.15-21).

territórios lusitanos tanto a foz do Amazonas quanto a do Prata, denotando o interesse de Portugal sobre estas duas regiões.

Mapa 2.1: O Meridiano de Tordesilhas segundo diferentes geógrafos

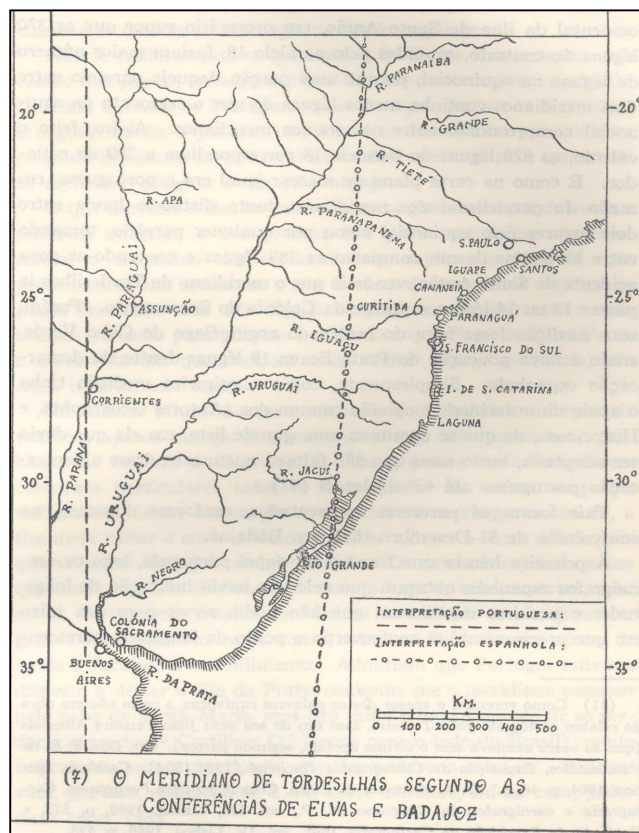


Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Imagem:Tordo.jpg>

A polêmica sobre a localização da linha estipulada em Tordesilhas se deveu em primeiro lugar por não ter sido determinada qual das ilhas do arquipélago de Cabo Verde serviria de ponto de partida para contagem das 370 léguas acordadas no Tratado. Também não ficou esclarecida qual seria a medida das léguas adotadas, o que era uma questão importante na medida em que, à época, existiam diversas formas de medi-las. Além disso, as próprias dimensões da Terra eram alvo de controvérsias entre os cosmógrafos.

O mapa a seguir permite contrapor as interpretações portuguesa e espanhola quanto ao traçado de Tordesilhas. Nota-se que a quase totalidade do território atual do Paraguai, inclusive sua capital Assunção, pertenceria aos portugueses na interpretação que mais lhes favoreciam.

Mapa 2.2: O Meridiano de Tordesilhas segundo as conferências de Elvas e Badajoz



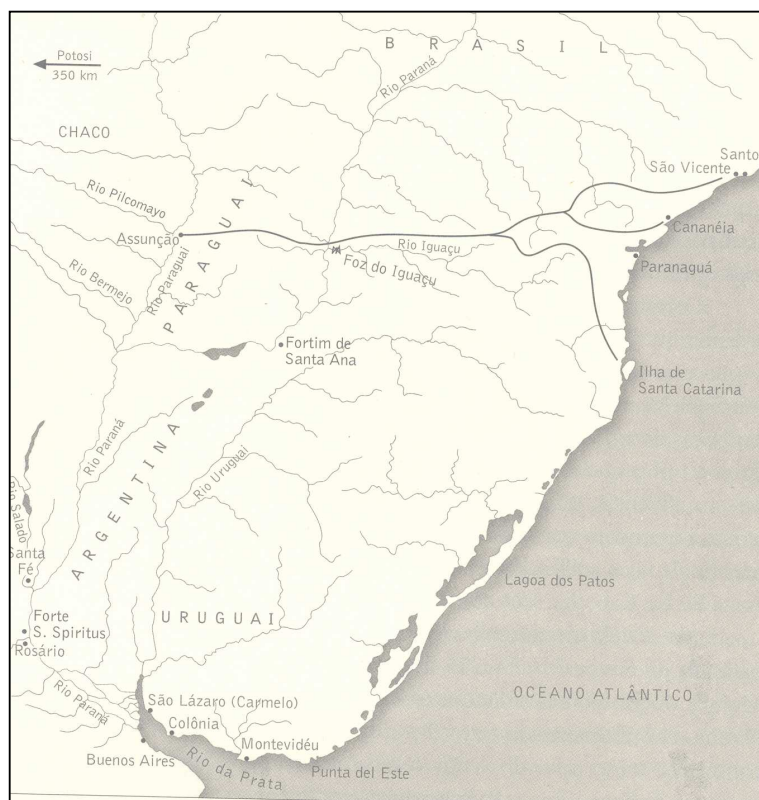
Fonte: Almeida (1957, p.197)

Diante destas polêmicas a demarcação precisa do meridiano foi sucessivamente adiada por diversos fatores e conveniências das duas metrópoles. A princípio pela Espanha, que queria se apoderar das Molucas e Filipinas. Depois por Portugal, que não desejava perder territórios brasileiros situados além da linha a ser demarcada. Adicionalmente, a própria União Ibérica entre as duas coroas, em vigor de 1580 a 1640, acabou por reduzir a importância da questão durante este período. No entanto, a controvérsia continuou presente nas relações entre as metrópoles européias e entre as nações que se proclamaram independentes no início do século XIX. A idéia de separação assumia, dessa forma, um caráter de tensão fronteiriça de longa duração entre Portugal e Espanha e, depois, entre Brasil e Paraguai.

2.2. *DESCOBERTA DO PARAGUAI E INDÍCIOS DE OCUPAÇÃO PORTUGUESA E ESPANHOLA NA ÁREA FRONTEIRIÇA*

Em 1514 os portugueses Estevão Fróis e João de Lisboa chegaram até o local que passaria a ser conhecido como Rio da Prata e voltaram para a Europa com a informação sobre a existência de riquezas minerais controladas pelos Incas. As notícias logo chegaram aos espanhóis, que trataram de reivindicar as terras que julgavam ser suas por direito. Assim, no início de 1516 ancorou no Prata a expedição do português naturalizado espanhol, João Dias de Solis, que foi surpreendido e morto por uma emboscada de nativos. Diante das circunstâncias, os tripulantes que ficaram nas embarcações acharam por bem voltar para a Espanha. Alguns deles, contudo, naufragaram na costa de Santa Catarina, e por lá viveram entre os nativos durante anos. Foi o caso do português Aleixo Garcia, que entraria para a história como o primeiro europeu a *descobrir* as terras paraguaias (BUENO, 2006).

Mapa 2.3: Rota de Aleixo Garcia até Assunção



Fonte: Bueno (2006, p.126)

Guiado pelos nativos, Garcia partiu rumo ao Peru e às suas riquezas minerais, cruzando o atual território paraguaio entre fins de 1524 e o início de 1525. Nos arredores da atual Sucre (na Bolívia) a tropa de Garcia saqueou os postos fronteiriços do Império Inca. No trajeto de retorno, às margens do rio Paraguai, foram atacados pelos Payaguá, resultando em centenas de mortos, dentre eles o próprio Garcia. Meses depois uns poucos sobreviventes conseguiram retornar à Santa Catarina. Carregavam consigo peças de ouro e prata que comprovavam a façanha e alimentariam ainda mais as ambições de futuros aventureiros (BUENO, 2006).

A morte de Garcia foi seguida por novas incursões européias às terras paraguaias. Sebastián Gaboto pela Espanha e os irmãos Martim Afonso e Pero Lopes, por Portugal, tomaram posse de terras em nome dos seus reinos. Mas foi a partir de 1536, com a fundação da cidade de Santa María del Buen Ayre, que a coroa espanhola deu um passo decisivo em sua conquista. Os ataques dos nativos levaram os colonos espanhóis a se aventurarem em direção ao interior do continente. Foi assim que Juan de Salazar de Espinosa e Gonzalo de Mendoza fundaram em 1537 a cidade de Assunção, atual capital paraguaia.

Quando os espanhóis chegaram, foram confundidos com os “heróis civilizadores”, tal como ocorrera no México e no Peru. Foram bem recebidos pelos Guaranis, que os consideravam potenciais aliados contra os seus inimigos tradicionais da região do Chaco: os Payaguás e os Guaicurús. Um fator controverso nesta relação entre os colonizadores europeus e os nativos foi a presença das missões jesuítas. Conforme Dorado:

É sumamente interessante ter presente que os jesuítas vão ao Paraguai (...) precisamente porque era uma terra pobre aonde pouca gente queria ir. E, em concreto, quando se trata da instalação de Villarica, afirmam que é uma terra excelente precisamente por não ter prata. (...) É a marcha em direção a povos “abandonados”, que eles querem ajudar e realizam um processo de evangelização. Porém, simultaneamente, existem dois pontos que acredito deveríamos analisar. O primeiro é que se procurava o caminho de conexão entre o Peru e o Rio da Prata. Portanto, a zona na qual se instalam os jesuítas é precisamente o caminho que se está procurando, e as “reduções”, uma das finalidades que terão, será a de achar esse caminho. E irão se instalar algumas delas como postos avançados em direção ao Peru. Mas coincide realmente com o fato de que o Paraguai, Sul do Brasil, Uruguai, Bolívia, etc., formarem o coração da América Latina, portanto as possibilidades geopolíticas eram totalmente inéditas, sem terem sido planejadas, mas dadas pela própria geografia (DORADO apud BACK, 1983, p.82).

No momento em que se verificou a expansão dos jesuítas esta região era tida pelos europeus como terra de ninguém, pois nem Portugal nem Espanha impuseram seus domínios de forma efetiva. À primeira vista as reduções formaram um império isolado do mundo colonial. Mas na verdade faziam parte deste por meio da produção de couro, tecidos de algodão, açúcar, tabaco, erva-mate e outros produtos que circulavam pela colônia. Lentamente, os Guaranis foram se transformando em camponeses, marinheiros e artesãos integrados à sociedade colonial.

De acordo com Vellinho (apud BACK, 1983, p.84), “até hoje ninguém provou que tenha havido um sonho de império guaranítico. Mas também ninguém provou o contrário”. Na mesma direção aponta Lugon (apud BACK, 1983, p.83): “esta experiência foi mantida em sigilo porque era cristã demais para os comunistas ateus e comunista demais para os cristãos burgueses”. Embora a localização das missões jesuítas não fosse tão próxima da fronteira entre Brasil e Paraguai, conforme pode ser verificado no mapa abaixo, sua presença foi marcante justamente por constituir essa espécie de tampão que conteve a expansão da colonização portuguesa rumo ao sul.

Mapa 2.4: Reduções Jesuíticas – séculos XVII e XVIII



Fonte: <http://www.galeon.com/swiss/paraguay/cap03.html>

Pelo lado português a aproximação do atual território paraguaio se deu no contexto das entradas e bandeiras paulistas, que tornaram obsoleto o Tratado de Tordesilhas. Em 1719 foi fundada a cidade de Cuiabá, e entre 1775 e 1778 foram fundados o forte de Coimbra e o arraial de Albuquerque, atual Corumbá.

Mapa 2.6: Expansão territorial do Brasil (1500-1822)



Fonte: Peregalli (1982, p.33)

2.3. TRATADOS DE MADRI E DE SANTO IDELFONSO: REFERÊNCIAS INICIAIS DE LIMITES ENTRE OS ATUAIS BRASIL E PARAGUAI

Com trabalhos apresentados à Corte espanhola, Alexandre de Gusmão comprovou que as usurpações luso-espanholas em relação à linha de Tordesilhas eram mútuas, com as portuguesas na América (parte da Amazônia e do Centro-oeste) sendo compensadas pelas da Espanha na Ásia (Filipinas, Marianas e Molucas). A posição defendida por Gusmão,

baseada no princípio do *uti possidetis*, foi acatada pela diplomacia portuguesa e prevaleceu na assinatura do Tratado de Madri (1750). Portugal cedeu a Colônia do Sacramento e as suas pretensões ao estuário da Prata, e em contrapartida recebia os atuais estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul (território das missões jesuíticas espanholas), o atual Mato Grosso do Sul e a zona compreendida entre o alto Paraguai, o Guaporé e o Madeira de um lado e o Tapajós e Tocantins do outro. Os portugueses ficavam com uma rica região em pastagens e ervais e os espanhóis conseguiam o monopólio da navegação do rio da Prata.

Foi por meio do Tratado de Madri que se tentou fixar pela primeira vez os limites entre os domínios de Portugal e Espanha na área atualmente correspondente à Fronteira Brasil-Paraguai, conforme os artigos a seguir:

Artigo V

(...) Pelo álveo do dito rio mais vizinho da origem do Pepiri, e depois pelo do Iguaçu, ou rio Grande de Curitiba, continuará a raia até onde o mesmo Iguaçu desemboca na margem oriental do Paraná; e desde esta boca prosseguirá pelo álveo do Paraná acima; até onde se lhe ajunta o rio Iguereí pela sua margem ocidental.

Artigo VI

Desde a boca do Iguereí continuará pelo álveo acima até encontrar a sua origem principal; e dali buscará em linha reta pelo mais alto do terreno a cabeceira principal do rio mais vizinho, que deságua no Paraguai pela sua margem oriental, que talvez será o que se chamam de Corrientes, e baixará pelo álveo deste rio até a sua entrada no Paraguai, desde a qual boca subirá pelo canal principal, que deixa o Paraguai em tempo seco; e pelo seu álveo até encontrar os pântanos, que forma este rio, chamados a lagoa dos Xarais, e atravessando esta lagoa até a boca do rio Jauru.

Nota-se a presença marcante dos elementos naturais, especialmente os rios, como referências para a distinção destes limites. A precariedade dessas definições, no entanto, levou Portugal e Espanha a indicarem, no ano seguinte, instruções aos comissários demarcadores, dentre as quais merece destaque o seguinte trecho:

E porquanto em alguns mapas se acha mudado o nome e situação do rio Iguereí, determinado para servir de fronteira na margem ocidental do Paraná, se declara que há de servir de fronteira o primeiro rio caudaloso que deságua no Paraná da banda do poente, acima do Salto Grande do mesmo Paraná (apud VIANA, s.d., p.175).

O acordo de El Pardo (1761) anulou o Tratado de Madri. No entanto, suas bases geográficas e os fundamentos jurídicos acabaram sendo resgatados quando foi assinado o Tratado de Santo Ildefonso (1777). Segundo esse novo acordo, a Espanha ficou tanto com a

Colônia de Sacramento como com os Sete Povos das Missões. Assim como já houvera ocorrido com o Tratado de Madri, os acertos de gabinete esbarraram na resistência dos ocupantes da área em litígio. Afinal, os riograndenses se recusaram a abandonar suas estâncias nos Sete Povos das Missões e os assuncenhos não aceitaram entregar as ricas terras de ervais consideradas lusitanas por este novo tratado (PEREGALLI, 1982, p.39).

Em que pese as contestações e resistências, o Tratado de Santo Ildefonso representou nova referência no esforço de separação entre os domínios português e espanhol na América. Assim, no que se refere ao limites entre os atuais Brasil e Paraguai, merecem referência os seguintes trechos:

Artigo VIII

(...) continuará a encontrar as correntes do rio Santo Antonio, que desemboca no grande de Curitiba, por outro nome chamado Iguassú, seguindo estas águas abaixo até sua entrada no Paraná pela sua margem oriental, e continuando então águas acima do mesmo Paraná até aonde se lhe ajunta o rio Igureí pela sua margem ocidental.

Artigo IX

Desde a boca ou entrada do Igureí seguirá a raia águas acima até a sua origem principal; e desde ela se tirará uma linha reta pelo mais alto do terreno, com atenção no ajustado no referido art. VI, até chegar à cabeceira e vertente principal do rio mais visinho à dita linha, e que desague no Paraguai pela sua margem oriental, que talvez será o que chamam Correntes, e então baixará a raia pelas águas deste rio, até a sua entrada no Paraguai, desde cuja boca subirá pelo canal principal, que deixa este rio em tempo seco, e seguirá pelas águas até encontrar os pântanos que forma o rio, chamados a Lagoa dos Harayes, e atravessará esta lagoa até a boca do rio Jaurú.

A latente imprecisão das referências do tratado fez com que o litígio fronteiriço entre Portugal e Espanha fosse herdado, no século seguinte, pelos já independentes Brasil e Paraguai. Somente após a Guerra da Tríplice Aliança que seria estabelecido o Tratado de Limites de 1872, que prevalece até hoje. Importante destacar que desde os Tratados de Madri e de Santo Ildefonso os atributos naturais, especialmente os rios, se apresentavam como referências principais para o esforço de separação territorial. As águas já se constituíam a essa época um fator central nas relações fronteiriças. Outro aspecto que se impôs desde o período colonial como de suma importância para a questão fronteiriça foi a ambigüidade entre as práticas consideradas legais e ilegais. Esse tema é abordado na próxima seção.

As trocas no interior do estuário platino e o comércio crescente permitiram a formação de uma elite mercantil sediada em Buenos Aires que controlava as redes e rotas comerciais com as regiões interiores. Todavia, o comércio entre Buenos Aires e a Colônia de Sacramento – e, mais tarde, Montevideú – funcionava na maioria das vezes à margem do sistema legal espanhol e português.

Machado (2000) ressalta que o fato de a Espanha ter adotado o regime de venda ou outorga da exploração de parcelas de comércio para particulares tornou as linhas de comércio entre as duas colônias ilegais. Conforme apontado por Canabrava (apud MACHADO, 2000), “a limitação extremada do conceito de comércio lícito, resultou num alargamento considerável do conceito de contrabando”.

Comerciantes, autoridades e contrabandistas confundiam-se e constituíam complexas redes de negócios e relacionamentos que integravam os portos de ambas as margens do Prata de forma estável, articulada e duradoura. O contrabando não era uma exceção. Ao contrário, era a própria regra das relações comerciais e sociais. Constatar essa realidade não implica necessariamente em algum juízo de valor. Afinal, a definição do que é legal ou ilegal varia de acordo com as circunstâncias e os interesses envolvidos. Conforme aponta Machado,

A história dos povos e das instituições mostra que se a noção de legalidade e ilegalidade é intrínseca a toda organização social, a *condição* legal ou ilegal de qualquer ação é mutável no tempo e no espaço. Isso ocorre porque as normas jurídicas, as circunstâncias diplomáticas, os dispositivos técnicos mobilizados geram concepções de tempo e espaço distintas (MACHADO, 2000).

A economia do ouro foi responsável não só pela multiplicação dos caminhos de contrabando no interior da colônia como foi responsável pelo aumento geral do comércio, tanto no âmbito colonial como metropolitano. As constantes tentativas de repressão ao contrabando raramente eram bem sucedidas. Durante o período de união das coroas ibéricas a Espanha tentou impedir o contrabando de prata e ouro de Potosi e do alto Peru através do porto franco de Buenos Aires. Um dos alvos principais eram os portugueses e brasileiros que estabeleceram lucrativas linhas de comércio clandestino: vendiam escravos (principalmente africanos) e gêneros em troca de metais preciosos posteriormente comercializados em Lisboa ou nos portos de Buenos Aires e da costa brasileira.

A fundação da Colônia de Sacramento em 1680 e sua primeira fase de ocupação, até 1705, resultaram em lucrativos negócios aos portugueses e ingleses. Localizada na confluência dos rios Uruguai e Prata, Colônia fornecia mercadorias baratas às populações platinas. No século XVIII ocupou papel destacado enquanto porta de entrada de produtos introduzidos por comerciantes luso-brasileiros e estrangeiros no Prata, bem como fonte de couros e da prata escoada informalmente das minas de Potosi.

Conforme aponta Prado (2002, p.20), “a região platina da primeira metade do século XVIII era ao mesmo tempo um limite, uma separação. Mas era também o ponto de contato, interação e trocas recíprocas entre portugueses, espanhóis, jesuítas, índios Tape, Minuanos, Charruas, entre outros”.

Somente com a fundação de Montevidéu, em 1724, a coroa espanhola passa a promover uma ocupação regular do território que, de sul a norte, se estendia do Prata à imprecisa fronteira portuguesa, e, de leste a oeste, do Atlântico ao rio Uruguai. Medida estratégica de contenção da expansão sulina portuguesa, a fundação de Montevidéu obedecia à lógica territorial dos domínios ibéricos na América, onde o estabelecimento de um centro urbano – e neste caso portuário – costumava esboçar uma jurisdição a seu redor e em direção ao interior (PIMENTA, 2007, p.33).

Referindo-se à região fronteira entre os atuais Brasil e Uruguai, Reichel destaca que muitas pessoas se fixavam na área fronteira para explorar o contrabando, já que “o comércio ilegal de couros (...) abastecia os navios ingleses, franceses e holandeses ancorados nos portos do rio da Prata, possibilitando a crescente exportação da produção pecuária” (REICHEL, 2003, p.290).

De acordo com Prado (2002, p.137), “as relações entre os agentes sociais de Buenos Aires, Colônia do Sacramento e Montevidéu, para além dos vínculos oficiais permitidos, estabeleciam-se baseadas em redes pessoais de fidelidades e afinidades”. Essas “redes estruturavam-se articulando comerciantes, autoridades e outros personagens imbricados nas transações dentro do complexo portuário” e “acabavam por sedimentar o poder das autoridades e respaldar politicamente este mesmo poder através de alianças entre as autoridades e grupos pertencentes à elite local”. Segundo o autor,

Os grupos urbanos ligados ao comércio e à burocracia, com fortes interesses e vínculos na sociedade local, acabavam por exercer o predomínio da representação política e no controle do crédito. A partir de

importantes ligações familiares ou pessoais, vínculos de amizade, sociedade e compadrio, funcionavam diversas redes de fidelidades. Essas redes acabavam por ser a base mesma da origem da influência das elites locais sobre o aparato burocrático. Esse fenômeno, tipo por corrupção, inscrevia-se dentro dos espaços e estratégias possíveis para os atores da sociedade em questão (Prado, 2002, p.135).

Neste sentido, aponta Prado, “o contrabando na região platina era estrutural. Autoridades e comerciantes confundiam-se com os contraventores”. As dívidas “procedentes dos negócios entre comerciantes portenhos e de Sacramento chegavam a ser asseguradas pelas próprias autoridades da Colônia e de Buenos Aires – por vias legais ou não”. Dessa forma,

As importantes conexões do Governador, do Mestre de Campo, do Juiz da Alfândega, e do Almoxarife e Tesoureiro da Alfândega, em diferentes centros de poder, propiciaram uma associação de recursos e influências que manteve o controle dos circuitos de comércio da Colônia durante a maior parte do período. Centrada no Governador, com seus importantes vínculos ao centro de poder na Metrópole, estruturou-se uma rede de influências que controlou o mercado de Sacramento (Prado, 2002, p.191-192).

A Inglaterra, por sua vez, se encarregou junto aos portugueses de expandir a rede comercial no Prata e na costa brasileira, privilegiando o tráfico de escravos, o contrabando de prata (que os ingleses precisavam para o comércio com a China) e o couro. Em consequência, durante a primeira metade do século XVIII, a prosperidade geral do comércio e da captação dos metais americanos formou um grupo poderoso de comerciantes em Lisboa, reunindo as numerosas casas comerciais britânicas e a Companhia de Jesus. Privilegiados pela isenção fiscal desde o século anterior, os jesuítas negociavam essa prerrogativa assim como outros serviços com as casas importadoras/exportadoras lisboetas. Diante deste quadro o Marquês de Pombal denunciou a todos como contrabandistas, acusando-os de subverterem os interesses nacionais de Portugal (MAXWELL apud MACHADO, 2000).

É Pombal quem inicia o processo de reformulação das práticas comerciais na metrópole e na colônia, e foi durante seu governo que os lucros auferidos com o comércio legal e de contrabando foram redirecionados. De acordo com Machado (2000), a avaliação de Canabrava sobre a limitação excessiva do que era considerado comércio lícito no século XVII poderia ser aplicada aos portugueses de meados do século XVIII, quando Pombal

outorgou o monopólio de exploração do comércio às grandes companhias privadas, colocando dessa forma uma parte considerável do comércio colonial na ilegalidade.

Nota-se, portanto, que a interpenetração de pessoas e mercadorias fazia muitas vezes com que os limites territoriais fossem apenas abstrações distantes da realidade colonial. Naquela época as metrópoles européias valiam-se da ambigüidade entre as práticas legais e ilegais para auferirem rendimentos comerciais. Um navio era considerado *pirata* por determinado monarca quando este não recebia parte dos lucros daquele. No entanto, se o capitão do navio reconhecesse a autoridade do monarca, obtinha a famosa *carta de corso*, que nada mais era do que uma autorização para saquear navios com bandeiras alheias.

Hoje a expressão *pirata* remonta aos produtos falsificados amplamente vendidos nos centros urbanos brasileiros, muitos dos quais introduzidos no país pela fronteira com o Paraguai. Campanhas publicitárias *contra a pirataria* procuram associar o consumo de produtos tidos como ilegais ao financiamento das chamadas *organizações criminosas*. Os terríveis piratas de outrora possuem atualmente codinomes não menos sugestivos. São *terroristas, traficantes, assassinos, seqüestradores, guerrilheiros comunistas...* Uma salada política, ideológica e comercial que motiva amplos debates sobre temas como direitos autorais, acesso à cultura e informação, consumo de substâncias psicoativas, segurança pública e sistema prisional. Algumas destas questões, quando associadas à fronteira Brasil-Paraguai, serão abordadas no último capítulo desta dissertação. Por ora cabe registrar que a dinâmica comercial do período colonial desafiou a capacidade das metrópoles européias de controlarem as atividades econômicas e a ocupação territorial dentro dos limites das suas colônias, tornando obsoletos os tratados de Tordesilhas, de Madri e de Santo Idelfonso.

CAPÍTULO 3 – A EMERGÊNCIA DE PROJETOS SOCIAIS ANTAGÔNICOS ENTRE BRASIL E PARAGUAI E O TRATADO DE LIMITES DE 1872

As proclamações de independência do Brasil em relação à Portugal e do Paraguai e demais nações hispano-americanas em relação à Espanha trouxeram à tona o questionamento sobre quais os limites territoriais destes países. Afinal, o Tratado de Santo Ildefonso (1777) não oferecia respostas satisfatórias a esta pergunta. Resistente às ambições de Buenos Aires, o Paraguai independente isolou-se dos vizinhos até a década de 1840, quando passou a explicitar seu desejo por uma saída para o mar. A coroa portuguesa, por sua vez, havia se transferido para o Brasil em 1808 e viu com bons olhos a independência paraguaia. Preservar este país das ambições de Buenos Aires e impedir a constituição de uma grande nação ao sul de suas fronteiras foi a política adotada por Dom João VI e seguida pelos estadistas que o sucederam. No entanto, também não interessava ao Império luso-brasileiro conviver com um Paraguai expansionista e belicista. Este capítulo trata, portanto, da tensão fronteiriça tendo como referência a emergência de projetos sociais antagônicos entre Brasil e Paraguai e o impacto decorrente deste confronto na definição dos limites territoriais.

3.1. TENTATIVAS DE TRATADOS DE LIMITES ENTRE BRASIL E PARAGUAI

O vasto território que hoje abriga a Argentina, o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia era conhecido desde 1776 como vice-reino do Rio da Prata, com sede em Buenos Aires. Após liderar a independência em relação à Espanha, em 1810, a burguesia mercantil daquela cidade ambicionou criar um Estado nacional centralizado, sob sua hegemonia, com a unificação das economias das demais províncias da ex-colônia. A posição estratégica de Buenos Aires, na foz do rio Paraná, permitia-lhe dificultar o comércio marítimo interior com o restante do mundo. As elites do interior reagiram e, no Paraguai, em 1811, foi derrotada a coluna militar enviada por Buenos Aires e comandada por Manuel Belgrano. O Paraguai surgia como um país independente, passando a ser presidido por José Gaspar Rodríguez de Francia, filho de português, que se manteve no poder com o título oficial de ditador Perpétuo até sua morte em 1840.

Ao Paraguai interessava contar com o apoio do Rio de Janeiro frente à ameaça de Buenos Aires. Além disso, a saída natural do Paraguai para o Atlântico era o Rio da Prata, controlado por aquela cidade. Já o Império luso-brasileiro interessava-se pela manutenção da autonomia paraguaia na medida em que isso contribuía para evitar eventuais hostilidades comandadas por Buenos Aires. Desta conjuntura resultou uma incipiente aproximação entre Brasil e Paraguai independentes.

Assim, os *portugueses americanos no Brasil*, como diziam os documentos oficiais de Assunção, foram os únicos estrangeiros dos países vizinhos admitidos a comerciar no Paraguai e, em 1824, Antônio Manuel Correia da Câmara foi nomeado Cônsul geral do Brasil no Paraguai. Câmara foi o primeiro representante estrangeiro oficialmente recebido em Assunção. Teve como missão conquistar a simpatia do governo de Francia; trabalhar para separar definitivamente o Paraguai da Confederação Argentina; e obter uma aliança defensiva, talvez ofensiva, ou no mínimo a neutralidade paraguaia na guerra da Cisplatina. Em troca, oferecia facilidades de comércio pelo porto de Montevideu. Seu êxito foi parcial, pois logo surgiram problemas de fronteira com a incursão de nativos em território paraguaio e com os comerciantes brasileiros sofrendo constrangimentos no país vizinho (CERVO & BUENO, 2002, p.46; SOARES, 1972, p.264; VIANA, s.d., p.176).

Francia pleiteou um tratado definindo os limites entre os dois países, baseado no Tratado de Santo Ildefonso e recusou o critério, desejado pelo Rio de Janeiro, do *uti possidetis*. Por este, caberia a cada país o território que efetivamente estivesse ocupando por ocasião da independência. As relações brasileiro-paraguaias deterioraram-se rapidamente, a ponto de Francia expulsar o cônsul brasileiro em 1829.

Conforme aponta Amado Cervo,

Francia não desprezava o apoio brasileiro à independência paraguaia, mas estava descontente com atritos de fronteira, pelos quais responsabilizava o governo brasileiro. Não endossava o intervencionismo no Prata, porque sua política externa defendia com firmeza o princípio da autodeterminação dos Estados. Como a independência do Paraguai não era seriamente ameaçada, tinha por desnecessárias as alianças externas (CERVO & BUENO, 2002, p.46).

Por outro lado, a análise dos Relatórios da Repartição de Negócios Estrangeiros aponta que até 1838 os limites não estavam entre as preocupações principais da diplomacia brasileira. Todavia, uma série de fatores reverteria este quadro: em 1834 o ministro

uruguaio Lucas J. Obes conclamou os países limítrofes a se unirem contra o Brasil para lhe impor as fronteiras definidas pelo Tratado de Santo Ildefonso; a guerra no Rio Grande do Sul e a agitação no Uruguai colocavam em risco a segurança das fronteiras; autoridades de Chiquitos concederam sesmarias em território da província de Mato Grosso; e tropas francesas invadiram o território brasileiro no Oiapoque. Diante de tais circunstâncias, a questão de limites emergiu para o primeiro plano das preocupações nacionais. Assim, o Relatório de 1838 trouxe pela primeira vez o título *Fronteiras do Brasil*, apontando como uma das principais necessidades públicas a determinação definitiva dos limites nacionais (CERVO & BUENO, 2002, p.91).

A partir de então os governos de Brasil e Paraguai iniciam um longo processo de discussão sobre os seus limites territoriais. Seguindo a tipologia sistematizada por Mattos (1990), pode-se dizer que, quanto à situação jurídica, a fronteira entre os dois países encontrava-se, neste período, no estágio *em litígio*, tendo em vista se tratarem de negociações pacíficas, sem conflitos bélicos.

Pelo lado brasileiro a preocupação crescente com a questão de limites não escondia o fato de que o interesse primordial do Império continuava sendo a livre navegação na Bacia do Prata. Afinal, até a década de 1910, quando se deu a ligação ferroviária entre São Paulo e Mato Grosso, o contato do Rio de Janeiro com a província de Mato Grosso ocorria por meio de embarcações que penetravam no estuário do Prata, seguindo pelos rios Paraná e Paraguai, até passar por Assunção e chegar em Cuiabá, capital mato-grossense. Do lado paraguaio, desde 1840 governado por Carlos Antônio López, o tema da livre navegação era utilizado como barganha na sua busca por limites mais vantajosos.

Um Tratado de Aliança, Comércio, Navegação, Extradicação e Limites chegou a ser assinado em 1844, embora não tenha sido ratificado pelo Império (DORATIOTO, 2002, p.27; SOARES, 1972, p.265). Dois anos depois o governo paraguaio apresentou nova proposta. De acordo com seu artigo 5º a fronteira seguiria o rio Paraná, da foz do Iguaçu ao Salto Grande; a serra de Amambaí e a da Maracajú, até as vertentes do rio Branco; e deste rio até sua confluência na margem esquerda do rio Paraguai, um pouco abaixo do forte paraguaio Olimpo. Pelo artigo 6º ficaria neutro o território entre o rio Branco e o rio Apa, cuja margem esquerda se achava povoada pela República Paraguaia. Conforme o artigo 8º, na margem direita do rio Paraguai a linha divisória dos territórios de ambas as partes

contratantes seria o arroio ou rio Negro, que desaguava no Paraguai um pouco acima do forte Olimpo (VIANA, s.d., p.177).

Segundo o Embaixador Hildebrando Acioli,

Vê-se, pois, que o governo de Assunção reconhecia, por essa proposta, que as posses paraguaias não iam, do lado do rio Paraguai, na sua margem esquerda, além do rio Apa; e por outro lado aceitava uma linha divisória traçada ao sul do Iguatemi (do Salto Grande, pela serra Amambai). Além disso, reconheciam-nos direitos sobre a margem direita do rio Paraguai, do arroio ou rio Negro para cima (ACIOLI apud VIANA, s.d., p.177).

Pretendendo torná-lo mais palatável ao Brasil, o artigo 3º oferecia parte do território que o Paraguai tinha posse ao norte da província argentina de Corrientes, desde o arroio Aguapey até o Iguassu. Segundo Accioly, “se o governo brasileiro fosse levado por sentimentos de ambição de territórios a proposta de Gelly [representante paraguaio] teria sido imediatamente aceita. Tal, porém, não aconteceu” (ACCIOLY apud SOARES, 1972, p.267). Não podendo o Brasil concordar com a neutralização proposta do trecho entre os rios Apa e Branco, não foi adiante essa negociação.

O incômodo com as conseqüências econômicas dos empecilhos paraguaios à navegação fluvial brasileira foi apontado pelo Barão do Rio Branco, segundo o qual:

Desde 1852 o Governo imperial se esforçava por chegar a um acordo com o Paraguai sobre a questão da navegação fluvial, que tanto interessava à nossa Província de Mato Grosso. O Paraguai, por cuja independência tanto fizera o Governo Imperial, devendo à aliança e aos esforços do Brasil, sem o menor sacrifício da sua parte, o poder navegar o Paraná até o rio da Prata, julgou-se com o direito a negar-nos a navegação até o Mato Grosso, e obstinava-se em tornar inseparáveis essa questão e a de limites. Como um acordo sobre a última era impossível, atentas às exageradas pretensões que, nos últimos tempos, manifestava o Ditador Carlos Antônio López, continuávamos privado[s] do exercício do direito ao trânsito fluvial implícita e virtualmente estipulado no artigo 3 do Tratado de 25 de dezembro de 1850. Nenhum dos plenipotenciários que mandamos a Assunção pôde chegar a resultado satisfatório (RIO BRANCO apud SOARES, 1972, p.268-269).

De fato, durante grande parte da década de 1850, Carlos López criou obstáculos à livre navegação do rio Paraguai por navios brasileiros, condicionando-o à delimitação da fronteira entre os dois países. O governo paraguaio pleiteava o limite no rio Branco, com base no Tratado de Santo Ildefonso. O Império rejeitava esse pleito e argumentava que o

Tratado de Badajoz, de 1801, firmado entre Portugal e Espanha, anulava o documento anterior. Em contrapartida, o Império reivindicava a soberania do território entre os rios Branco e Apa, tendo este último como limite com o Paraguai, com base no princípio do *uti possidetis*, pois haviam cidadãos brasileiros dispersos nessa área.

Em 1855 foi assinado Tratado de Amizade, Comércio e Navegação. Todavia, o mesmo só entraria em execução quando as partes acordassem a fixação dos limites, o que não ocorreu. No ano seguinte chegou-se a novo entendimento, com a questão fluvial sendo destacada da questão de limites. Esta última deveria ser resolvida até 1862, prazo de vigência do tratado.

Respondendo ao senador Visconde de Jequitinhonha, Silva Paranhos explicou:

Do que se tratava em 1856 com a República do Paraguai? Tratava-se de resolver a questão de limites? Não. V. Excia. Sr. Presidente (Visconde de Abaeté), sabe que não fiz mais do que continuar a política que V. Excia. tinha seguido. A questão de limites não estava então na ordem do dia: desertos nos separavam e separam do Paraguai. A questão vital era a navegação, e não podíamos pedir o exercício da navegação à República do Paraguai senão nos termos do nosso direito: não podíamos exigir a liberdade de trânsito senão sob condições mais, ou menos, favoráveis, dependentes do assentimento do Paraguai, porquanto pelo Governo Imperial tinha sido sempre sustentado o princípio de que o ribeirão inferior pode negar o trânsito ao ribeirão superior, desde que este se não se conforme às cláusulas que o primeiro julgue necessárias à sua segurança. O Paraguai possui a soberania da embocadura daquele rio: não podíamos deixar de negociar com ele as condições de livre trânsito, e estas condições dependiam do seu espontâneo assentimento, porque, assim como não queríamos que os Estados Unidos ou qualquer outra nação nos desse a lei no Amazonas, assim também não queríamos dar a lei no rio Paraguai. Eis a explicação do Tratado de 6 de abril (PARANHOS apud SOARES, 1974, p.270).

O governo paraguaio sabia que a preocupação maior do governo brasileiro era com a liberdade de navegação fluvial. Dessa forma, continuou a dificultar, por meio de regulamentos, a passagem de navios brasileiros que rumavam para Mato Grosso. Carlos López era dominado pela idéia de que, com a livre navegação, o Império fortaleceria militarmente essa província e ameaçaria seu país. A perspectiva de conflito armado entre os dois países ganhava corpo na esteira da indefinição sobre os limites territoriais.

3.2. DA FRONTEIRA *EM LITÍGIO* À FRONTEIRA *EM CONFLITO*: A GUERRA DA TRÍPLICE ALIANÇA (1864-1870)

De acordo com Mattos (1990), a fronteira *em litígio* se transforma em fronteira *em conflito* quando as negociações são interrompidas e o estado de tensão se agrava. De fato, com o advento da Guerra da Tríplice Aliança, as negociações entre Brasil e Paraguai foram interrompidas, chegando-se à situação *de jure* apenas em 1872, após o desfecho do confronto bélico.

Com a morte de Carlos Lopez, em 1862, assumiu a presidência seu filho mais velho, então com 36 anos, Francisco Solano López⁴. Antes de morrer, seu pai já havia alertado: “tem muitas questões pendentes, mas não busque resolvê-las pela espada, mas sim pela caneta, principalmente com o Brasil”. Mas Solano não deu o devido crédito às palavras do pai. Aprofundou o autoritarismo do regime acusando de conspiração qualquer um que questionasse suas atitudes e acabou levando o país para um conflito insano contra os vizinhos (DORATIOTO, 2002, p.41).

A esta época os países do Prata se viam em um complexo conflito de interesses políticos e comerciais. Foi assim que, em 1863, o Ministro de Relações Exteriores do Uruguai, o *blanco* Juan José de Herrera, propôs a Solano López a constituição de um eixo Montevideu-Assunção, ao qual deveriam se somar as províncias argentinas de Entre Rios e Corrientes, como contraponto à hegemonia de Buenos Aires e Rio de Janeiro. Solano López sinalizou que de algum modo ajudaria o governo uruguaio, mas evitou se comprometer de imediato. O chefe de Estado paraguaio procurava aumentar o seu cacife nas negociações, na esperança de se tornar o fiel da balança da estabilização do Prata e, assim, conseguir maiores vantagens comerciais com o Uruguai e melhores termos no trato das questões de limites com Argentina e Brasil. Tal estratégia dependia, contudo, do acirramento dos ânimos entre Buenos Aires e Rio de Janeiro, de maneira que Assunção surgisse como mediadora dos conflitos.

⁴ Para viabilizar a sucessão o Congresso paraguaio reduziu de 40 para 30 anos a idade mínima para o exercício da função. Graças ao pai, Solano López já havia sido nomeado general com apenas 19 anos e aos 23 era Ministro da Guerra e da Marinha. Os filhos de Solano também tiveram sorte semelhante. Juan Francisco foi coronel com 15 anos, Enrique chegou a tenente com 11 e Leopoldo já era sargento com apenas 7 anos (DORATIOTO, 2002, p.40).

Entretanto, a história tomou outro rumo. Em abril deste mesmo ano o *colorado* Venancio Flores invadiu o Uruguai com tropas recrutadas e organizadas em Buenos Aires. Flores combatera no ano anterior ao lado do general argentino Bartolomé Mitre, e contava agora com o apoio deste governante para desalojar os *blancos* do poder no Uruguai. O governo uruguaio acusou Buenos Aires de interferir em suas questões internas e de visar a anexação do Uruguai, exigindo explicações. Para solucionar as questões pendentes entre Argentina e Uruguai decidiu-se pela indicação de um árbitro externo. Mitre indicou D. Pedro II para esta função, enquanto que o presidente uruguaio Bernardo Berro sugeriu o nome de Solano López. Ao tomar conhecimento da recusa de Mitre em aceitá-lo como árbitro, Solano López considerou que o Paraguai não estava sendo respeitado pela Argentina e decidiu adotar uma postura mais incisiva em defesa do governo uruguaio. Dirigiu então carta a Mitre afirmando que a tradicional neutralidade paraguaia poderia ser modificada se assim fosse necessário. Em sua resposta, Mitre reafirmou, contra as evidências, que se mantinha neutro nas questões uruguaias, e garantiu que a postura externa do seu país era um ato de livre e espontânea vontade da Argentina, podendo ser modificada “sem que tivesse de dar conta a ninguém de sua conduta” (DORATIOTO, 2002, p.50).

O mandato de Berro na presidência do Uruguai terminou no início de 1864 e a Guerra Civil em que o país se encontrava impediu a realização de novas eleições. Assumiu então o *blanco* Atanásio de la Cruz Aguirre, que era o presidente do Senado. Em junho de 1864 chegou-se a redigir o texto preliminar do acordo de paz entre as partes por meio da mediação de representantes argentino, brasileiro e inglês. A mediação não conseguiu pacificar o Uruguai, mas criou condições de confiança entre Argentina e Brasil no tratamento da questão.

A Guerra da Tríplice Aliança tem início na madrugada de 11 de novembro de 1864, quando forças paraguaias capturaram o navio brasileiro *Marquês de Olinda*, que levava alguns oficiais e o presidente da província de Mato Grosso, coronel Carneiro de Campos. O coronel e os oficiais foram feitos prisioneiros, provocando o protesto da representação brasileira em Assunção. Em resposta, o governo paraguaio entregou nota pela qual rompia as relações com o Império e proibia a navegação de navios brasileiros no rio Paraguai. Na sequência, os paraguaios invadiram Mato Grosso, objetivando se impor numa guerra-

relâmpago, que lhe permitiria negociar as pendências fronteiriças e comerciais em condições favoráveis.

Solano López tinha razões para crer na inferioridade militar do Império em relação ao Paraguai. A negligência militar do governo imperial fez com que fossem enviadas para Mato Grosso, desde 1862, grandes quantidades de armas, munições e outros artigos bélicos, sem que fossem acompanhadas da tropa necessária para utilizá-las. Esta província encontrava-se particularmente vulnerável, tendo em vista a insuficiência de efetivo militar capaz de defendê-la da possibilidade, considerada improvável pelas autoridades brasileiras, de ataque paraguaio. Enquanto isso, do lado paraguaio a invasão de Mato Grosso foi bem preparada, precedida desde 1862 pelo levantamento de informações por espões (DORATIOTO, 2002, p99).

A apreensão do *Marquês de Olinda* e o ataque paraguaio a Mato Grosso sem prévia declaração de guerra causaram indignação no Brasil. Todavia, os efetivos militares brasileiros eram modestos e mal aparelhados. Para suprir esta lacuna o governo imperial criou os corpos dos Voluntários da Pátria, obtendo o alistamento de cerca de 10 mil voluntários.

Enquanto isso, ocupado o sul do Mato Grosso, o passo seguinte de Solano López era invadir o Rio Grande do Sul. Evitando se indispor com o governo argentino, Solano López solicitou permissão para passar com suas tropas pelo território de Misiones para atacar o Rio Grande do Sul. Mitre recusou a autorização, alegando neutralidade do seu país, o que o tornou o próximo alvo de Solano López.

A frustração de Solano López se estendeu a Aguirre, que esperava pela ajuda paraguaia. Além de não receber este apoio em tempo hábil, Aguirre viu seu mandato presidencial chegar ao fim e os *blancos* se dividirem quanto à sua sucessão e à continuidade ou não da Guerra Civil. As circunstâncias fizeram com que prevalecessem as negociações de paz, resultando, em fevereiro de 1865, na entrega da presidência da República Oriental do Uruguai ao *colorado* Venancio Flores.

O revés no Uruguai não impediu, todavia, que Solano López mantivesse sua campanha ofensiva. Desta forma, em abril de 1865, a marinha paraguaia atacou dois navios argentinos na cidade de Corrientes, levando aquele país para o conflito com o Paraguai. Solano López esperava que suas tropas em Corrientes fossem reforçadas pelas milícias

desta província e de Entre Ríos, com o general Urquiza colocando-se do lado paraguaio. Mas essas esperanças logo se frustrariam, provocando outro grande revés à campanha paraguaia.

A invasão de Corrientes levou à assinatura, em Buenos Aires, no dia 1º de maio de 1865, do Tratado da Tríplice Aliança, entre Argentina, Brasil e Uruguai⁵. No mesmo dia, em conselho de guerra composto pelos generais Bartolomé Mitre, Justo José Urquiza, Venancio Flores, Manuel Luís Osório e o contra-almirante Tamandaré, foi elaborado o plano de operações militares aliado, que tinha como objetivo levar a guerra para o território paraguaio. Para Solano López, a Tríplice Aliança era uma catástrofe. A opção mais segura seria recuar e negociar a paz em posição defensiva. Mas o líder paraguaio se recusou a aceitar a adversidade, mantendo sua postura ofensiva.

O texto do Tratado da Tríplice Aliança, por sua vez, estabelecia, além da aliança militar, os pré-requisitos para estabelecimento da paz e dos limites territoriais dela decorrentes. Este último ponto foi marcado pela divergência entre Brasil e Argentina, tendo em vista que os argentinos não descartavam a ambição de anexar o território paraguaio. Consta que o ministro inglês em Buenos Aires teria escutado do presidente argentino que este não pensava, “por agora”, em anexar o Paraguai, mas que não desejava assumir nenhum compromisso nesse sentido com o Brasil, pois as circunstâncias poderiam ser diferentes no futuro. Já o chanceler argentino, Rufino de Elizalde, teria sido mais explícito ao afirmar que “esperava viver o bastante para ver a Bolívia, o Paraguai e a Argentina unidas em uma confederação, formando uma poderosa república na América do Sul” (DORATIOTO, 2002, p.160).

Apesar da resistência argentina, a posição brasileira acabou prevalecendo, com o artigo 9º do Tratado da Tríplice Aliança determinando que, finda a guerra, seriam garantidas a independência, a soberania e a integridade territorial paraguaias. Tal integridade seria subordinada, porém, ao artigo 16º, segundo o qual o Paraguai perdia para

⁵ Pelo lado brasileiro assinou o Tratado da Tríplice Aliança o ministro plenipotenciário Francisco Octaviano de Almeida Rosa, substituto de José Maria da Silva Paranhos na função. Todavia, como na época não havia ligação telegráfica entre Buenos Aires e Rio de Janeiro, Francisco Octaviano teve que agir por conta própria quanto ao conteúdo da aliança, interpretando e pondo em prática, à sua maneira, as instruções gerais recebidas no início da sua missão. Este detalhe é importante na medida em que o Tratado da Tríplice Aliança, inicialmente elaborado com discrição entre os aliados, passaria a ser tido como referência para o desfecho da guerra principalmente entre os argentinos, desejosos de anexarem ao menos a parcela do território paraguaio que Francisco Octaviano e o representante uruaio aceitaram colocar no papel.

os aliados territórios até então em litígio ou sob sua soberania. Assim, caberia a Argentina todo o Chaco boreal⁶ – terras à margem direita do rio Paraguai, até a Bahia Negra, na fronteira com o Mato Grosso – e a margem esquerda do Paraná até o Iguaçu, ou seja, a área das Misiones.

De acordo com o Tratado da Tríplice Aliança, ao Império do Brasil caberia o território de campos de erva-mate pelo qual há anos mantinha disputa com o Paraguai, ficando assim a fronteira entre os dois países:

Do lado do Paraná, pelo primeiro rio abaixo do Salto das Sete Quedas, que, segundo a recente carta de Mouchez, é o Igureí, e da foz do Igureí por ele acima a procurar as suas nascentes;

Do lado da margem esquerda do Paraguai, pelo rio Apa, desde a foz até as suas nascentes;

No interior, pelos cumes da serra de Maracajú, sendo as vertentes de leste do Brasil e as de oeste do Paraguai, e tirando-se da mesma serra linhas as mais retas em direção às nascentes do Apa e do Igureí (apud VIANA, s.d., p.181).

O Tratado declarava que a guerra era contra o governo do Paraguai e não contra o seu povo. Os aliados comprometiam-se a não depor as armas senão em comum acordo e depois da derrubada de Solano López, ficando proibida qualquer iniciativa separada de paz por um dos países aliados. Além disso, em protocolo assinado no mesmo dia, os aliados acordaram a demolição da fortaleza de Humaitá e a proibição de o país guarani levantar, no futuro, outras fortificações que pudessem dificultar a livre navegação do rio Paraguai.

E foi assim que se deram os cinco anos de conflito, até o dia 1º de março de 1870, quando Solano López foi morto em combate. Finda a guerra, os países envolvidos trataram de resolver as pendências territoriais, culminando, no que se refere aos limites entre Brasil e Paraguai, na assinatura do Tratado de Limites de 1872.

⁶ Na verdade os aliados acordaram discutir posteriormente a questão do Chaco boreal com a Bolívia, que já protestara em 1852 contra a Confederação Argentina por esta ter reconhecido o território em questão como de jurisdição paraguaia em tratado de 14 de setembro daquele ano (DORATIOTO, 2002, p.162).

3.3. DA FRONTEIRA EM CONFLITO À FRONTEIRA DE JURE: O TRATADO DE LIMITES DE 1872

Crente na proximidade do término da guerra, ainda em 1865, o governo argentino apresentou ao Brasil projeto de tratado de paz que mantinha o estipulado no artigo 16 do Tratado da Tríplice Aliança. A Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, constituída pelo Visconde do Uruguai, pelo Visconde de Jequitinhonha e por Pimenta Bueno, foi chamada a opinar. Assim, em novembro de 1865, o Visconde do Uruguai e Pimenta Bueno demonstraram sua indignação:

Por este artigo, ao tempo em que se assinalam ao Brasil limites muito aquém do que ele podia com justiça pretender, atribui-se à Confederação uma grande parte da América do Sul, que, embora ambicionasse sempre, nunca ousou abertamente pretender! Não se viram, não se apreciaram as conseqüências infalíveis e prejudiciais, que daí resultarão em gravíssimo dano ao Brasil? ... A Confederação não tinha um só título valioso para pretender isso. Ela contentaria-se com a margem direita do Paraguai da confluência do Paraná até o Pilcomayo, pouco abaixo de Assunção. O Paraguai nunca lhe reconheceu direito senão até o rio Vermelho (Bermejo), pouco acima de Humaitá. Entretanto, por essa estipulação adquire a Confederação acima do rio Vermelho, 740 milhas de costa no Paraguai com um fundo imenso sobre o grande Chaco. É o território fértil de um grande Estado, com navegação franca para imensa colonização e futuro predomínio! A Aliança volveu-se assim contra o Paraguai como contra o Brasil, em proveito exclusivo da Confederação. Desde que assim se estipulou, é impossível manter mais por muito tempo a independência real do Paraguai (URUGUAI; BUENO, 1865 apud SOARES, 1974, p.275)

Como aponta Teixeira Soares (1974, p.276), “nesse parecer há censura velada ao negociador brasileiro, Francisco Otaviano. Contudo, recorde-se que Francisco Otaviano teve seus atos aprovados por Saraiva, Ministro dos Negócios Estrangeiros. Logo, existe também censura a Saraiva”. O autor ressalta ainda a posição do Visconde de Jequitinhonha, para quem só se devia pensar na guerra e na maneira de fazê-la. Assim, as disposições do Tratado da Tríplice Aliança poderiam ser consideradas provisórias, pois dependiam fundamentalmente da conduta da guerra e do seu desfecho. Aliás, todas as cláusulas do Tratado dependiam primordialmente do desfecho da guerra.

Saraiva concordou com o parecer do Conselho de Estado e orientou Francisco Otaviano a alcançar da Argentina renúncia ou revisão das suas pretensões ao Chaco. Se a

Argentina não aceitasse, deveria ser celebrada convenção especial Brasil-Argentina que estipulasse que: o estabelecido no Tratado da Tríplice Aliança não prejudicaria os direitos da Bolívia; que o governo argentino se obrigaria a sujeitar o pleito que tivesse com a Bolívia à arbitragem; e que o território da margem direita do rio Paraguai, desde a foz até Baía Negra, seria dividido entre a Argentina e a Bolívia. Se ainda assim os argentinos não estivessem de acordo, Francisco Otaviano deveria conseguir que a garantia perpétua do Tratado da Tríplice Aliança fosse substituída por uma temporária, para dentro de certo prazo se convencionarem as fronteiras (SOARES, 1977, p.277).

Esta questão perpassou todo o período do conflito militar, só obtendo encaminhamento em fevereiro de 1876, quando três tratados foram assinados entre Paraguai e Argentina: o de paz; o de amizade, comércio e navegação; e o de limites. Quanto a este, o limite entre os dois países ficou sendo o rio Pilcomayo, enquanto que a questão do Chaco só foi definida em fevereiro de 1878, quando o presidente dos Estados Unidos, Rutherford Hayes, arbitrou o litígio em favor do Paraguai.

Antes disso, porém, o governo brasileiro não mediu esforços para evitar que a Argentina cumprisse sua ambição de anexar ao menos parte significativa do território paraguaio. Por sua vez, Domingo Faustino Sarmiento, presidente argentino, tinha a mesma desconfiança em relação ao Brasil. Daí o seu chanceler Mariano Varela ter declarado, em dezembro de 1869, que a vitória militar não dava direitos às nações vencedoras de imporem ao Paraguai a definição de fronteiras. Tal declaração gerou extremo desconforto na Argentina, levando à renúncia de Varela em agosto de 1870. Carlos Tejedor assumiu em seu lugar e procurou fazer valer o disposto no Tratado da Tríplice Aliança quanto à ocupação argentina de parte do território paraguaio e a necessidade de que a paz fosse assinada em conjunto pelos países aliados.

Segundo Teixeira Soares,

Em poucas palavras o problema poderia ser reduzido ao seguinte: os Aliados haviam-se comprometido a respeitar a soberania, independência e integridade territorial do Paraguai. No entanto, pela cláusula XVI do Tratado, a Argentina ficaria senhora de toda a margem esquerda do Paraná até Iguazu; e de toda a margem direita do Paraná até a Baía Negra, em frente ao forte de Nova Coimbra. Em suma, quase todo ou todo o Chaco paraguaio ficaria em poder da Argentina. Pretensão exorbitante, que não encontrava fé nos velhos títulos históricos coloniais. Essa pretensão contrariava títulos coloniais que davam parte da região ao Paraguai, como davam à Bolívia a maior porção do Chaco em

consequência da Cédula real de 1560 que criou a Gobernación de Santa Cruz de la Sierra. A Audiência de Charcas incentivou a colonização do Chaco em nome de uma jurisdição político-administrativa colonial, que hoje corresponde à Bolívia. Ademais, o Império comprometera-se, nas negociações de Buenos Aires, a reservar os *direitos da Bolívia* no litígio territorial desta com o Paraguai (SOARES, 1974, p.274-275).

O Brasil se dispunha a ceder ao Paraguai a faixa de terra entre o Iguaré e as Sete Quedas, desde que o governo de Buenos Aires também se mostrasse generoso quanto ao trecho do Chaco em litígio, o que não ocorreu. De acordo com Hélio Viana,

Acentuadas em Assunção as divergências entre os pontos de vista argentino e brasileiro, não teve o nosso representante outra alternativa senão a de negociar separadamente com o Paraguai, com o qual assinou, a 9 de janeiro de 1872, Tratados de Paz e Amizade Perpétua e de Limites. Neste, foi felizmente encerrada a secular questão de fronteiras, generosamente cedendo o Brasil a linha do Iguaré, a que tinha direito pelos convênios anteriores, mas não pelo *uti possidetis*, e reivindicando a divisa pela margem direita do rio Apa, de acordo com a nossa anterior ocupação efetiva (VIANA, s.d., p.180).

Assim indica o artigo 1º do Tratado de 1872:

O território do Império do Brasil divide-se com a República do Paraguay pelo álveo do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguassú até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná;

Do Salto Grande das Sete Quedas continua a linha divisória pelo mais alto da Serra de Maracaju até onde ela finda;

Daí segue em linha reta, ou que mais se lhe aproxime, pelos terrenos mais elevados a encontrar a Serra Amambahy;

Prossegue pelo mais alto desta serra até à nascente principal do rio Apa, e baixa pelo álveo deste até a sua foz na margem oriental do rio Paraguay;

Todas as vertentes que correm para Norte e Leste pertencem ao Brasil e as que correm para o Sul e Oeste pertencem ao Paraguay.

A Ilha do Fecho dos Morros é domínio do Brasil.

Embora tendencioso ao denunciar como perdas paraguaias territórios que estavam em litígio (como a área entre os rios Branco e Apa, historicamente ocupada por luso-brasileiros), o mapa a seguir, permite visualizar a configuração aproximada das fronteiras do Paraguai com seus vizinhos após os tratados de limites que sucederam a Guerra da Tríplice Aliança:

Mapa 3.1: Fronteiras do Paraguai com seus vizinhos após a Guerra da Tríplice Aliança



Fonte: <http://www.galeon.com/swiss/paraguay/cap09.html>

Comentando a fronteira Brasil-Paraguai resultante do Tratado de Limites de 1872, assinala Silva Paranhos:

Esses limites, com a única e pequena alteração da linha do Igureí, são os mesmos que o Brasil, dando prova de seu espírito mais conciliador, ofereceu ao governo paraguaio desde 1852 como solução amigável e honrosa da sua questão territorial. Os títulos desse domínio, que era de posse efetiva antes da guerra, em toda a extensão do território contestado, com exceção do Fecho-dos-Morros, já são conhecidos dos ilustres aliados do Brasil e do mundo civilizado. Os referidos títulos foram exibidos e aquilatados em face dos que apresentara por sua parte o presidente D. Carlos Antonio López, em discussão que consta de protocolos impressos desde 1857 e que formam um volume da coleção de relatórios do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Império. São os protocolos que impuseram silêncio por anos à obstinação daquele governo e o induziram a assinar os acordos amigáveis de julho de 1856 e fevereiro de 1858 (PARANHOS apud SOARES, 1974, p.278-279).

Constata-se, portanto, que o Brasil não obteve, mesmo tendo condições concretas para tanto, nenhum ganho territorial relevante como decorrência do conflito com o Paraguai. Ao contrário, a manutenção da independência e da soberania territorial paraguaia deve-se quase que exclusivamente ao compromisso e empenho brasileiro para que isso ocorresse. Não se

trata aqui de alegar um suposto aspecto de solidariedade desapegada por parte brasileira. Afinal, historicamente a posição luso-brasileira sempre foi a de se contrapor à pretensão recorrente em Buenos Aires de criação de um Estado forte e unitário ao sul das fronteiras brasileiras.

Ao tentar expandir seus limites territoriais sem recursos políticos, militares e econômicos suficientes, o Paraguai foi contido pelos vizinhos com o advento da Guerra da Tríplice Aliança e se viu obrigado a aceitar a paz dos vencedores. Verificou-se, dessa forma, o que Ratzel chamaria posteriormente de “fronteira como detenção temporária de um movimento”. Ratzel via a fronteira como um organismo periférico que avança ou recua de acordo com a força ou a fraqueza da sociedade que limita. E foi justamente isso que ocorreu com o Paraguai ao buscar alargar seu “espaço vital” e alcançar uma saída para o Atlântico. As fronteiras, entendidas por Ratzel como “instrumentos vivos” e “epiderme do Estado”, não puderam avançar devido à resistência dos países vizinhos.

Na mesma linha, Ancel diria que as fronteiras são *isóbaras políticas* que estabelecem o equilíbrio entre linhas de igual pressão. A pressão exercida pelo Paraguai para expandir suas fronteiras foi contida pela pressão em sentido contrário exercida particularmente por Brasil e Argentina. Não fosse a preocupação brasileira em preservar a autonomia e a soberania territorial daquele país, a alteração do equilíbrio entre as linhas de pressão poderiam ter resultado no desaparecimento do Paraguai enquanto Estado-nação.

Ou ainda, seguindo Raffestin, pode-se dizer que as forças que atuam no território compartilham determinados projetos e colocam em prática estratégias com vistas viabilizá-los, o que pode levar a momentos de tensão quando projetos sociais antagônicos se vêem na iminência de se chocarem. De fato, como as dissidências internas eram tratadas com mão de ferro, as forças sociais majoritárias no Paraguai seguiram Solano López em sua aventura expansionista, o que levou tal “projeto social” a se chocar com os “projetos sociais antagônicos” majoritários no Brasil e na Argentina.

A análise do ocorrido pode ser feita também sob a ótica da distinção entre “limites” e “fronteiras”. Partindo desta distinção, que remonta ao próprio Ratzel, Machado (1998) ressaltou que a fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas). Nesta abordagem a fronteira é entendida não como o fim, mas sim como o começo do Estado, o lugar para onde ele tende a se

expandir. Neste sentido, é possível afirmar que o governo paraguaio atuou no intuito de por em prática a tendência/tentação de expandir suas fronteiras.

Quanto aos diferentes tipos de fronteiras sistematizados por Mattos (1990), cabe neste momento fazer referência às categorias “estado de evolução” e “situação jurídica”. A primeira distingue as fronteiras em *esboçadas*; *vivas* ou *de tensão*; e *mortas*. Neste sentido, pode-se dizer que a fronteira Brasil-Paraguai teria sido *esboçada* durante o período colonial, já que a área em questão era pouco habitada e sem demarcação clara. Com as respectivas proclamações de independência a fronteira teria transitado gradativamente para o tipo *viva* ou *de tensão*, posto que se verificaram animosidades crescentes entre os interesses das populações vizinhas. Contudo, não se teria chegado ainda a uma fronteira morta, já que a pressão política e populacional continuou presente mesmo após o confronto armado.

Em relação à categoria “situação jurídica”, os tipos identificados por Mattos são *de jure*; *em litígio*; e *em conflito*. Podemos dizer que o tipo *em litígio* prevaleceu durante o período de negociação anterior à guerra. Em seguida, embora a guerra não tivesse como motivação imediata a questão limítrofe, podemos afirmar que, com a negociação interrompida, passou-se para o tipo de fronteira *em conflito*. Na sequência, chegou-se à uma situação *de jure*, posto que, apesar da posição de fragilidade paraguaia, os respectivos governos acordaram a delimitação da fronteira mediante o Tratado de Limites de 1872.

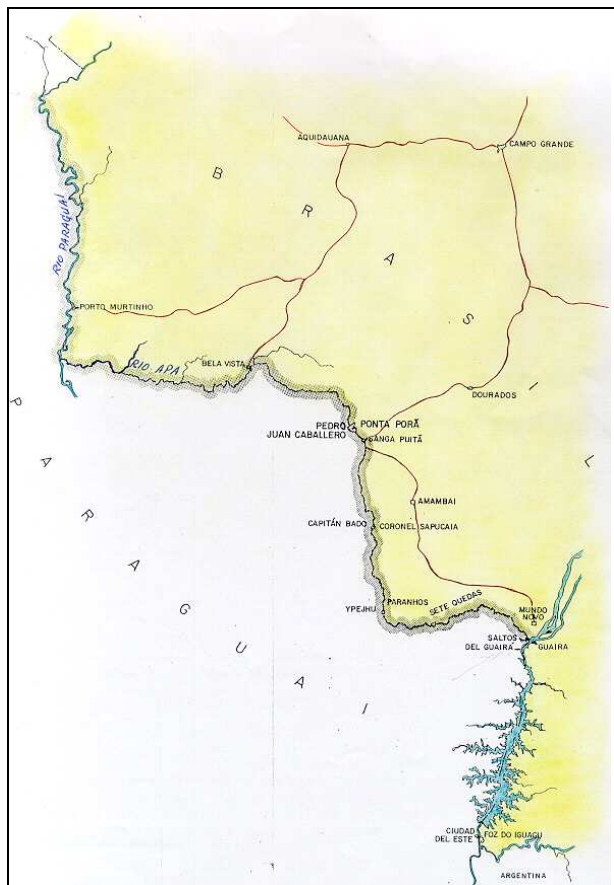
Cumprir registrar que, de acordo com as determinações do tratado, pouco depois foi iniciada a demarcação da fronteira entre os dois países na área situada entre a foz do rio Iguaçu e a confluência dos rios Apa e Paraguai. Todavia, o tratado não precisou um trecho da fronteira entre a foz do rio Apa e o desaguadouro da baía Negra no rio Paraguai. Afinal, esta área era reclamada por Argentina, Bolívia e Paraguai. A Argentina desistiu de suas aspirações em 1876. A Bolívia manteve sua reivindicação. Ao Brasil, a quem ninguém contestava a posse da margem esquerda, cabia esperar que os interessados resolvessem suas divergências.

Por diversas vezes (1911, 1922 e 1924) o governo brasileiro tentou definir essa pendência com o Paraguai, conseguindo finalmente pelo Tratado Complementar de Limites, de 27 de maio de 1927, que em seu artigo 1º estabelecia:

Da confluência do rio Apa, no rio Paraguay, até a entrada ou desaguadouro da Bahia Negra, a fronteira entre os Estados Unidos do

Brasil e a República do Paraguai é formada pelo álveo do rio Paraguay, pertencendo a margem esquerda ao Brasil e a margem direita ao Paraguai.

Mapa 3.2: Fronteira Brasil-Paraguai



Fonte: <http://www.info.lncc.br/wrmkkk/paesq.html>

Definia-se, enfim, a última pendência limítrofe entre Brasil e Paraguai. A questão dos limites estava resolvida após décadas de controvérsias. Poder-se-ia afirmar então que a tensão fronteiriça estava resolvida? No senso comum, que apregoa o “fim das fronteiras”, uma resposta afirmativa a esta pergunta seria possível. Se considerarmos, no entanto, a distinção necessária entre limites e fronteiras, a resposta é outra. Conflitos de interesses de natureza política e econômica continuaram presentes, com destaque para questões como o uso das águas e as atividades ilícitas.

CAPÍTULO 4 – A IMPORTÂNCIA DAS ÁGUAS NA TENSÃO FRONTEIRIÇA

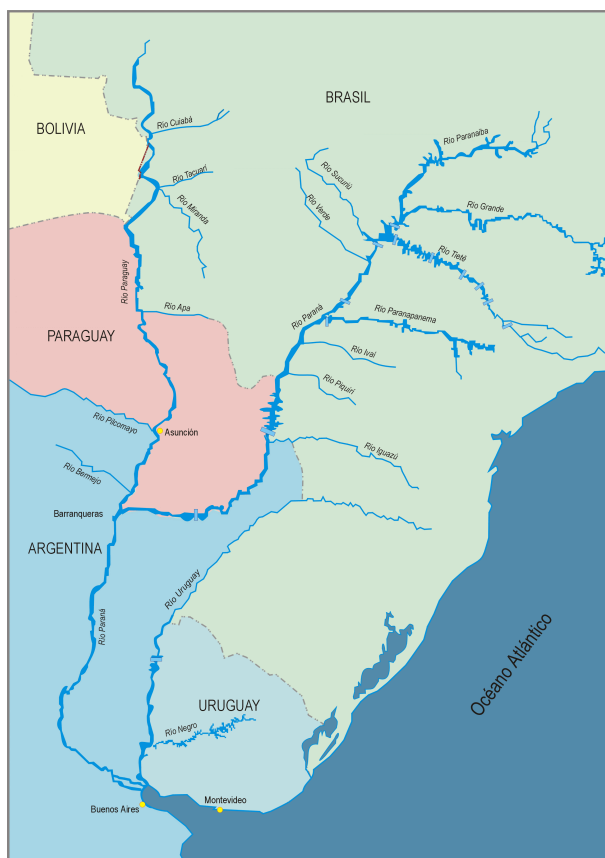
Um aspecto fundamental na fronteira Brasil-Paraguai é a presença da água. Nos capítulos anteriores pôde-se verificar que os rios Paraguai, Apa, Branco, Paraná e Iguaçu sempre foram referências nos esforços de estabelecimento dos limites territoriais entre os dois países. As águas que separam são também as águas que integram. Inicialmente como meio de comunicação, depois também como fonte de energia, o uso compartilhado das águas fluviais sempre esteve no centro das questões fronteiriças entre Brasil e Paraguai. Neste capítulo são analisados o contexto geopolítico da Bacia do Prata; a ascensão da idéia de aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná; as polêmicas envolvendo a Usina Hidrelétrica de Itaipu; o potencial de integração regional da Hidrovia Paraguai-Paraná; e a relevância do Sistema Aquífero Guaraní para as questões fronteiriças do século XXI.

4.1. O CONTEXTO GEOPOLÍTICO DA BACIA DO PRATA

A Bacia do Prata possui uma superfície de 3.200.000 Km², equivalente a aproximadamente 18% da área total da América do Sul e só é superada em tamanho pelos sistemas fluviais do Amazonas, do Congo e do Mississipi. Do ponto de vista da sua distribuição geográfica, a Bacia do Prata estende-se de forma heterogênea pelos territórios da Argentina (32,3%), Brasil (44,2%), Bolívia (6,4%), Paraguai (12,7%) e Uruguai (4,4%). Todavia, a configuração é outra sob a ótica da “zona de influência direta e ponderável”, presente no artigo 1º do Tratado da Bacia do Prata. O Brasil, que possui a maior área platina, é o que tem a menor porcentagem de seu território total (17%) sob a influência da Bacia, se comparado com Paraguai (100%), Uruguai (79,34%), Argentina (37%) e Bolívia (18,5%) (CASTRO, 1983, p.123-124).

Três grandes eixos formam a Bacia do Prata: os rios Paraguai, Paraná e Uruguai, cujas nascentes se situam no planalto brasileiro.

Mapa 4.1: Bacia do Prata



Fonte: ESTELLANO, 2000, p.22.

Até a década de 1960 prevaleceu o confronto e à rivalidade no Prata. Brasil e Argentina protagonizaram a disputa pela hegemonia na região, procurando trazer para sua órbita de influência países como Paraguai, Bolívia e Uruguai. Ao analisar o que chamou de “rede de comunicações platinas”, Mario Travassos ressaltou que Buenos Aires já estava conectada por via ferroviária com Assunção (Paraguai), Santiago (Chile), e La Paz (Bolívia). Isso o preocupava especialmente por permitir à Argentina, que já possuía ligação natural com o Atlântico, alcançar também o Pacífico (TRAVASSOS, 1938).

Travassos destacou o potencial econômico de Mato Grosso, mais precisamente a área entre Corumbá, Campo Grande e Ponta Porá, e vislumbrou uma crescente importância econômica do planalto boliviano, onde estaria situado o *heartland sul-americano*. Considerando a posição privilegiada de Buenos Aires, Travassos (1938, p.101) apontou a importância de ações neutralizadoras da influência platina na região, afirmando que “os países mediterrâneos (Paraguai e Bolívia) gostariam de dispor de novos caminhos para o

Atlântico”. Essas rotas deveriam ser viabilizadas pelos rios amazônicos e pela construção de ferrovias em sentido transversal (Oeste→Leste), contrapondo o sentido longitudinal (Norte→Sul) dos rios da Bacia do Prata.

A linha adotada por Mario Travassos foi seguida por Golbery do Couto e Silva, que via a Bolívia e o Paraguai como “prisioneiros geopolíticos” da América do Sul:

Mais ou menos tributários da Argentina, oscilando entre a desconfiança, o ressentimento e a admiração e jungidos pela dependência econômica indiscutível – o Paraguai e a Bolívia, “prisioneiros geopolíticos”, muito mais o primeiro que a segunda, valem muito pela sua posição geográfica no flanco aberto e vulnerável do Brasil meridional e central e constituem, sobretudo por sua instabilidade política e econômica, indisfarçáveis zonas de fricção externas onde podem vir a contender, quer queiram quer não, os interesses brasileiros e argentinos (SILVA, 1967, p.57).

Nessa disputa os argentinos foram alcançados pelos brasileiros, que criaram conexões rodoviárias e ferroviárias no sentido Oeste→Leste e consolidaram os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande como alternativas viáveis aos de Buenos Aires e Montevideu. Particularmente o porto de Buenos Aires perdeu em competitividade por apresentar profundidades inadequadas para a atracação de navios de grande calado.

A partir da década de 1960 a perspectiva de comunicação e união começou a ganhar contornos práticos, superando a idéia de confrontação. Marco neste processo é a Declaração de Uruguaiana, assinada em abril de 1961 pelos presidentes do Brasil, Jânio Quadros, e da Argentina, Arturo Frondizi. Nesta declaração foi abordado o tema do aproveitamento hidrelétrico do Salto de Sete Quedas.

Jânio Quadros propôs que o aproveitamento energético se realizasse de forma conjunta, e, pelo decreto de junho de 1961, criou Grupo de Trabalho com instruções expressas de convidar técnicos argentinos para colaborar com dados topográficos e hidrográficos. Nesta oportunidade prevaleceu a idéia de consulta prévia entre os países interessados. Todavia, com a queda dos dois governos esses planos foram interrompidos, voltando a ganhar força na Argentina sob o governo do Presidente Arturo Illia (1963-1966). Em junho de 1966, pouco antes da sua queda, Illia convidou Brasil, Uruguai, Paraguai e Bolívia para a I Reunião Ordinária de Chanceleres da Bacia do Prata, que viria a ser realizada em fevereiro de 1967, na cidade de Buenos Aires. Logo após, portanto, da

publicação da Ata das Cataratas, que em junho de 1966 anunciava os estudos conjuntos entre Brasil e Paraguai que resultariam na construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu.

Nesta I Reunião os Chanceleres acordaram promover “estudo conjunto e integral da Bacia do Prata, com vistas à realização de um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais de utilidade para o progresso da região”. Apesar das declarações favoráveis ao desenvolvimento conjunto da Bacia do Prata, a Argentina demonstrava preocupação especial com a regulamentação dos usos dos rios internacionais. De acordo com a tese argentina de aproveitamento multinacional, nenhum país possuidor das nascentes da Bacia poderia, em matéria de aproveitamento hídrico, adotar medidas que afetassem direta ou indiretamente os ribeirinhos. Assim, o Brasil, possuidor das nascentes dos rios platinos, deveria, antes de qualquer empreendimento, consultar todas as nações integrantes do curso médio e inferior daqueles rios (ZUGAIB, 2006, p.109).

A justificativa argentina era que tais obras poderiam influir nas condições de navegabilidade rio abaixo. Os argentinos apostavam que a institucionalização de um foro multilateral, com atribuições para examinar a viabilidade de estudos e planejamentos conjuntos da região, viesse a consagrar o princípio da consulta prévia. Por trás das questões técnicas sobressaia a preocupação argentina quanto à potência energética que poderia dispor o Brasil, provocando um desequilíbrio estratégico, político e econômico na região.

O governo brasileiro, por sua vez, não desejava se deparar com constrangimentos que restringissem sua liberdade de executar projetos dentro do seu território. As divergências não impediram, no entanto, que na II Reunião de Chanceleres, em Santa Cruz de la Sierra (1968) fossem aprovados a criação e o estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), e que na I Reunião Extraordinária de Chanceleres, realizada em Brasília (1969), fosse assinado o Tratado da Bacia do Prata (ZUGAIB, 2006, p.107).

De acordo com o artigo 1º deste Tratado: “As Partes Contratantes convêm em conjugar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”. Seriam promovidas “a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos” que contribuam para facilitar e assistir os países em matéria de navegação e

aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações (BRASIL, 1971, p.4).

Para resolver o impasse entre a tese argentina (consulta prévia) e a brasileira (acordo bilateral), celebrou-se a IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em 1971, na capital paraguaia. De acordo com a Resolução nº25 da Declaração de Assunção, os princípios que passariam a pautar o aproveitamento de rios internacionais na região eram:

(a) Nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos; (b) Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas em razão de suas necessidades sempre que não cause prejuízo sensível a outro Estado da Bacia (Declaração de Assunção apud ZUGAIB, 2006, p.111).

A diplomacia argentina não se deu por satisfeita e aproveitou a Conferência do Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, para denunciar riscos ambientais na construção de Itaipu. O problema foi transferido para a Assembléia Geral da ONU, resultando no compromisso brasileiro de que “na exploração e desenvolvimento de recursos naturais os Estados não devem causar efeitos prejudiciais em zonas situadas fora de sua jurisdição nacional”. As partes comprometiam-se a dar “conhecimento oficial e público dos dados técnicos relativos aos trabalhos a serem empreendidos pelos Estados dentro de sua jurisdição nacional”. O Brasil não se comprometia, portanto, com a consulta prévia, que pressupunha o efeito suspensivo. Admitia apenas informar a Argentina, o que significava mantê-la aliada de qualquer decisão (ZUGAIB, 2006, p.112).

A revelia das preocupações argentinas, Brasil e Paraguai assinaram em abril de 1973 o Tratado de Itaipu, instrumento legal para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná pelos dois países. A reação argentina foi assinar com os paraguaios, em dezembro deste mesmo ano, o Tratado de Yaciretá, ao mesmo tempo em que eram impulsionados os projetos de Corpus e Salto Grande, até então estancados. A esta altura o poder de barganha argentino já não era o mesmo. Conforme aponta Zugaib,

A influência política e econômica conquistada pelo Brasil rompia irreversivelmente o equilíbrio de poder na América do Sul, em seu favor, permanecendo a Argentina sem condições de contrabalançá-la. Esse fato era explicitamente reconhecido pelos EUA, que, em 1976, elevaram ao nível de potência emergente o relacionamento com o Brasil. À época, a escalada dos problemas externos enfrentados pela Argentina com o Reino

Unido (Ilhas Malvinas) e com o Chile (Canal de Beagle), bem como a percepção pelo Brasil do declínio do vizinho, cuja importância regional reduzia-se progressivamente, concorreram para que se chegasse a um entendimento sobre Corpus (ZUGAIB, 2006, p.123).

Assim, em outubro de 1979 chegou-se a um entendimento sobre o aproveitamento hidrelétrico do alto Paraná com a assinatura do Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus, celebrado por Brasil, Argentina e Paraguai. As idéias de integração e cooperação assumiam o protagonismo nas relações entre os países do Prata, deixando relativamente de lado o discurso da rivalidade e da confrontação. Os conflitos de interesses fronteiriços quanto ao uso das águas continuariam existindo, mas passariam a assumir um caráter mais difuso, associado às formas de distribuição dos benefícios gerados por empreendimentos compartilhados.

4.2. DA DISPUTA POR LIMITES AO APROVEITAMENTO ENERGÉTICO BINACIONAL: A ATA DAS CATARATAS

O primeiro estudo sobre o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná na altura do Salto de Sete Quedas foi concluído pelo engenheiro militar Pedro Henrique Rupp, durante o governo Jânio Quadros. Rupp avaliava ser possível obter até 25 mil megawatts. Sugeriu, porém, o desvio do Paraná, de forma que a barragem ficasse exclusivamente em território brasileiro. Outros estudos demonstraram a viabilidade de se obter do mesmo Paraná e de seus principais afluentes (Tietê, Grande e Paranapanema) uma produção superior a 22 mil megawatts e sugeriam a instalação de barragens próximas aos centros consumidores do Sudeste, o que tornaria o megawatt/hora mais barato (MENDONÇA, 2004).

A divulgação desses estudos motivou protesto do governo paraguaio. A resposta brasileira, por meio da Nota nº 24/254 de setembro de 1962, foi taxativa:

Quanto ao aproveitamento do Salto Grande de Sete Quedas, situado integralmente em território brasileiro, desejo informar a Vossa Excelência que o Governo brasileiro estará disposto a examinar oportunamente a possibilidade para a República do Paraguai de participar da utilização dos recursos energéticos e outros mais a explorar no referido salto, se assim for solicitado pelas autoridades paraguaias (apud MENDONÇA, 2004, p.155).

Segundo Caubet (1991), a nota brasileira fez importante distinção de dois aspectos jurídicos ao separar a questão da soberania – da qual não abria mão – daquela relacionada à exploração dos recursos hidráulicos, os quais poderiam ser compartilhados com o vizinho. O governo paraguaio respondia pela Nota D.P.I nº368 de junho de 1963:

(...) o Salto del Guairá ou Salto Grande de las Siete Caídas, não somente não está situado “integralmente em território brasileiro”, como afirma vossa nota de 19 de setembro de 1962, mas a República do Paraguai possui direitos de soberania territorial sobre sua margem ocidental e, consequentemente, direitos de soberania fluvial e direitos de condomínio sobre as águas, na medida em que qualquer de seus recursos possa ser utilizado (apud MENDONÇA, 2004, p.156).

Todavia, o governo paraguaio pareceu concordar quanto à desvinculação entre a questão da soberania e a do aproveitamento energético: “o governo da República encontrase na melhor disposição para estudar conjuntamente com o Brasil as bases de um acordo para a utilização integral de energia hidráulica e de todo outro aproveitamento das águas do Salto do Guairá” (apud MENDONÇA, 2004, p.156).

Em janeiro de 1964, o presidente brasileiro João Goulart propôs a divisão em partes iguais dos benefícios de uma eventual usina hidrelétrica; aceitou que qualquer utilização das águas na região fronteira somente ocorreria com o mútuo entendimento entre os dois países; e concordou em não mais afirmar que Sete Quedas era brasileira até que o trecho de 20 km de extensão entre a serra de Maracaju e o Salto Grande fosse demarcado de modo definitivo. A postura do presidente causou incômodo no Itamaraty pelo seu excesso de generosidade, o que dificultaria negociações futuras.

A deposição de João Goulart e a ascensão de Castelo Branco ao poder, em março de 1964, esfriaram o rumo das negociações. Todavia, em 21 de março de 1965, autoridades paraguaias invadiram o trecho reclamado e hastearam a bandeira do país próximo a Porto Coronel Renato, em Mato Grosso do Sul, a montante da primeira das Sete Quedas. Isso há apenas uma semana do encontro entre os presidentes Castello Branco e Alfredo Stroessner marcado para 27 de março na Ponte da Amizade. A resposta dos militares brasileiros foi imediata. Dois dias depois da invasão o então tenente-coronel Octávio Tosta estabeleceu um núcleo pioneiro de ocupação brasileira nas proximidades de Porto Coronel Renato, fundando no mês seguinte a localidade de Sagarana, na margem do remanso de Sete

Quedas. E, em junho, a região foi ocupada por soldados deslocados da 5ª Companhia de Fronteira, sediada em Guairá, no Paraná.

A movimentação brasileira gerou protestos da oposição paraguaia, que exigia uma atitude mais enérgica por parte de Strossner. Naquele ano de 1965 o Paraguai celebrava o centenário da Guerra da Tríplice Aliança, o que contribuía para o clima de animosidade contra os brasileiros. Assim, em setembro de 1965, o governo paraguaio enviou ao brasileiro a Nota D.P.I. nº 527, protestando contra a ocupação militar na fronteira. No mês seguinte, a resposta brasileira se deu pela Nota nº 310, onde se dizia:

(...) o governo do Brasil já afirmou que considera inteiramente demarcado o trecho da fronteira comum que se estende desde o marco do Ibicuí até o Salto Grande das Sete Quedas. Permito-me lembrar a Vossa Excelência que um trecho de fronteira ou de limite internacional está demarcado quando tem seus pontos extremos e seus pontos principais de mudança de acidente ou de inflexão oficialmente caracterizados por comissão mista internacional (apud MENDONÇA, 2004, p.159).

Quanto ao pedido de retirada dos soldados da região de Porto Coronel Renato, a resposta brasileira foi:

(...) de que o diminuto contingente militar não pode representar inconveniente ou prejuízo algum ao país amigo, e que sua presença, nem de longe, poderia denotar propósitos de pressão, coação ou represália por parte do Governo brasileiro. Assim sendo, informo Vossa Excelência de que, no exclusivo interesse da segurança interna do Brasil, o meu Governo se reserva o direito de reforçar o destacamento sediado em Porto Coronel Renato ou estabelecê-lo em caráter permanente (apud MENDONÇA, 2004, p.159).

Por fim, a Nota nº 310 concluía:

(...) desejoso de resguardar a harmonia continental [o Governo brasileiro] estará pronto, a qualquer momento, a que o desentendimento existente entre as duas nações, em torno da caracterização da fronteira comum no Salto Grande das Sete Quedas, seja submetido ao alto julgamento de uma arbitragem internacional (apud MENDONÇA, 2004, p.159).

A proposta do governo brasileiro de levar a questão para arbitragem internacional se devia, em grande parte, ao fato de já se saber que o governo Strossner havia consultado especialistas sobre o assunto, sendo unânime a avaliação de que a argumentação paraguaia de uma suposta “demarcação incompleta” era precária e insuficiente para contrapor a

defesa brasileira. Alguns diplomatas e militares brasileiros entendiam ainda que, em virtude da maioria das quedas pertencer ao território nacional, caberia ao país 80% de toda a energia elétrica que viesse a ser produzida em Sete Quedas.

A resposta paraguaia, por meio da Nota nº 712 de dezembro de 1965, dizia:

Dicho Tratado de Limites [de 1872] fué firmado en la ciudad de Assunción, ocupada esta Capital así como el territorio de la republica por fuerzas militares brasileñas. (...) El Tratado de Limites (...) consecuencia de una guerra de exterminio (...) injusta en virtud de la cual se despojó a la Republica del Paraguay de extensos territorios, después de agotar sus riquezas nacionales y diezmar su población; si traigo a la memoria de Vuestra Excelencia tan desagregables antecedentes (...) no es para fundamentar la nulidad de tales instrumentos, por vicios de consentimiento, como correspondería de conformidad con el Derecho Internacional – sino para exigir del Gobierno de los Estados Unidos del Brasil un correcto y estricto cumplimiento de la letra y el espíritu del Tratado (...) evitando la presencia de fuerzas militares que no pueden crear ningún derecho a favor del Brasil en la zona fronteriza no demarcada aún.

(...) mi Gobierno (...) sostiene que los límites fueran establecidos, pero no demarcados en el Tratado de 1872, y que la demarcación hecha en 1872/74 fue parcial y no está concluida aún, faltando poner hitos en los veinte kilómetros de línea divisoria por la cumbre de la sierra del Mbaracayú próximos al Salto del Guairá, recientemente ocupada por el Brasil con fuerzas militares (apud MENDONÇA, 2004, p.161).

Sugerindo que o Itamaraty teria feito adulterações nos mapas exibidos aos comissários paraguaios em 1938, a Nota paraguaia provocou os diplomatas e militares brasileiros ao afirmar:

Sigilosamente volvía a repetir-se la hazana del genial lusitano-brasileño Alejandro de Gusmão, quien, con toda malicia e inescrupulosidad, fraguó en 1750 el famoso mapa de las Cortes con el que conquistó para Portugal, en el papel, lo que no hubieron logrado sus ejércitos en varios años” (apud MENDONÇA, 2004, p.162).

Todavía, ciente da fragilidade da sua argumentação, a Nota paraguaia preferiu evitar a proposta brasileira de arbitragem internacional:

Sin embargo, considera el Gobierno de la República del Paraguay que el arbitraje internacional es precisamente una de las últimas soluciones jurídicas, junto con el procedimiento judicial ante la Corte Internacional de Justicia, y que antes de recurrir a tan extrema solución existen muchos medios de solución pacífica (...) tales

como la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación, etc. (art. 21, de la carta de la OEA) (...) (apud MENDONÇA, 2004, p.162).

A negociação direta em questão guardava relação com o fato de Castelo Branco ter enviado, no mês anterior, o general Golbery do Couto e Silva para tratar com seu colega de armas, o general Alfredo Strossner, sobre as questões fronteiriças. Golbery não obteve maiores sucessos, o que levou Castelo Branco a solicitar que o Itamaraty elaborasse uma derradeira proposta de conciliação com o Paraguai.

Desta forma, pela Nota nº 92, de 25 de março de 1966, dirigida ao Ministro de Relações Exteriores do Paraguai, Sapena Pastor, o embaixador brasileiro em Assunção, Souza-Gomes, demonstrou os títulos e entendimentos que levaram à conclusão da questão pelo Tratado de 1872, complementado pelo de 1927. Explicou que quando se assina um ajuste de limites – como foi o caso do Tratado de 1872 – cria-se uma Comissão Mista para o fim específico de transportar para o terreno a linha estipulada. Todavia, lembrou o embaixador, os trabalhos técnicos de demarcação e caracterização a cargo da Comissão Mista, que em todo o mundo avançam gradativamente, a partir das necessidades reais de cada caso, não podem se sobrepor ou contrariar as decisões políticas que o motivaram. Reafirmou, portanto, a posição do governo brasileiro de que não havia qualquer pendência de limites com o Paraguai. Sugeriu ainda que os países superassem esta pauta em nome da perspectiva de aproveitamento conjunto dos recursos energéticos e hidráulicos do rio Paraná, concluindo assim sua Nota de 155 itens:

151. Se bem que, Senhor Ministro, esta Nota procure nôvo e sincero esforço no sentido de esclarecer-se em modo definitivo o assunto, tenho expressas instruções para dizer a Vossa Excelência que meu Gôverno sôbre êle não deseja manter polêmica, nem tampouco aceita ser o mesmo “um problema de fronteiras que estêve pendente um século”.

152. No entanto, entende o meu Govêrno que a verdadeira questão, que deve reclamar os melhores cuidados de ambos os Estados, não é a evocação de dúvidas ou pendências estéreis, e sim a busca das condições capazes de assegurar o bem-estar de seus povos através de uma fraternal colaboração para a solução de problemas comuns.

153. É assim que a ambos os Governos se abre uma via particularmente promissora, e se oferece na verdade um desafio auspicioso, no domínio das possibilidades de desenvolvimento econômico das regiões limítrofes, através do aproveitamento integral dos recursos energéticos e hidráulicos do rio Paraná.

154. O Brasil está, como sempre estêve, disposto a encetar conversações em tôrno de tão importante questão, e a promover, em conjunto com o

Paraguai, os planos necessários à utilização prática, não só do enorme potencial energético decorrente do Salto das Sete Quedas, como de todas as possibilidades que oferecem, à agricultura e à navegação, as águas do Paraná; de tal sorte que esse grande rio, ao invés de oferecer aos dois países razões de litígio ou desavença, seja entre eles um elo de união, como sempre desejaram os anteriores Governos do Brasil, e firmemente deseja o atual.

155. Fica aberta, assim, uma auspiciosa linha de negociações e de fecundos entendimentos, para o bem comum dos dois povos, e no melhor interesse da amizade que deve prevalecer sempre entre o Paraguai e o Brasil. É sincero desejo do Governo brasileiro ver quanto antes o início de tais entendimentos (BRASIL, 1996, p.48).

Chegava-se então a uma situação de impasse. O governo brasileiro não aceitava questionamentos ao Tratado de Limites de 1872 e deixava claro que estava decidido a investir no aproveitamento hidrelétrico do Paraná. O governo paraguaio, por sua vez, insistia na pauta de revisão dos limites estabelecidos em 1872 e exigia, pressionado por setores oposicionistas, o deslocamento das tropas brasileiras estacionadas nas proximidades de Porto Coronel Renato, região considerada em litígio pelos paraguaios.

Reuniram-se então, na manhã de 21 de junho de 1966, em Foz do Iguaçu, os ministros de relações exteriores do Brasil, Juracy Magalhães, e do Paraguai, Sapena Pastor, no intuito de construir um entendimento definitivo sobre as questões pendentes. Sapena Pastor afirmou que o interesse prioritário do Paraguai era retirar as tropas brasileiras da região e que só estaria disposto a discutir a questão hidrelétrica depois da concordância brasileira sobre a criação de uma *zona neutra* naquela área. Informou ainda que tinha o conhecimento de plano de ataque ao deslocamento brasileiro por parte de guerrilheiros comissionados pela oposição com o objetivo de incriminar as forças paraguaias.

Juracy Magalhães explicou que não estava ali para “discutir questões fronteiriças, tanto assim que não trouxera (...) um só representante do Serviço de Fronteiras do Itamaraty”. Sobre o plano de ataque, informou que o Brasil cogitava enviar a cavalaria para proteger o destacamento. Mas alertou que a “expectativa de remoção das tropas” oferecida em memorando anterior referia-se somente ao destacamento militar, o que não incluía as autoridades civis e policiais que porventura o governo brasileiro achasse por bem para lá enviar. Sapena Pastor respondeu que faria consultas a sua delegação e que traria novas propostas (MENDONÇA, 2004, p.117-118).

Na parte da tarde os ministros se reuniram em Puerto Presidente Strossner (atual Ciudad del Este). Sapena Pastor voltou a exigir a criação de uma zona neutra na fronteira, o que quase provocou o fim das negociações, conforme relato de Juracy Magalhães:

Nessa hora observei, com o máximo de calma, que um tratado entre dois países só poderia ser revisto por outro tratado. Ou por uma guerra. E como o Brasil não estava disposto a aceitar novo tratado, perguntei-lhe se o Paraguai se considerava em condições de promover uma guerra. Visivelmente surpreso e assustado, o chanceler paraguaio me perguntou se eu estava lhe fazendo uma ameaça, ao que lhe respondi dizendo que apenas pretendia trazer nossa discussão para uma base mais realista. Suspenso nosso encontro nesse clima tenso, quando voltamos a nos reunir já o chanceler mudara por completo sua atitude; graças a isso, pudemos chegar, no dia 26 (sic) de junho, em Foz do Iguaçu, a celebrar o acordo, que se chamou de Ata das Cataratas (GUEIROS apud MENDONÇA, 2004, p.178).

Assim, em 22 de junho de 1966, chegava-se ao entendimento da Ata das Cataratas, pela qual os ministros de relações exteriores do Brasil, Juracy Magalhães e do Paraguai, Sapena Pastor, entre outras coisas:

III — PROCLAMARAM a disposição de seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira;

IV — CONCORDARAM em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guaira até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país.

Com a Ata das Cataratas o destacamento militar brasileiro foi removido e pôs-se um fim à reivindicação paraguaia pela revisão do Tratado de Limites de 1872. No entanto, conforme será discutido na próxima seção, a tensão fronteiriça não deixava de existir. Apenas se transformava na medida em que ganhavam relevância os condicionantes econômicos associados à utilização das águas fronteiriças do Rio Paraná.

4.3. A USINA HIDRELÉTRICA DE ITAIPU

Com o andamento dos estudos previstos na Ata das Cataratas Brasil e Paraguai assinaram em abril de 1973 o Tratado de Itaipu, que criava a entidade binacional Itaipu como responsável pela efetivação do aproveitamento hidrelétrico do Salto de Sete Quedas, no Rio Paraná. Instituída com igualdade de direitos e obrigações, Itaipu é dotada de duas sedes, uma em Assunção e outra em Brasília, e seus atos oficiais são redigidos em espanhol e em português. Os órgãos de gestão de Itaipu são o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva, compostos equitativamente por representantes indicados pelos governos dos dois países. Foi estabelecido também o compromisso de utilização equitativa da mão-de-obra, dos equipamentos e dos materiais. Mediante notas diplomáticas trocadas em maio de 1974 os governos concordaram ainda em estimular a formação de empresas nacionais, binacionais e trinacionais no Paraguai, com participação brasileira nesses dois últimos casos.

O capital constituinte de Itaipu foi equivalente a 100 milhões de dólares estadunidenses. Metade deste valor foi integralizado pela Eletrobrás – Centrais Elétricas Brasileiras S.A., em nome do tesouro brasileiro, em duas parcelas: US\$ 24 milhões em 1974 e US\$ 26 milhões em 1975. A outra metade ficou a cargo da Ande – Administración Nacional de Eletricidad, em nome do tesouro paraguaio. O governo brasileiro, por meio do Banco do Brasil, financiou todo o valor a cargo da Ande, com prazo de 50 anos (até 2023) e 8 anos de carência, a uma taxa de juros de 6% ao ano. Ou seja, o governo brasileiro arcou com 100% do financiamento de Itaipu, assumindo integralmente o risco do empreendimento, enquanto que o governo paraguaio se limitou a pagar sua dívida com as receitas a que tinha direito a partir do funcionamento de Itaipu.

Essa situação peculiar levou o Ministro de Relações Exteriores do Paraguai, Sapena Pastor, a reconhecer que: “(...) no final de cinquenta anos o Paraguai possuirá, totalmente paga, gratuitamente e sem ter investido absolutamente nada, uma usina que produz cinco milhões de quilowatts/hora” (SAPENA PASTOR apud CAUBET, 1991, p.262).

Caubet resume da seguinte forma o ocorrido:

É o Brasil que tomou a iniciativa de explorar a energia hidrelétrica do Paraná. Aceitou fazê-lo no quadro de um condomínio. Realizou todos os investimentos e emprestou ao Paraguai os fundos necessários para sua

contribuição em capital. Garantiu os empréstimos da Itaipu. Comprometeu-se a comprar toda a energia disponível, dedução feita da parte que por direito pertence ao Paraguai, ou que este utilizará efetivamente. Um prazo de carência de oito anos garante ao Paraguai de só começar a pagar seu empréstimo no momento em que puder fazê-lo com as receitas tiradas da operação da barragem (CAUBET, 1991, p.261).

Ocorre que os US\$ 100 milhões relativos ao capital constituinte de Itaipu consistiram em uma parcela pequena dos US\$ 12,2 bilhões de investimento direto realizado. Até que o fluxo de receita tornasse possível gerar caixa líquido suficiente para o pagamento das amortizações e encargos financeiros dos empréstimos recebidos – o que só foi atingido em meados da década de 90 – foi necessária a tomada de novos empréstimos para rolagem da dívida e o pagamento dos encargos financeiros previstos no Anexo C do Tratado de Itaipu (royalties, cessão de energia, remuneração de capital e encargos de administração e supervisão) e despesas de exploração. Com isso, o custo final do empreendimento atingiu US\$ 27 bilhões. Toda a dívida vem sendo paga – e tem previsão de ser integralmente quitada até 2023 – com recursos provenientes da venda da energia gerada por Itaipu⁷. A dívida da empresa binacional está agora exclusivamente com a Eletrobrás, que recebe pagamentos de Itaipu e quita os financiamentos internos e externos⁸.

Apesar das polêmicas, o empreendimento avançou gradativamente. Em 1984 foi inaugurada a primeira unidade geradora e, em 2007, foram concluídas as 20 unidades geradoras previstas no seu projeto original. Atualmente Itaipu atende a aproximadamente 95% da demanda de energia elétrica existente no Paraguai e a 23% da demanda brasileira. Os governos brasileiro e paraguaio recebem ainda significativa compensação financeira pela utilização do potencial hidráulico do Rio Paraná para a produção de energia elétrica na Itaipu. Os chamados *royalties* são pagos todos os meses desde que a Itaipu começou a comercializar energia, em maio de 1985.

No Paraguai os recursos dos *royalties* são repassados integralmente ao Tesouro Nacional. De acordo com Itaipu, até 31 de outubro de 2007, foram pagos mais de US\$ 2,8

⁷ Cf. nota oficial de Itaipu ao jornal paraguaio ABC Color em 8 de outubro de 2007.

⁸ Cf. www.itaipu.gov.br. Acesso em 25 de novembro de 2007.

bilhões ao Paraguai e mais de US\$ 3,1 bilhões aos governos brasileiros⁹. O Tesouro Nacional brasileiro recebeu inteiramente os royalties até 11 de janeiro de 1991, quando entrou em vigor a Lei dos Royalties, que discrimina a sua distribuição entre Estados, municípios e a União. De acordo com essa lei, a distribuição da compensação financeira é feita da seguinte forma: 45% aos Estados, 45% aos municípios e 10% para órgãos federais (Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Minas e Energia e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

O orçamento anual de Itaipu é de cerca de US\$ 2 bilhões e 500 milhões de dólares. Desse total, 75% é utilizado no pagamento da dívida e juros da dívida sobre a construção da Usina, 14% para o pagamento dos royalties aos governos e municípios do Brasil e Paraguai, sobrando 11% para custeio e investimentos¹⁰. Itaipu não distribui lucros. Apenas paga rendimentos sobre o capital alocado a ela pelas empresas Eletrobrás e Ande (BETIOL, 1983, p.190).

O complexo esquema financeiro estabeleceu que a energia produzida fosse dividida em partes iguais entre os dois países, garantindo a cada um o direito de aquisição da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo. Esse direito é remunerado na forma prevista no Anexo C do Tratado, representando um custo adicional. Na prática, como o Paraguai não consome os 50% a que tem direito, o Brasil compra a produção excedente. Assim, no primeiro semestre de 2007, o custo médio total da energia para a Eletrobrás foi de US\$ 37,65/MWH. A parte da energia correspondente à metade da geração total da Usina, custou US\$ 36,40/MWH. A energia cedida pela Ande à Eletrobrás, sob a qual incide o custo da remuneração por cessão de energia (US\$ 2,72/MWh), custou US\$ 39,13/MWh. Em comparação, no mesmo período, o custo médio para a Ande foi de US\$ 24,08/MWh.¹¹

O fato de o Paraguai pagar menos pela energia é temporário. Hoje Itaipu produz mais energia que poderá produzir no futuro, quando estiver construída a hidrelétrica de Corpus. Pela negociação, Itaipu só poderá gerar 700 megawatts em cada turbina. A energia atualmente excedente, que é temporária, é vendida aos dois países a preços menores. Para o

⁹ Informação disponibilizada ao autor pela diretoria financeira de Itaipu em 30 de novembro de 2007. Os valores exatos informados foram: US\$ 2.845.514.900,00 pagos ao Paraguai e US\$ 3.142.236.600,00 pagos ao Brasil.

¹⁰ Cf. direito de resposta de Itaipu publicado pela revista “Isto É”, edição nº 1891, em 18 de janeiro de 2006.

¹¹ Cf. nota oficial de Itaipu ao jornal paraguaio ABC Color em 8 de outubro de 2007.

Brasil, representa uma parcela pequena da energia comprada de Itaipu. Já para o Paraguai é uma grande parte, fazendo com que o preço médio pago pelos paraguaios seja bem menor que o pago pelos brasileiros¹².

Os fatos indicam que se ambos os países se beneficiaram com a construção e operação de Itaipu, certamente o Paraguai o fez com maiores vantagens frente aos riscos e esforços empreendidos. Apesar disso, setores políticos paraguaios denunciam o que seriam práticas imperialistas do Brasil frente ao seu vizinho mais fraco. É o que se pode depreender, por exemplo, do editorial do jornal paraguaio ABC Color, de 20 de maio de 2007, dia em que o presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva realizava visita oficial ao país¹³. Neste editorial o jornal afirma ser o Brasil um país imperialista e explorador das riquezas paraguaias; acusa a Eletrobrás de ser uma empresa usurária; reclama da obrigatoriedade da venda, para o Brasil, do excedente de energia não consumido pelo Paraguai a um preço que seria irrisório; alerta para o risco de que o Brasil reivindique Itaipu como sua diante da dívida paraguaia com a Eletrobrás; e conclui em tom de ameaça:

No extrañe, por lo tanto, que esta circunstancia esté creando en la población paraguaya una frustración y encono en contra de la despiadada y tiránica política brasileña hacia nuestro país, que en cualquier momento, de no ser corregida esta injusta explotación, podría crear situaciones de violencia física entre ciudadanos de ambos países. Si ello ocurriera, la actitud imperialista de Brasil en Itaipú será la responsable.

As referências ao Brasil como país imperialista e explorador do Paraguai não são novas, embora careçam de fatos que as sustentem. Na verdade há aqui um apelo para a idéia de que os mais fracos o são necessariamente por serem explorados por alguém. Difícil aceitar essa argumentação no caso de Itaipu. Ao contrário, em um mundo em que a escassez energética se torna cada vez mais um fator restritivo, a segurança que o Paraguai dispõe neste setor após a construção de Itaipu não pode ser desprezada. As acusações sobre as práticas supostamente usurárias da Eletrobrás, por sua vez, não considera a absoluta ausência de investimentos paraguaios para a construção e operação de Itaipu. De fato, a partir do choque de petróleo de 1973, o mundo assistiu a um choque de juros promovido pelo Banco Central dos Estados Unidos, o que resultou em uma crise financeira que atingiu

¹² Miriam Leitão. Coluna Panorama Econômico. Jornal O Globo, 6 de março de 2007.

¹³ Cf. <http://www.abc.com.py/>. Acesso em 25 de outubro de 2007.

o Paraguai não mais do que o Brasil e outros países sul-americanos. Culpar a Eletrobrás pelas controversas características do sistema financeiro internacional é seguir por uma trilha simplista.

O editorial fala ainda que “de los 45.000 MWh por año que pertenecen al Paraguay, nuestro país apenas consume 7.000 MWh por año, lo que a estas alturas de los tiempos es absolutamente intolerable”. Considera intolerável, portanto, a quantidade de energia consumida pelo Paraguai, como se o Tratado de Itaipu impedisse esse país de se industrializar e ter uma demanda energética maior. O editorial continua afirmando que “el Tratado le obliga a entregar al Brasil sus restantes 38.000 MWh a un precio ridículo de poco más de 2 dólares por MWh”. Conforme assinalado anteriormente, os US\$ 2,72/MWh referem-se na verdade a um custo adicional previsto no Anexo C do Tratado como forma de “remuneração pela cessão do direito a compra de energia” e não como “custo de energia”. Ao contrário do que sugere o ABC Color, o Brasil pagou, no primeiro semestre de 2007, US\$ 37,65/MWh pela energia de Itaipu não consumida pelo Paraguai, enquanto que este país pagou no mesmo período apenas US\$ 24,08/MWh pela energia a que tinha direito, conforme os dados de Itaipu citados acima.

Diante deste quadro seria de se perguntar qual a vantagem para o Brasil em aceitar o aproveitamento conjunto da energia hidrelétrica do Paraná. Afinal, conforme abordado anteriormente, o País poderia optar pelo aproveitamento mais acima do Paraná, o que significava maior proximidade com os centro consumidores do sudeste, e, portanto, menores custos de megawatt/hora, ou desviar o rio para viabilizar o aproveitamento das Sete Quedas exclusivamente em território nacional. Adicionalmente, como cinco das Sete Quedas pertenciam ao Brasil, mesmo que se decidisse pelo seu aproveitamento conjunto com o Paraguai, ainda assim seria de se esperar que entre 70% e 80% da energia produzida fosse propriedade brasileira, ao invés dos 50% estabelecidos na Ata das Cataratas e no Tratado de Itaipu.

Em primeiro lugar cumpre destacar que ao contribuir para que o Paraguai dispusesse de abundante oferta de energia elétrica o governo brasileiro mitigou a influência que a Argentina vinha exercendo sobre aquele país desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança. Reforçou, portanto, sua política tradicional de evitar que Buenos Aires capitaniasse a formação de alianças hostis ao sul das fronteiras brasileiras.

Em segundo lugar é preciso recordar que o ano da assinatura do Tratado de Itaipu (1973) foi também o ano em que ocorreu o primeiro choque do petróleo. A questão energética assumia àquela época posição de destaque nas pautas governamentais. O Paraguai tornava-se com Itaipu um grande produtor e exportador de energia. Já o Brasil, à época em acelerado processo de industrialização, passou a dispor da energia necessária para atender grande parte da demanda interna.

Por fim, a posição adotada pelo governo brasileiro pode ser explicada como uma espécie de concessão ao País vizinho, como forma de superar de uma vez por todas as queixas paraguaias quanto ao Tratado de Limites de 1872. No entanto, apesar da questão de limites ter sido superada, outras questões fronteiriças emergiam, com destaque para os assuntos de natureza econômica associados ao abastecimento energético e ao preço da energia paga pelos países. Esse redirecionamento do foco da tensão fronteiriça corrobora a tese de Raffestin & Guichonnet (1988), para quem as relações econômicas estariam se sobrepondo à rigidez dos limites territoriais, cuja natureza é eminentemente política. Tal constatação não significa que as fronteiras deixaram de ser relevantes ou mesmo que tenderiam a não mais existir. Apenas reforçam o entendimento das áreas de fronteiras como *zonas de integração e de articulação*, menos suscetíveis às restrições políticas (RAFFESTIN & GUICHONNET, 1988).

Vallaux (1911) já havia ressaltado que a *zona-fronteira* consiste em uma área destinada simultaneamente às *interpenetrações* (associadas aos aspectos econômicos) e às *separações* (relativas aos aspectos políticos). Nesse sentido, a antiga disputa entre Brasil e Paraguai sobre os limites territoriais (natureza política) e a emergente questão energética (natureza econômica) estão inseridas no contexto de evolução da tensão fronteiriça entre os dois países ao longo do tempo. Neste quadro de análise a emergência dos aspectos econômicos é reforçada pela perspectiva de integração econômica também no âmbito do setor de transportes, com destaque para a Hidrovia Paraguai-Paraná, abordada a seguir.

4.4. A HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

A Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) apresenta grande potencial de intercâmbio de bens e de riqueza em recursos naturais. Sua zona de influência apresenta extensa área de terras cultiváveis e aproveitáveis para a agropecuária, aí incluídas as fronteiras agrícolas brasileira

e boliviana, por onde se expandem as plantações de soja. Reservas de petróleo e gás natural (Argentina e Bolívia) e as jazidas de ferro e manganês de Urucum (Brasil) e Mutum (Bolívia) compõem o perfil econômico desta área com potencial para implantação de indústrias siderúrgicas e geração de energia elétrica de aproximadamente 60.000 megawatts, dos quais 40.000 já estão sendo explorados (ZUGAIB, 2006, p.147-148).

Mapa 4.2: Hidrovia Paraguai-Paraná e portos da Bacia do Prata



Fonte: ESTELLANO, p.25.

Conformada pelos principais rios do sistema do Prata, a HPP nasce no rio Paraguai, em Cáceres (Mato Grosso), inclui o Canal Tamengo e continua até sua desembocadura no rio Paraná, onde se prolonga até atingir seu extremo, o Porto de Nova Palmira, sobre a desembocadura do rio Uruguai. Ao longo dos 3.442 Km de hidrovia há sensíveis diferenças nas condições de navegabilidade, sobretudo nas épocas de estiagem. Mas, em geral, a HPP oferece condições naturais de navegação consideradas bastante satisfatórias, limitando-se as restrições de calado a alguns meses e a anos críticos. À exceção da Bacia Amazônica, nenhuma outra via fluvial do mundo, em condições naturais, permite o tráfego

contínuo de embarcações de 1,5 m de calado, durante todo o tempo, na maioria dos anos, por mais de 3.400 Km (ZUGAIB, 2006, p.136-137).

Limitações quanto à profundidade dos rios relativizam de certa forma a perspectiva de que a HPP seja utilizada para o escoamento da produção agropecuária e mineral. Conforme registra Zugaib,

Embora bem mantidos, os 700 km de rio de meandros, estreito e pouco profundo, águas acima de Corumbá, impõem dificuldades à navegação, o que reduz a capacidade das barcas e requer transbordo para embarcações de maior porte em Corumbá, aumentando o custo do transporte naquele trecho. A dimensão limitada de comboios e a necessidade de seu desdobramento implicam volumes transportados inferiores aos almejados pela iniciativa privada, maior tempo de navegação e maiores custos naquele trecho (ZUGAIB, 2006, p.393).

No que se refere às questões ambientais, nota-se a presença do Grande Pantanal, que apresenta a maior planície sazonalmente inundável da América do Sul, cuja área pode alcançar 300.000 km². Ao evitar a coincidência de picos de estiagem e cheias dos rios Paraguai e Paraná, o Pantanal abrevia a estação da seca ao longo do sistema fluvial e previne inundações no médio e baixo Paraná. Suas inundações periódicas atuam como agentes reguladores do regime hidrológico dos rios que conformam a HPP:

El Gran Pantanal actúa como una gigantesca esponja que absorbe y retiene por tres o cuatro meses las aguas decrecidas de veranos y evita la coincidencia con las crecidas del Paraná, que producirían efectos anuales desastrosos em todo el Paraná Médio, el Inferior e el rio de la Plata (BOSCOVICH apud ZUGAIB, 2006, p.144)

Assim, a canalização e o realinhamento dos canais para viabilizar a navegação podem comprometer a função de “esponja de água” exercida pelo Pantanal, assim como as obras de dragagem e retificação do rio podem ocasionar o aumento da velocidade do fluxo de água e provocar erosão costeira. Quanto maior o tráfego, maiores são os riscos de aprofundamento destes processos, aos quais se soma o risco crescente de contaminação das águas.

Diante destas características pode-se dizer que o potencial maior da HPP situa-se na escala sub-regional, ao fortalecer o fluxo de pessoas e mercadorias entre Brasil, Paraguai, Bolívia, Argentina e Uruguai. A HPP já se encontra em funcionamento, demandando apenas pequenas obras que garantam maior segurança, previsibilidade do tempo de

percurso e redução do custo do transporte. O desenvolvimento da hidrovia apresenta-se como opção estratégica especialmente para o Paraguai e a Bolívia, que carecem de contato marítimo, podendo contribuir para o fortalecimento destes países e, conseqüentemente, para maior coesão econômica e social entre os países sul-americanos.

De acordo com Zugaib,

Alguns autores, sobretudo argentinos, ressaltam o valor da Hidrovia como exemplo emblemático da passagem do paradigma secular do antagonismo geopolítico, predominante até o início ou meados da década de 1980, que se pautava pelo esquema de eixos longitudinais versus eixos transversais.

(...) a valorização da Hidrovia como eixo de caráter longitudinal marcou mudança de paradigma geopolítico, em que a antiga lógica de antagonismos que caracterizou as relações da Bacia do Prata, até o fim da década de 1970, foi substituída por esforços de instauração do modelo de cooperação e complementação que dinamizou o processo de integração regional, de que é exemplo expressivo o Mercosul (ZUGAIB, 2006, p.18-19).

De fato, a HPP constitui o eixo fluvial longitudinal mais extenso da América do Sul. Importante destacar que desde a Guerra da Tríplice Aliança já havia se consolidado o princípio da livre navegação nos rios internacionais da Bacia do Prata. Assim, o centro-oeste brasileiro pôde desenvolver-se por meio do comércio de açúcar, do álcool e da aguardente. Entretanto, a queda dos preços do açúcar decorrente da crise de 1929 fez com que a navegação do Rio Paraguai começasse a perder importância, movimento este intensificado pela priorização, a partir da década de 1930, das rodovias e ferrovias em detrimento das vias fluviais.

Conforme discutido anteriormente, as novas conexões rodoviárias e ferroviárias desenvolvidas no sentido Oeste→Leste, rompendo com o sentido Norte→Sul dos rios da Bacia do Prata, atendiam às preocupações manifestas desde a década de 1930 por Mario Travassos. Desta forma, o escoamento da produção boliviana, paraguaia e do centro-oeste brasileiro em direção ao Oceano Atlântico por meio dos portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande, constituiu-se em uma alternativa viável à centralização do fluxo comercial pelos portos de Buenos Aires e, secundariamente, Montevideú.

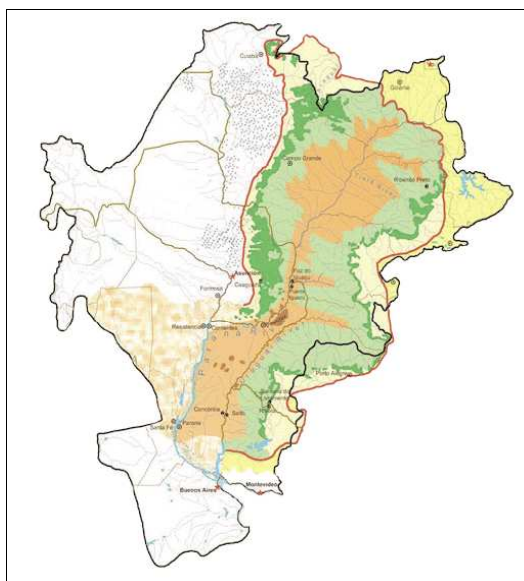
Todavia, desde a década de 1960, o tradicional antagonismo entre Brasil e Argentina passou a ceder espaço para as iniciativas de cooperação e integração regional. A alternativa encontrada por brasileiros e paraguaios de contornar sua controvérsia fronteiriça por meio

da construção conjunta da Usina Hidrelétrica de Itaipu é exemplo paradigmático desta nova postura. A viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná, por sua vez, apresenta-se como nova oportunidade neste sentido, na medida em que as rodovias, ferrovias e portos brasileiros, atualmente sobrecarregados, podem perfeitamente ser desafogados pelo incremento da navegação via rios Paraguai e Paraná, sem que isso implique em um retrocesso aos tempos em que Buenos Aires praticamente monopolizava essa função.

4.5. O SISTEMA AQÜÍFERO GUARANI

O Sistema Aquífero Guarani é um dos maiores reservatórios transfronteiriços de águas subterrâneas do mundo, e encontra-se no território de quatro países sul-americanos: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai¹⁴. Apesar dos seus limites na Argentina e no Paraguai não estarem completamente delineados, a figura abaixo permite identificar a área estimada do aquífero.

Mapa 4.3: Sistema Aquífero Guarani



Fonte: <http://www.sg-guarani.org>.

¹⁴ Trata-se de um conjunto de rochas areníticas, depositadas entre 200 e 130 milhões de anos passados, que em total abrange uma superfície aproximada de 1.200.000 km². Os arenitos afloram na superfície de 10% do território e no restante encontram-se cobertos por basaltos e outras formações sedimentares mais modernas. Sua distribuição estimada nos países é: Argentina, 225.500 km²; Brasil, 840.000 km²; Paraguai, 71.700 km²; e Uruguai, 58.500 km². Toda esta área abarca aproximadamente 1.500 municípios e uma população total aproximada de 23 milhões de habitantes, dos quais quase a metade abastecida por suas águas. O Aquífero Guarani é entendido como um sistema porque é conformado por várias unidades litoestratigráficas distintas que do ponto de vista hidrogeológico estão interligadas (<http://www.sg-guarani.org>).

Em amarelo e verde, as áreas de recarga por onde ingressa água decorrente das chuvas. Em marrom, as áreas de descarga, que são por onde a água acumulada sai em direção aos sistemas hídricos superficiais. A água do aquífero pode ser encontrada entre 50 e 1.500 metros de profundidade, dependendo da localização. Desde a sua descoberta, em meados dos anos 1990, o Aquífero Guarani vem despertando interesse pelos seus 37 mil quilômetros cúbicos de água estimados. A preocupação quanto à utilização sustentável deste recurso natural fez com que organizações internacionais denunciassem os riscos de contaminação das águas.

Já os críticos costumam alertar que, em maio de 2005, o Congresso do Paraguai aprovou a realização de exercícios militares com os Estados Unidos, permitindo o ingresso naquele país de 400 efetivos militares estadunidenses com imunidade diplomática. A possibilidade de que as próximas guerras passem pelo controle da escassa água doce mundial reforça a suspeita de que o interesse militar dos Estados Unidos pelo Paraguai não seja só pela “guerra ao terrorismo”, que será abordada no próximo capítulo, mas também pela proximidade ao Aquífero Guarani.

O fato é que se considera a América do Sul um continente rico em recursos hídricos, já que possui algo como 26% do total de água no mundo e apenas 6% da população global. O contraste com a Ásia é o mais evidente, pois neste continente que apresenta 36% da água mundial vivem cerca de 60% da população global. Neste cenário, tende a ser crescente a pressão para que os países sul-americanos compartilhem a gestão e o uso dos seus recursos hídricos com o restante do planeta. A presença militar estadunidense, a atuação de organizações internacionais e as perspectivas de mercado das corporações transnacionais constituem um mosaico de interesses que prometem fazer do Aquífero Guarani um fator relevante na tensão fronteiriça entre Brasil e Paraguai ao longo do século XXI.

4.6. FRONTEIRA TERRESTRE, AQUÁTICA OU SUBTERRÂNEA?

A partir da sistematização elaborada por Mattos (1990), seria de se perguntar se fronteira Brasil-Paraguai pode ser melhor entendida como uma fronteira terrestre ou aquática. Ou mesmo subterrânea, tendo em vista a relevância do Aquífero Guarani. Conforme apresentado no primeiro capítulo, Mattos (1990) distigui os tipos de fronteiras,

quanto às legislações dos estados modernos, em: terrestres; marítimas; aéreas; e espaciais. A primeira vista, considerando que não há mar algum separando os dois países, e que as fronteiras aérea e espacial não constituem ainda elementos de tensão significativos para as relações entre as respectivas populações, poder-se-ia concluir que a fronteira Brasil-Paraguai seria eminentemente uma fronteira terrestre.

No entanto, diante da relevância das águas de superfície para questões energéticas associadas à Usina Hidrelétrica de Itaipu e para questões de transportes relativas à Hidrovia Paraguai-Paraná, e diante da importância das águas subterrâneas do Aquífero Guarani, pode-se dizer que a fronteira Brasil-Paraguai subverte a tipologia de Mattos (1990), explicitando a necessidade de se pensá-la como uma fronteira viva não apenas em sua dimensão terrestre, mas também aquática e subterrânea.

CAPÍTULO 5 - A AMBIGUIDADE ENTRE O LEGAL E O ILEGAL NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI

A transição gradativa do predomínio da idéia de separação para a idéia de interpenetração realça a importância da escala sub-regional na Fronteira Brasil-Paraguai. Enquanto na idéia de separação os esforços de estipulação dos limites territoriais têm como protagonistas os Estados-nacionais, na idéia de interpenetração os principais atores se situam na escala sub-regional. Suas relações econômicas e sociais muitas vezes ignoram os limites nacionais e as próprias normas legais. Compreender essa realidade reveste-se de suma importância para que a formulação de políticas públicas não mais se limite às diretrizes nacionais e macro-regionais, desconsiderando as especificidades e os desejos das pessoas que habitam e dão vida à fronteira entre o Brasil e o Paraguai.

5.1. A RELEVÂNCIA DA ESCALA SUB-REGIONAL NA FAIXA DE FRONTEIRA

Se do lado paraguaio não há acúmulo relevante de políticas direcionadas para sua faixa de fronteira, o mesmo não se pode dizer do Brasil. A tradicional política brasileira de fronteiras esteve associada à idéia de separação, priorizando as preocupações militares de vigilância e proteção. A concepção de Colônias Militares representou uma transição da idéia de separação para a de interpenetração ao destacar a importância do povoamento fronteiriço. Assim, em 1840, surgiu a primeira Colônia Militar D. Pedro II, nas margens do rio Aguari, no Amapá. Na medida em que se acirravam as tensões com o Paraguai foram criadas as colônias de Nioac (1854), Rio Brilhante (1854), Dourados (1856), Marindé (1850), Chapim (1859), Chapecó (1859) e, após a guerra, Alto Uruguai (1879) e Foz do Iguaçu (1888). Já na República foram criadas as colônias do Oiapoque (1964) e de Tabatinga (1967) (MATTOS, 1990, p.104-105).

Também merece referência o Decreto-lei nº 5.812, de 1943, no contexto da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, pelo qual o governo de Getúlio Vargas desmembrou seis territórios fronteiriços para administrá-los diretamente: Amapá, Rio Branco, Guaporé, Fernando de Noronha, Ponta Porã e Iguaçu. Estes dois últimos, situados na fronteira com o

Paraguai, foram reincorporados aos respectivos estados por meio da Constituição Federal de 1946¹⁵.

A estratégia de vigiar e fixar núcleos de população na faixa fronteiriça predominou até meados da década de 1980. Seguindo esta orientação, foi criado em 1985 o Projeto Calha Norte. Por meio deste projeto as Forças Armadas brasileiras ampliaram a ocupação da área fronteiriça com Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia, desenvolvendo os sistemas de comunicação e de transportes e promovendo assistência social às populações locais. Buscava-se naquela época enfrentar a pressão internacional pelo reconhecimento de nações indígenas, a garimpagem de metais preciosos e o tráfico de drogas originário dos países vizinhos.

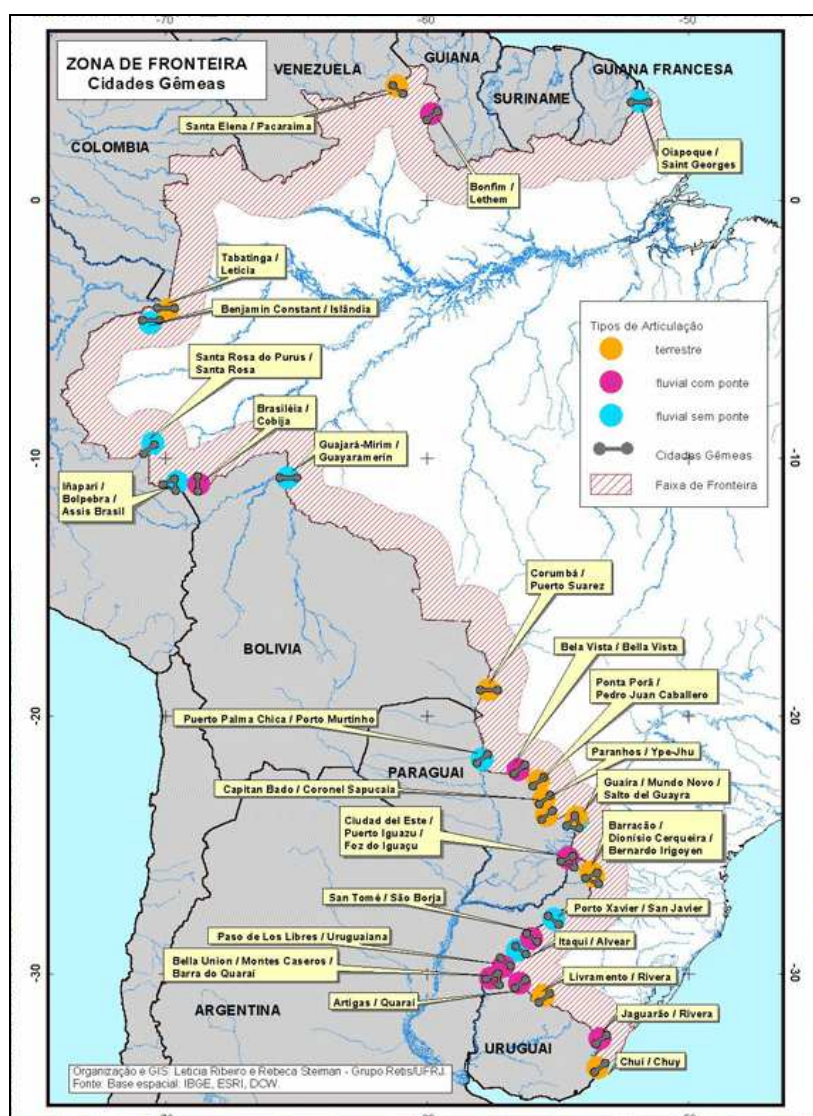
A perspectiva de interpenetração ganha corpo com a Constituição Federal de 1988, que estabelece em seu artigo 4º, parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Também merece referência a trajetória de fixação da largura da faixa de fronteira brasileira. Dos 60 km estabelecidos no Segundo Império, passando pelas modificações nas Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946, chegou-se à área de 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do território, conforme estabelecido pela Lei 6.634, de 1979, e ratificada pela Constituição de 1988. Essa área corresponde a cerca de 27% do território brasileiro, onde se encontram aproximadamente 10 milhões de pessoas habitando 11 estados e 588 municípios.

O alargamento da faixa pressupõe o reconhecimento de que as especificidades sócio-culturais e econômicas dessa área vão muito além da linha limítrofe com os países vizinhos. Neste sentido, há aqui uma corroboração das idéias defendidas, por exemplo, por Camille Vallaux. Para este autor, as fronteiras devem ser concebidas mais como *zonas* do que como *linhas* formais. A *zona-fronteira* constituiria então uma área destinada simultaneamente às *interpenetrações* e às *separações* entre os Estados. Sendo as primeiras associadas a aspectos econômicos como a circulação de mercadorias e as últimas relacionadas a aspectos políticos como a definição de territórios sob jurisdição de diferentes Estados.

¹⁵ O Território de Ponta Porã foi reincorporado ao estado de Mato Grosso (atual Mato Grosso do Sul) e o Território de Iguaçu foi reincorporado aos Estados do Paraná e Santa Catarina. Em 1981 o Território de Guaporé foi reconhecido como Estado de Rondônia. Amapá e Roraima também foram reconhecidos como Estados pela Constituição Federal de 1988, mesmo ano em que Fernando de Noronha foi reincorporado ao Estado de Pernambuco.

A tendência de se considerar as fronteiras cada vez mais como zonas de interpenetração é confirmada pelo Programa Social da Faixa de Fronteira, de 1999, pelo qual o governo brasileiro passa a enfatizar a busca do desenvolvimento social e a perspectiva de integração sul-americana. Todavia, a constatação de que os recursos destinados ao programa se dispersaram em uma série de pequenas obras e ações pontuais levou o Governo Federal a buscar sua reformulação em 2003. Para subsidiar estes aperfeiçoamentos foi contratado o Grupo RETIS de Pesquisa da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que apresentou o documento intitulado Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Mapa 5.1: Zona de Fronteira – Cidades Gêmeas



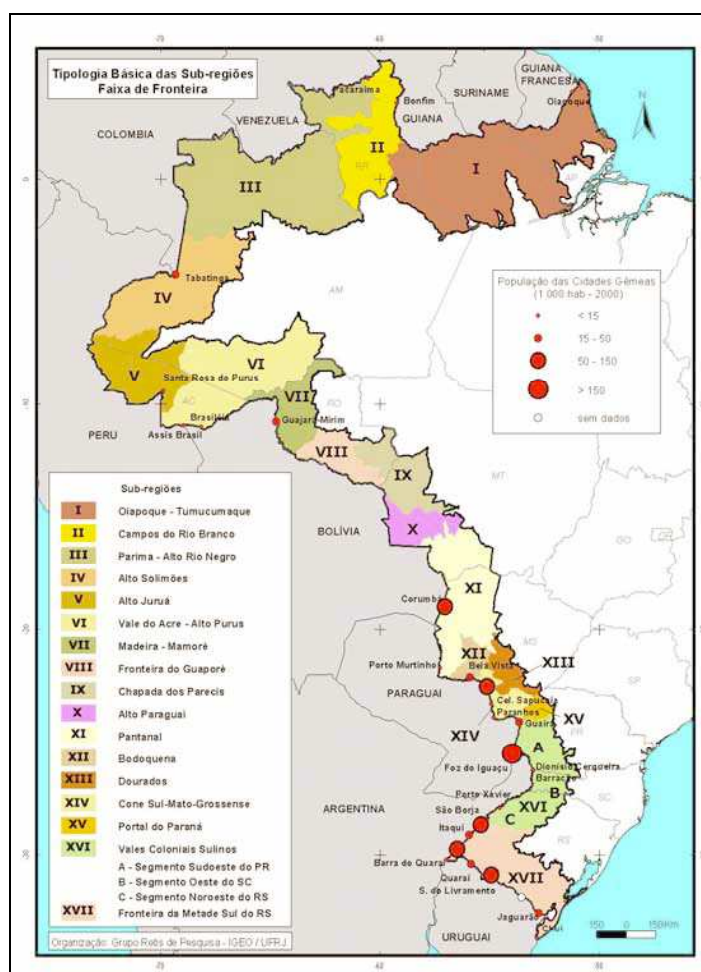
Fonte: www.igeo.ufrj.br/fronteiras

Este documento destacou que a interação fronteiriça entre grupos locais e entre países ocorre em grande medida nos adensamentos populacionais conhecidos como *cidades-gêmeas*:

Na escala local/regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas *cidades-gêmeas*. Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira (BRASIL, 2005, p.152).

A faixa de fronteira brasileira foi então subdividida em dezessete sub-regiões, conforme disposto no mapa 5.5:

Mapa 5.2: Tipologia Básica das Sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: Brasil, 2005, p.69.

A valorização da escala sub-regional apresenta-se como um diferencial importante em relação à perspectiva tradicional de se imaginar a faixa de fronteira como uma grande área relativamente homogênea. É nesta escala que se pode analisar com maior precisão como se manifesta no território a interseção entre as dinâmicas macrorregionais (ditadas por condicionantes globais e nacionais) e as dinâmicas locais (caracterizadas pelo relacionamento comunitário). A escala sub-regional permite analisar, por exemplo, a situação dos brasiguaios e as questões ambientais e indígenas relativas à Sub-região do Pantanal.

Os brasiguaios costumam ser registrados pelo jornalismo brasileiro como um grupo social formado por 300 a 500 mil camponeses brasileiros que se transferiram para a fronteira leste do Paraguai na década de 1970, expulsos pela monocultura da soja e pela construção de Itaipu, num contexto de disputas geopolíticas, e que no Paraguai enfrentam problemas de documentação, titulação de terras e conflitos com o movimento camponês daquele país. Já o registro na imprensa paraguaia fala em empresários ricos; imperialistas; atraídos pelos baixos preços das terras e pela abolição (realizada por Strossner em 1967) da proibição de compra de terras por estrangeiros; introdutores da monocultura da soja; responsáveis pela expansão da soja transgênica no país; expulsos de camponeses sem terra e índios; e devastadores das florestas e do meio ambiente (SPRANDEL, 2006).

Tentando fugir destas representações midiáticas e politicamente dominantes, Sprandel (2006) aponta para múltiplas perspectivas, fragmentos e possibilidades de compreensão sobre a situação dos brasileiros na fronteira com o Paraguai, destacando questões como: a concentração do acesso à terra; a multiplicidade de grupos sociais que compõem a identidade brasiguaios; as distintas identificações nacionais e étnicas; a formação de um “espaço brasiguai”; o contexto escolar multilingüe rural; a situação dos brasileiros no Paraguai como “brasileiros no exterior de segunda categoria”; a presença de organismos internacionais no combate à exploração sexual e ao tráfico de seres humanos; e os desafios para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para os brasiguaios.

Ao se perguntar sobre as possibilidades de solução da “questão brasiguai”, a autora elenca algumas opções:

Será uma reforma agrária no Brasil? Será uma reforma agrária no Paraguai? Será um aumento no controle das fronteiras? Será a transnacionalização de programas sociais que beneficiem os milhares de

“brasiguaios” empobrecidos e explorados? Será um acordo bilateral de regularização migratória? Seria a ampliação dos direitos políticos dos brasileiros no exterior, com a possibilidade de elegerem representantes para a Câmara dos Deputados? Será a entrada em vigor da livre-circulação prevista nos acordos do Mercosul? Será o desenvolvimento de um sentimento nacional paraguaio entre os descendentes de brasileiros que vivem no país vizinho? (SPRANDEL, 2006, p.151)

Questionamentos de natureza distinta, embora tão relevantes quanto, podem ser feitos sobre as possibilidades de se construir na sub-região do Pantanal um modelo de desenvolvimento que respeite e valorize a diversidade ambiental e cultural, favorecendo as populações dos dois lados da fronteira. Conforme abordado no capítulo anterior, a perspectiva de desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná esbarra em restrições de caráter ambiental, tendo em vista a importância do Pantanal para o ecossistema da região. Da mesma forma, a questão indígena se impõe como um fator relevante. Afinal, em Porto Murtinho encontra-se o a Terra Indígena Kadiwéu, com cerca de 1.600 indígenas distribuídos em cinco aldeias, enquanto que o eixo Aquidauana-Miranda, ao longo da BR-262, abriga cerca de 12.000 indígenas, principalmente *Terenas*, muitos dos quais trabalhando nas usinas e plantações de cana (BRASIL, 2005).

Como conter as atividades ligadas à biopirataria, ao tráfico de animais e ao contrabando de madeira que assolam a sub-região do Pantanal? Como lidar com a corrida internacional pela apropriação dos conhecimentos e tecnologias dos povos tradicionais? Seria por meio de iniciativas de ordenamento territorial como o zoneamento ecológico-econômico? Pela gestão social das reservas ambientais? Pelo impulso ao turismo ecológico? Como tratar essas questões de forma integrada entre as esferas administrativas dos países envolvidos?

Reflexões como essas são de suma importância para subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas. Nesta pesquisa, no entanto, optou-se por focar a análise na Tríplice Fronteira Foz do Iguaçu – Ciudad del Este – Puerto Iguazú (localizada na sub-região Vales Coloniais Sulinos) e na sub-região do Cone Sul-matogrossense. Ambas marcadas por um elemento de destaque na Fronteira Brasil-Paraguai: a ambigüidade entre as práticas consideradas legais e ilegais.

5.2. ASPECTOS DE TENSÃO NA TRÍPLICE FRONTEIRA FOZ DO IGUAÇU – CIUDAD DEL ESTE – PUERTO IGUAZÚ

Situada na sub-região Vales Coloniais Sulinos, a tríplice fronteira entre Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) adquiriu nas últimas duas décadas a fama de área-problema da América do Sul.

Fundada em 1888 como Colônia Militar, Foz do Iguaçu começou a receber, a partir da década de 1930, expressivas levas de colonos italianos e alemães e de agricultores provenientes do Rio Grande do Sul. Na década de 1960 a cidade foi conectada por via rodoviária com o interior do país e, em 1965, inaugurou-se a Ponte da Amizade com sua vizinha Ciudad del Este. Um novo ciclo de crescimento se inicia, nos anos 70, com os cerca de 40 mil trabalhadores responsáveis pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Já as décadas de 80 e 90 se notabilizam pelo “turismo de comércio” oferecido em Ciudad del Este. Com seus pouco mais de 300 mil habitantes, Foz do Iguaçu funciona como cidade dormitório para muitas pessoas que trabalham na cidade vizinha, apresentando infraestrutura mais sofisticada de hotéis, restaurantes e prestação de serviços.

Figura 5.1: Ponte da Amizade (Ciudad del Este-Foz do Iguaçu)



Fonte: <http://www.info.lncc.br/wrmkkk/spr23.html>

Já Ciudad del Este foi fundada apenas em 1957, com o nome de Puerto Flor de Lis, no contexto da marcha para o leste promovida por Alfredo Strossner e da perspectiva de construção da ponte que a ligaria com Foz do Iguaçu. Logo passaria a se chamar Puerto Presidente Strossner e, em 1989, adquire o nome atual. Ao contrário de Foz do Iguaçu, o centro de Ciudad del Este se situa justamente na desembocadura da Ponte da Amizade, como se fosse uma prolongação desta. Sua característica principal é a aglomeração de milhares de pequenos negócios e galerias comerciais especializados em produtos eletrônicos e de informática que são vendidos de maneira formal e informal. Os produtos importados, livres de impostos, atraem compradores finais e revendedores, que abastecem principalmente as feiras e centros comerciais das grandes cidades brasileiras. Em 1996, a revista de negócios Forbes elegeu Ciudad del Este como o terceiro centro internacional em importância comercial, atrás apenas de Miami e Hong Kong. A intensa movimentação comercial verificada durante o dia é substituída pela calma das noites do centro de Ciudad Del Este. Afinal, a quase totalidade dos seus frequentadores é visitante ou reside nos bairros vizinhos e em Foz do Iguaçu, não havendo na cidade maiores atrativos do que o comércio.

Entre os cerca de 170 mil habitantes de Ciudad del Este pode-se ouvir uma multiplicidade de idiomas que vai do guarani ao árabe, passando pelo português, espanhol e chinês. Destaque para a comunidade árabe, composta por cerca de 18 mil habitantes (90% dos quais de origem libanesa e grupos menores de sírios, egípcios, palestinos e jordanianos). Os árabes estão entre os principais proprietários das galerias comerciais e negócios de Ciudad del Este e das cadeias de supermercados e lojas de Foz do Iguaçu. Predominantemente mulsumanos, fundaram escolas confessionais, centros islâmicos e mesquitas em ambos os lados da fronteira. Seu desempenho comercial os levou à liderança na criação de associações como a Câmara de Comércio de Ciudad del Este e a Câmara de Comércio Paraguaio-Árabe¹⁶.

Os imigrantes da China e da Coreia do Sul reúnem aproximadamente 5 mil integrantes e também se vinculam às atividades comerciais, sendo beneficiados pelas

¹⁶ A Câmara de Comércio de Ciudad del Este foi fundada em 1985 pelo comerciante libanês Hussein Taijen, ativo membro da comunidade árabe de Alto Paraná, que presidiu a entidade durante 12 anos. Taijen foi assassinado em 1999 por motivo desconhecido. A entidade é atualmente presidida pelo seu irmão, Said Taijen. Já a Câmara de Comércio Paraguaio-Árabe tem sede em Assunção e é dirigida pelo empresário Mohammed Rahal (MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.24-25).

políticas deste países que disponibilizam créditos para a instalação de negócios¹⁷. Mesmo os paraguaios que residem em Ciudad del Este são originários de outros departamentos, como Paraguari, Caaguazú e Caazapá. Contudo, Montenegro e Béliveau constatarem que:

Los paraguayos viven en los barrios periféricos (...) precisamente porque no son ellos, sino los extranjeros que viven en Foz do Iguaçu quienes geran la riqueza rápida e fácil. Así, al corte temporal – día comercial / noche despoblada – se superpone otro corte que es a la vez nacional, étnico y de clase: paraguayos pobres y explotados / árabes y chinos-ricos y capitalistas. Para sus habitantes, entonces, la geografía de Ciudad del Este se dibuja sobre un mapa marcado por la fractura entre un centro, articulado a través del Puente de la Amistad con Foz do Iguaçu, dinámico, comercial y progressista, y un interior pobre, desatendido, explotado, más cercano a la idea que tienen de su país, Paraguay. Esta característica es asociada, en el discurso de ciertos actores, al hecho de ser frontera: “Hay más vida acá, por ser límite”¹⁸ (MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.145).

Já Puerto Iguazú, com seus pouco mais de 30 mil habitantes, é bem menor e menos movimentada do que as vizinhas brasileira e paraguaia. Sua associação à Foz do Iguaçu e Ciudad del Este como constituintes de uma região relativamente homogênea, que remete à atividades terroristas, tem origem nos atendados à comunidade judaica argentina. Conforme destaca Fernando Rabossi:

la transformación en el sustantivo próprio Triple Frontera aparece a partir de la sospecha de la presencia de terroristas islámicos en la región luego de los atentados a la embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y, particularmente, después del atentado a la Asociación de Mutuales Israelitas, en 1994 (RABOSI apud MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.16).

A oficialização da expressão Tríplíce Fronteira por parte dos três governos ocorre em 1998, com o “Plan de Seguridad para la Triple Frontera”, que estabelece a criação de comissões e ações específicas para a área: “De esta manera, el sustantivo propio Triple Frontera comienza a ser utilizado para referirse a la confluencia de esos limites internacionales de la mano de una cierta forma de retratar el área” (RABOSI apud MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.17).

¹⁷ Segundo dados da embaixada da China no Paraguai, durante o período 1990-2000 o montante total de investimentos acumulados de empresas chinesas no Paraguai foi de mais de 31,24 milhões de dólares e as exportações chinesas, principalmente ao porto de Ciudad del Este, foram de 29,4 bilhões de dólares (MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.26).

¹⁸ Referência à frase de um morador em entrevista realizada em 2004.

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 o governo de George W. Bush impõe na agenda internacional a chamada “guerra contra o terrorismo”. Este contexto internacional, somado às circunstâncias locais – como a concentração de imigrantes árabes e o escasso controle sobre os fluxos comerciais –, levou o Departamento de Estado dos Estados Unidos e os meios de comunicação deste país a elegerem a Tríplice Fronteira como uma das “zonas cinzentas” suspeitas de práticas “terroristas”.

Ainda no final do ano de 2001 o Coordenador de Antiterrorismo do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, Francis Taylor, viajou ao Paraguai, onde organizou o seminário “Prevenção do Terrorismo Internacional e do Crime Organizado na Zona da Tríplice Fronteira”. Na ocasião Taylor afirmou:

No es ningún secreto que más de 15.000 personas del Medio Oriente habitan la zona. Algunos son descendientes o provienen del Líbano, Palestina y Siria. Mis felicitaciones por haber permitido que florezca aquí tal diversidad cultural. No es ningún secreto que la mayoría de las personas de esta zona del mundo, cuna de religiones, practican el islamismo. Es algo maravilloso. Felicito sus gobiernos por ser miembros del grupo selecto que cree y permite la libertad de credo.

Lo que no es maravilloso – y esto se basa en la información compartida por las fuerzas del orden y oficiales de inteligencia de sus gobiernos – es la preocupación compartida de que las organizaciones extremistas del Islam, como Hezbollah, Hamas, Al Gama’a Al Islamiyya y otras, utilicen esta zona pujante como base desde la cual apoyar al terrorismo. Como mínimo existen pruebas de que algunos elementos de la población de la TF [Tríplice Fronteira] paratipan en varios tipos de prácticas criminales organizadas. Sabemos, por la estrecha colaboración que tenemos con las fuerzas del orden, que hay elementos del Hezbollah en la TF que participan de la falsificación de documentos, el lavado de dinero y el contrabando (TAYLOR apud MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.52).

A partir de 2002 a imprensa estadunidense passou a publicar diversos artigos sobre a temática. Como exemplo, vale citar o trecho da revista *Military Review*, do *Foreign Military Studies Office*, onde se afirma a existência de vínculos, na Tríplice Fronteira, com as máfias chinesas e organizações terroristas do Oriente Médio:

Las mafias chinas que operan en la zona también habrían realizado operaciones ilegales con el grupo terrorista egipcio Al Gama’a Al Islamiyya. De acuerdo a la investigación periodística del brasileño Roberto Godoy, por lo menos dos organizaciones estuvieron involucradas en estas actividades: las ‘familias’ Sung-I y Ming. La Sung-I, con base en la localidad paraguaya de Hernandarias, utilizaría como cobertura para sus operaciones ilegales tres negocios de fotografía y

electrónicos ubicados en Ciudad del Este. En diciembre del 2000, Sung-I le habría vendido un lote de municiones a Al Gama'a Al Islamiyya, enviándolo a Egipto por vía marítima como 'equipamiento médico'; el navío, con bandera de Camerún, fue interceptado en el puerto chipriota de Limasol. La Ming, por su parte, manejaría fondos de la Gamaa desde Ciudad del Este, en un circuito financiero que incluiría a Guayana e Islas Caimán¹⁹.

Em artigo na revista *The Middle East*, especializada em conflitos do Oriente Médio, afirma-se que a Tríplice Fronteira é não só um “reservatório de militantes árabes”, mas também uma zona com forte presença do cartel de drogas paraguaio, da máfia cantonesa chinesa Tai Chen, do sindicato do Crime Pak Lung Fu e de diversas máfias turcas. Todavia, o artigo sustenta que muitos “terroristas” já teriam começado a se dispersar da região devido à presença contínua de organismos de inteligência de diversos países, “como la SIDE de Argentina, el MOSSAD de Israel; CIA, DEA y FBI de Estados Unidos, los servicios secretos de Alemania, España, China y sus equivalentes de Brasil y Paraguai, entre otros”²⁰.

Relatório preparado pela Federal Research Division para a biblioteca do Congresso dos Estados Unidos vai mais longe, afirmando que, diferentemente de outros lugares do mundo, na Tríplice Fronteira haveria colaboração de sunitas e xiitas: “aunque convencionalmente se considere que la organización sunita Al Qaeda y la xiita Hezbollah no cooperan, por pertenecer a dos ramas diferentes del Islam, su mutua cooperación y alianza son emblemáticas en la región”²¹.

O fato, entretanto, é que essas e outras afirmações um tanto sensacionalistas nunca puderam ser provadas. Conforme afirmam Montenegro e Béliveau,

Sin dudas, la TF [Tríplice Fronteira] ingresó en la agenda del periodismo post 11 de septiembre y, en tal sentido, es posible pensar que las notas tuvieron como destinatarios a los lectores corrientes de esos periódicos, probablemente en el contexto más amplio del “impulso patriótico” que algunos medios siguieron en apoyo a los discursos estratégicos que los organismos oficiales de Estados Unidos comenzaban a implementar, en el

¹⁹ Mariano Bartolomé, “La Triple Frontera: principal foco de inseguridad en el Cono Sur americano”, *Military Review*, 83/2, 2002, p.61-74 apud MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.54.

²⁰ Ed Blanche, “The Latin American Connection: The Lawless Tri-Border Region between Brazil, Argentina y Paraguay Is under New Scrutiny as a Haven for Arab Extremists”, *The Middle East*, maio de 2003, p.28-32 apud MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.55-56.

²¹ Rex Hudson, *Terrorist and Organized Crime Groups in The Three Border Area (TBA) of South America*, Federal Research Division, Library of Congress, Washington, 2003 apud MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.57.

marco de su programa de lucha contra el terrorismo global (MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006, p.63).

A presença estadunidense foi fortalecida em maio de 2005, quando o Congresso do Paraguai aprovou a realização de exercícios militares com os Estados Unidos, conforme abordado no capítulo anterior. Não é objetivo desta dissertação aprofundar a discussão sobre a pertinência ou não de se afirmar que efetivamente existem “células terroristas” nesta área. O ponto de interesse aqui é constatar o controverso ambiente em que se situam Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, cidades que recebem o que há de mais contemporâneo em termos de tensão fronteiriça.

Quanto à característica fronteiriça de simultaneidade entre as perspectivas de interpenetração e separação entre essas cidades, convém citar nota da Receita Federal do Brasil de 12 de março de 2007, cujo título é “Delimitação da área aduaneira trará segurança na fronteira Brasil-Paraguai”²²:

A respeito de reportagens, publicadas nos últimos dias na imprensa, sobre a construção de um muro embaixo da Ponte da Amizade, a Receita Federal esclarece:

1. Brasil e Paraguai estão comprometidos com a revitalização da área de fronteira, com a facilitação do comércio legítimo e do fluxo turístico e com o combate aos ilícitos. Tais compromissos constam da agenda bilateral dos dois países, e têm sido reafirmados continuamente.
2. O Brasil já fez melhorias nas instalações da cabeceira da Ponte da Amizade. A primeira etapa das obras foi concluída. A segunda etapa do projeto teve início em 02/01/07 e está prevista para durar sete meses.
3. As novas obras trarão melhoria no fluxo de cargas e pessoas, facilitando o comércio legítimo e o turismo entre os dois países. Nesse sentido, será melhor organizada toda a área de circulação de pessoas e mercadorias na fronteira, a denominada zona primária, existente em todos os locais alfandegados.
4. Assim, ao contrário do que tem sido veiculado nos meios de comunicação dos dois países, a construção a ser realizada inclui a delimitação do terreno em sentido perpendicular ao Rio Paraná para melhor proteção da área, facilitando o trabalho das entidades que atuam no comércio exterior, como a Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Anvisa.
5. Não há, portanto, qualquer intenção de se construir um muro para separar os dois países, mas sim de facilitar as relações comerciais legítimas e o fluxo turístico entre estes e de propiciar maior conforto e facilitação para o cumprimento das normas, pelos transportadores, turistas e demais pessoas que transitam pelo local.

²² Cf. <http://www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 15 de novembro de 2007.

Interessante perceber a preocupação da Receita Federal do Brasil em enfatizar o comprometimento de Brasil e Paraguai “com a facilitação do comércio legítimo e do fluxo turístico e com o combate aos ilícitos” e de que não há “qualquer intenção de se construir um muro para separar os dois países, mas sim de facilitar as relações comerciais legítimas”. Ao mesmo tempo, a nota fala em facilitar “o trabalho das entidades que atuam no comércio exterior, como a Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Anvisa”. Ou seja, ao mesmo tempo em que se busca intensificar a liberdade de circulação, mantém-se toda uma estrutura de controle para que isso ocorra em respeito à ordem, às normas e à lei.

5.3. SUB-REGIÃO CONE SUL-MATO-GROSSENSE E O TRÁFICO DE DROGAS

Do final do século XIX até a década de 1940 as Sub-regiões da Bodoquena e do Cone Sul-mato-grossense foram o domínio da *Companhia Matte Laranjeira*. A companhia de capital misto brasileiro e argentino recebeu grandes concessões de terras após a Guerra da Tríplice Aliança para a exploração dos ervaais nativos, exportando pelos rios Paraguai e Paraná a matéria prima do mate para a Argentina, onde se fazia o beneficiamento, venda e revenda. Como os ervaais estendiam-se por território brasileiro e território paraguaio, a Companhia foi incorporando terras dos dois lados da divisa, tornando-se um pequeno império extrativista que definiu durante anos a identidade regional e o poder de algumas famílias de Mato Grosso²³. Da rede de armazéns e escritórios emergiram as atuais sedes dos municípios de Porto Murtinho, Bela Vista e Ponta Porã. No entanto, uma série de fatores foi responsável pelo fim do domínio da *Companhia Matte Laranjeira*: o esgotamento dos ervaais, mudanças políticas na Argentina e no Brasil e as madeiras paranaenses acompanhadas de imigrantes sulistas e nordestinos (BRASIL, 2005).

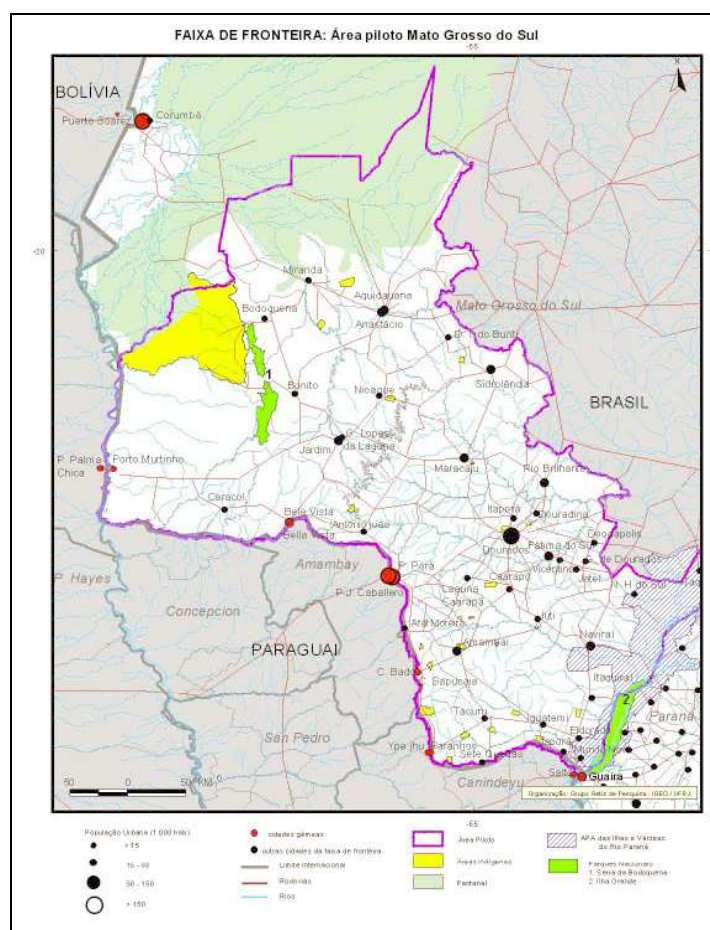
Durante os últimos trinta anos, levas de imigrantes sulistas vêm comprando terras no país vizinho, plantando soja ou criando gado bovino, explorando a madeira abundante em suas florestas, usualmente contrabandeada para o Brasil. Os governos paraguaios têm se beneficiado da produção de grãos controlada por brasileiros, na medida em que ajuda a melhorar a balança de pagamentos e atenua a imagem do país associada à contravenção.

²³ O Estado de Mato Grosso do Sul só foi criado na década de 1970.

Por outro lado, muitos paraguaios vêm com desconfiança a compra de terras pelos vizinhos e a implantação de unidades produtoras mecanizadas, com baixo nível de absorção de mão-de-obra local.

O Cone Sul-mato-grossense conta com três *ciudades-gêmeas* de variados tamanhos ao longo da fronteira com o Paraguai (Bela Vista – Bella Vista; Ponta Porá – Pedro Juan Caballero; Coronel Sapucaia – Capitán Bado), além da conurbação entre Paranhos e o povoado de Ypejú (Paraguai), e a Tríplice Fronteira bi-nacional no extremo Sudeste da região, formada por Mundo Novo/MS, Guaíra/PR e a cidade paraguaia de Salto del Guairá. Embora muitas delas tenham surgido na época da erva-mate, o processo que as transformou em pequenas cidades está relacionado com interações conjunturais mais recentes, vinculadas ao turismo de compras, ao tráfico de maconha e à presença dos *brasiguaios* no país vizinho.

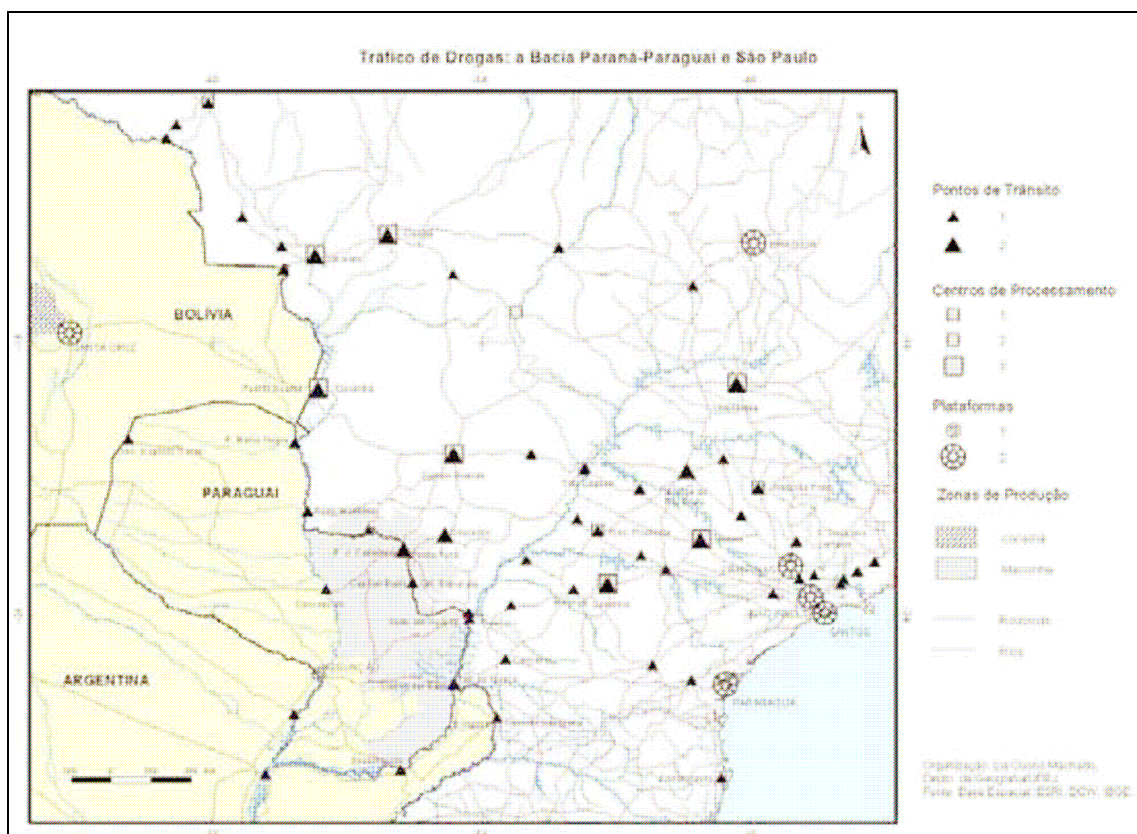
Mapa 5.3: Área Piloto do Mato Grosso do Sul



Fonte: Brasil, 2005, p.231.

Desde a segunda metade do século XX o Paraguai havia se transformado em uma espécie de porto franco, como forma de estimular o comércio transfronteiriço e burlar as tentativas dos estados nacionais sul-americanos de incentivar a produção interna por meio de impostos sobre as importações. Foi esta diferença entre normas e políticas nacionais que levou ao aparecimento dos *sacoleiros*, que abastecem os centros urbanos brasileiros com produtos originários da China e dos países árabes, muitos dos quais falsificados e de baixa qualidade. A abertura às importações na década de 1990, o controle do processo inflacionário e a reforma do sistema bancário no Brasil foi particularmente prejudiciais a Pedro Juan Caballero, que, ao contrário de Ciudad del Este, não abrigava as “maquiladoras” de produtos brasileiros para compensar a redução do turismo de compra e a função bancária (BRASIL, 2005).

Mapa 5.4: Tráfico de Drogas: Bacia Paraná-Paraguai e São Paulo



Fonte: Brasil, 2005, p.240.

Nos últimos anos essa sub-região vem se notabilizando como principal porta de entrada no Brasil da maconha plantada no Paraguai e da cocaína proveniente da Bolívia e da Colômbia. Tráfico de armas e lavagem de dinheiro por meio de negociações fictícias de fazendas, bois e soja são outras atividades típicas nesta área de fronteira. Expoentes desta guinada em direção ao narcotráfico foram o clã de Fahd Jamil Georges (o Turco), seguido por Fernandinho Beira-Mar (do Comando Vermelho – CV) e Nilton César (do Primeiro Comando da Capital – PCC), com suas respectivas articulações com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC e outras organizações internacionais (SOUZA, 2006).

Contraponto à atuação destas organizações vem sendo feito pelo juiz federal Odilon de Oliveira, de Ponta Porã. Como forma de descapitalizar o crime organizado, o juiz se empenha em confiscar fazendas, imóveis e outros bens utilizados na lavagem de dinheiro. Nesta empreitada Odilon tem destacado que o Poder Judiciário não pode ser insensível às dificuldades que a polícia encontra para conseguir provas em torno do tráfico e da lavagem. De acordo com o juiz, não se trata de prender inocentes ou de agir à revelia das normas legais, e sim de não ser indiferente ao que se passa a sua volta nem se ater excessivamente à frieza da lei quando o assunto é narcotráfico e lavagem de dinheiro (SOUZA, 2007).

Além de destoar da prática corrente no Poder Judiciário, a postura do juiz chama atenção pela clareza de que é justamente na ambigüidade entre o que é considerado legal e ilegal nas áreas de fronteira que as atividades criminosas se estabelecem. Afinal, lavar o dinheiro oriundo de atividades ilícitas nada mais é do que aplicá-lo em atividades lícitas como aquelas ligadas ao agronegócio, ao mercado imobiliário e, principalmente, ao sistema financeiro internacional. Diante das brechas legais um cidadão razoavelmente orientado por advogados e financistas consegue auferir rendimentos expressivos, embora questionáveis do ponto de vista ético. Essa realidade é ainda mais forte quando se trata de organizações criminosas, com ou sem motivação política, dotadas de infra-estrutura logística e integradas a outros grupos internacionais.

CONCLUSÃO

Conforme abordado nesta pesquisa, a tensão fronteiriça entre Brasil e Paraguai tem origem no processo de colonização européia na América. A imprecisão dos tratados de Tordesilhas (1494), de Madri (1750) e de Santo Ildefonso (1777) não permitiu que Portugal ou Espanha – e depois Brasil ou Paraguai – afirmassem seus limites territoriais sem que houvesse razoáveis argumentos em contrário. Para além dos tratados oficiais encontram-se, de forma decisiva, a prática cotidiana dos aventureiros tidos como heróis ou vilões de acordo com a circunstância e a conveniência do momento.

A própria distinção entre portugueses e espanhóis já traz dentro de si um risco interpretativo ao desconsiderar que não foram raras as vezes em que portugueses trabalharam para os espanhóis e vice-versa. A *descoberta* do Paraguai pelo português Aleixo Garcia, náufrago da expedição ao Prata comandada pelo também português João Dias de Solis, que estava a serviço da coroa espanhola, é emblemática nesse sentido. Após atravessar o território atualmente paraguaio e saquear os Incas, Garcia foi morto pelos índios Payaguás, tornando-se um mito.

A aventura de Aleixo Garcia motivou expedições posteriores que fizeram o atual território fronteiriço entre Brasil e Paraguai passar por um gradativo processo de ocupação por portugueses e espanhóis. A questão relevante aqui não é saber quem primeiro chegou aonde ou qual reino teria o direito supostamente legítimo de controlar os territórios americanos. Perguntas como essas permanecerão por muito tempo em aberto, se é que algum dia poderão ser respondidas. Também não cabe aqui uma visão maniqueísta do processo colonizador, como se os europeus fossem os invasores *maus* e os nativos os invadidos *bons*. Afinal, sabe-se que os nativos que ocupavam cada território à época da chegada dos europeus foram eles mesmos os invasores de outrora, sendo comuns os conflitos entre tribos rivais e a assimilação de traços da cultura dos vencidos pelos vencedores.

O que se pretende ressaltar é que por trás do zelo ibérico pela formalidade, pelo controle burocrático, pelo exercício da soberania monárquica, estavam presentes, desde os primórdios da colonização européia, o convívio com a realidade nada periférica do tráfico, da pirataria e de outras práticas tidas como ilegais. Pode-se dizer que este componente dito *marginal* é ele sim um elemento central para compreendermos as relações coloniais na

Bacia do Prata, podendo ser apontado como um precedente relevante desta vertente contemporânea da Fronteira Brasil-Paraguai associada à *pirataria*, ao contrabando, ao tráfico de drogas e armas, à lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Situação essa que reforça as reflexões de Machado (1998; 2000) sobre as fronteiras como espaço privilegiado para observação da ambigüidade entre o legal e o ilegal.

Da mesma forma, é marcante a presença das águas como referência natural nas tentativas de estipulação de limites territoriais e como motivo de tensão quanto ao seu uso para navegação e aproveitamento hidrelétrico. Como vimos nas negociações territoriais envolvendo paraguaios e brasileiros já independentes das metrópoles, enquanto os primeiros se empenhavam em resolver a questão dos limites, os segundos priorizavam discutir a livre navegação no Rio Paraguai, utilizado para conectar a província de Mato Grosso com o restante do Império. Mais recentemente a questão da navegação foi reforçada pela perspectiva de consolidação da Hidrovia Paraguai-Paraná como instrumento de integração fluvial entre Brasil, Paraguai, Bolívia, Argentina e Uruguai.

A vertente energética da questão das águas, por sua vez, assumiu relevância ao longo do século XX como alternativa cooperativa frente à reivindicação paraguaia pela revisão do Tratado de Limites de 1872. Dessa polêmica fronteiriça resultaram a Ata das Cataratas e o Tratado de Itaipu, criando as condições para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. A questão de limites foi dessa forma superada, cedendo espaço para conflitos de natureza econômica quanto ao abastecimento energético e ao preço da energia paga pelos países. Esse redirecionamento do foco da tensão fronteiriça corrobora a tese de Raffestin & Guichonnet (1988), para quem as relações econômicas estariam se sobrepondo à rigidez dos limites territoriais, cuja natureza é eminentemente política.

Outro aspecto que consagra as águas como uma fator central da tensão fronteiriça entre Brasil e Paraguai é a sua presença subterrânea no Sistema Aquífero Guarani, um dos maiores do mundo. A presença militar estadunidense no Paraguai, a atuação de organizações internacionais e as perspectivas de mercado das corporações transnacionais foram apontadas como facetas de um mosaico de interesses que prometem fazer do Aquífero Guarani um fator relevante na tensão fronteiriça entre Brasil e Paraguai ao longo do século XXI.

Diante da relevância das águas de superfície para questões energéticas associadas à Usina Hidrelétrica de Itaipu e para questões de transportes relativas à Hidrovia Paraguai-Paraná, e diante da importância das águas subterrâneas do Aquífero Guarani, afirmou-se que a fronteira Brasil-Paraguai subverte a tipologia de Mattos (1990), explicitando a necessidade de se pensá-la como uma fronteira viva não apenas em sua dimensão terrestre, mas também aquática e subterrânea.

Por outro lado, a tipologia sistematizada por Mattos (1990) mostrou-se adequada à Fronteira Brasil-Paraguai no que se refere à transição, no século XX, do tipo de fronteira *em litígio* para o tipo *em conflito* com o rompimento das negociações no contexto da Guerra da Tríplice Aliança. E, em seguida, do tipo *em conflito* para o tipo *de jure*, quando os países estabeleceram em comum acordo o Tratado de Limites de 1872.

Foi apontado também que o contexto geopolítico da Bacia do Prata e a questão fronteiriça entre Brasil e Paraguai apresentam uma trajetória de superação da retórica do confronto e da separação que motivou as reflexões de autores como Travassos e Golbery, dando lugar às perspectivas de integração e cooperação associadas, por exemplo, à construção de Itaipu e à viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná.

Pode-se concluir, portanto, que a pesquisa realizada reforça a hipótese de partida, segundo a qual a tensão fronteiriça entre Brasil e Paraguai transita gradativamente da idéia de separação para a idéia de interpenetração, tendo como fatores centrais o conflito pelo uso das águas e a ambigüidade entre as atividades legais e ilegais.

Isso não implica, contudo, o desaparecimento da idéia de separação. Afinal, os esforços de combate ao contrabando e demais práticas tidas como ilegais nada mais são do que a atualização das tentativas de separação e exercício de soberania em voga na região desde o período colonial. Reconhecer os crescentes fluxos, legais ou não, de pessoas e mercadorias na fronteira não deve ser confundido com o suposto fim da fronteira ou pelo menos do seu caráter de separação. Afinal, conforme apontado por Vallaux, a fronteira se caracteriza justamente por essa simultaneidade entre as noções de separação e interpenetração.

As reflexões de Ratzel também se mostraram adequadas particularmente no que se refere ao seu entendimento de fronteira como a detenção temporária de um movimento e organismo periférico que avança ou recua de acordo com a força ou a fraqueza da

sociedade que limita. Isso foi justamente o que ocorreu com o Paraguai ao buscar alargar seu “espaço vital” e alcançar uma saída para o Atlântico. As fronteiras, entendidas por Ratzel como “instrumentos vivos” e “epiderme do Estado”, não puderam avançar devido à resistência dos países vizinhos.

Seguindo essa linha, a noção de *isóbaras políticas* trabalhada por Ancel, por sua vez, também se apresenta adequada no caso de Brasil e Paraguai. Afinal, o entendimento das fronteiras como um equilíbrio de forças entre dois países mostrou-se particularmente verdadeiro quando, após a Guerra da Tríplice Aliança, o Brasil conseguiu que o Paraguai aceitasse sua proposta de limites, ao mesmo tempo em que teve força para evitar que a Argentina anexasse parcelas maiores do território paraguaio. De acordo com Ancel, as fronteiras têm um caráter transitório, pois são modificadas quando ocorre uma alteração no equilíbrio de forças. Neste sentido, é provável que em algum momento os limites entre os dois países sejam novamente revistos.

Quanto à teoria de fronteira de Frederick Jackson Turner, há uma tendência natural a se fazer comparações entre os bandeirantes paulistas e os pioneiros estadunidenses que marcharam rumo a oeste. No entanto, este tipo de comparação demonstra-se inadequado na medida em que as realidades estadunidense e brasileira são extremamente diferentes. As eventuais semelhanças que porventura possam ser apontadas entre estes dois processos históricos servem mais para se tentar justificar crenças pré-estabelecidas do que para contribuir efetivamente na compreensão da realidade da fronteira Brasil-Paraguai. É o que ocorre quando se procura romantizar os bandeirantes paulistas em nome do fortalecimento da identidade nacional brasileira assim como Turner fez com os pioneiros estadunidenses. Ou então, de forma oposta, quando se procura acusar os brasileiros de expansionistas e imperialistas, buscando-se um paralelo bastante questionável entre os processos históricos e as respectivas políticas externas do Brasil e dos Estados Unidos.

Já a abordagem de Claude Raffestin se mostrou adequada à realidade da fronteira Brasil e Paraguai quando este autor sustenta que as forças sociais que atuam no território compartilham determinados projetos e colocam em prática estratégias com vistas a viabilizá-los. O que pode levar, segundo Raffestin, a momentos de tensão quando projetos sociais antagônicos se vêem na iminência de se chocarem. De certa forma foi o que ocorreu na Guerra da Tríplice Aliança, quando o projeto social dominante no Paraguai passava pela

abertura de um acesso ao Oceano Atlântico, o que veio a se chocar com os projetos sociais dominantes nos territórios pertencentes ao Brasil, Uruguai e Argentina.

Todavia, uma série de questões permanece em aberto. No que se refere à ambigüidade entre o legal e o ilegal, seria razoável pensar na alternativa de legalização das drogas contrabandeadas a partir do Paraguai? Como lidar com o problema do porte e da comercialização de armas? E o sistema prisional? Qual o caminho a seguir entre, de um lado, a tendência de universalização e gratuidade no acesso à cultura e à informação e, de outro lado, a valorização dos direitos autorais? Maior repressão às atividades tidas como ilegais contribui para a solução ou agrava o problema? E o sistema financeiro internacional? Não seria sua permissividade excessiva que permite a lavagem de dinheiro? Fortalecer a estrutura produtiva paraguaia e fomentar seu dinamismo econômico funcionariam como alternativas às práticas informais?

Quanto aos conflitos pelo uso das águas, qual o caminho a seguir? Como usufruir o Sistema Aquífero Guaraní de forma sustentável em um cenário de aquecimento global e escassez de água doce? Como favorecer a navegação na Hidrovia Paraguai-Paraná sem causar consequências nocivas aos ecossistemas naturais? E quanto ao Tratado de Itaipu? Seria justificável a reivindicação paraguaia pela sua revisão?

Estas e tantas outras perguntas possíveis e pertinentes recomendam que a formulação e a execução de políticas fronteiriças não se limitem às diretrizes nacionais e macro-regionais, desconsiderando as especificidades e os desejos das pessoas que habitam e dão vida à fronteira entre o Brasil e o Paraguai. A interpenetração de pessoas, mercadorias, cultura, valores, sonhos e decepções convidam à reflexão e ao aprimoramento do processo integrador. Afinal, integrar pressupõe reconhecer a diferença entre as partes. Pressupõe se despir dos preconceitos e tentar ouvir o outro, com seus reclames e suas escolhas. A permanente, embora mutante, tensão fronteiriça entre os dois países clama por uma atenção diferenciada e criativa nesta área que ao mesmo tempo separa e aproxima brasileiros e paraguaios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Livros

ADRIÃO, Victor Manuel. **História Secreta do Brasil**. São Paulo: Madras, 2004.

ALMEIDA, Luís Ferrand de. **A Diplomacia Portuguesa e os Limites Meridionais do Brasil. Volume 1 (1493-1700)**. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1957.

BACK, Silvio. **República Guarani**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BARUJA, Victor; PAIVA, Jorge & PINTO, Ruy. **Una Historia del Paraguay**. 2000.

BARROSO, Gustavo. **História Militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2000.

BENITEZ, Luis G. **Historia Diplomática del Paraguay**. Asunción, 2003.

BETIOL, Laércio F. **Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

BRASIL. **A Fronteira Brasil-Paraguai. Nota nº 92, de 25 de março de 1966, da Embaixada do Brasil em Assunção**. Ministério das Relações Exteriores, 1966.

_____. **Coleção de Atos Institucionais, nº 633 – Tratado da Bacia do Prata**. Ministério das Relações Exteriores Rio de Janeiro, 1971.

_____. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Grupo RETIS – IGEO/UFRJ. Brasília, 2005.

BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degredados: as primeiras expedições ao Brasil, 1500-1531**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

CAF. **Los Rios nos unem. Integración Fluvial Suramericana**. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Jorge Perea Borda, 1998.

CASTRO, Therezinha de. **Brazil y la Cuenca del Plata**. In: DALLANEGR PEDRAZA, Luis (Coord.) **Los Países del Atlántico Sur; Geopolítica de la Cuenca del Plata**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983.

CASTRO, Therezinha de. **Nossa América: Geopolítica Comparada**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

_____. **História Documental do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.

CAUBET, Christian Guy. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata**. São Paulo: Acadêmica, 1991.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª edição. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHILDRESS, David Haetcher. **Os Piratas e a Frota Templária Perdida**. São Paulo: Madras, 2006.

COSTA, Rogério H. da. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder**. São Paulo: HUCITEC: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olimpio, 1967.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Maldita Guerra: nova história da guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: Teoria das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ESTELLANO, Gualberto Ruiz. **Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata)**. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Integración, septiembre de 2000.

FREITAS, Jorge Manoel da Costa. **A Escola Geopolítica Brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2004.

HEINSFELD, Adelar. **A geopolítica de Rio Branco: as fronteiras nacionais e o isolamento argentino**. Joaçaba: UNOESC, 2003.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. **A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

JUNIOR, Wille Bathke. **Peaberu: O Sagrado Caminho de Thomé**. s.d.

MACHADO, Lia Osório de. **Limites, fronteiras, redes.** In T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.

_____. **Limites e Fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade.** *Revista Território* nº 8, 2000, pp. 9-29.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil – Geopolítica e destino.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1979.

_____. **Geopolítica e trópicos.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

_____. **Geopolítica e Teoria de Fronteiras: fronteiras do Brasil.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MENDONÇA, Marcos Carneiro de. **Rios Guaporé e Paraguai: primeiras formas definitivas do Brasil.** Rio de Janeiro: Xerox do Brasil, 1985.

MYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil.** Campinas: Pariaripus, 1995.

MONTENEGRO, Silvia e BÉLIVEAU, Verónica Giménez. **La Triple Frontera: Globalización y Construcción Social del Espacio.** Buenos Aires: Miño e Dávila Editores, 2006.

PRADO, Fabrício Pereira. **A Colônia de Sacramento: o extremo sul da América portuguesa no século XVIII.** Porto Alegre: F. P. Prado, 2002.

PEREGALLI, Enrique. **Como o Brasil Ficou Assim? Formação das Fronteiras e Tratados dos Limites.** 2ª ed. São Paulo: Global Editora, 1984.

SANTOS, Milton. **Espaço & Método.** São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4ªed. 2ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2006.

SOARES, Teixeira. **História da Formação das Fronteiras do Brasil.** Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1972.

SOUZA, Percival de. **O Sindicato do Crime. PPC e Outros Grupos.** São Paulo: Ediouro, 2006.

STEINBERGER, Marília (org). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção Continental do Brasil**. 3ª edição. São Paulo-Rio de Janeiro-Recife-Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1938.

TOSTA, Octavio. **Teorias geopolíticas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

VIANA, Hélio. **História das Fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Guerra, s.d.

ZUGAIB, Eliana. **A Hidrovia Paraguai-Paraná**. Brasília: Funag, 2006.

2. Artigos

ALISCIONI, Claudio. **Los marines de EE.UU. ponen un pie en Paraguay**. Clarín. 11 de setembro de 2005.

COUTO, Leandro Freitas. **A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como Instrumento da Política Exterior do Brasil para a América do Sul**. Oikos, Ano V, nº 5, 2006, p.60-75.

LOPES, Maria Aparecida de S. **Frederick Jackson Turner e o Lugar da Fronteira na América**. In Fronteiras: paisagens, personagens, identidades. Horacio Gutiérrez, Márcia R. C. Naxara e Maria Aparecida de S. Lopes (orgs). Franca: UNESP; São Paulo: Olho D'água, 2003, p.13-33.

PIMENTA, João Paulo G. **Província Oriental, Cisplatina, Uruguai: elementos para uma História da identidade Oriental (1808-1828)**. In PAMPLONA, Marcos A. e MÄDER, Maria Elisa (org). Revoluções de independências e nacionalismos nas Américas. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p.27-68.

REICHEL, Heloísa Jochims. **Personagens fronteiriços em tempos de guerra: a região platina (1811-1820)**. In Fronteiras: paisagens, personagens, identidades. Horacio Gutiérrez, Márcia R. C. Naxara e Maria Aparecida de S. Lopes (orgs). Franca: UNESP; São Paulo: Olho D'água, 2003, p.281-300.

SOUZA, Percival de. **O Rei da fronteira Brasil-Paraguai é condenado por tráfico internacional e lavagem de dinheiro. Juiz continua sob ameaça de morte**. Tribuna do Direito. Instituto Brasileiro Giovanni Falcone (IBGF). São Paulo: 2007.

SPRANDEL, Márcia Anita. **Brasileiros na fronteira com o Paraguai**. In Estudos Avançados 20 (57), 2006, p.137-156.

3. Dissertações de mestrado

LANNES, Maiza Seabra Nogueira. **O zoneamento ecológico-econômico como instrumento de ordenamento territorial de regiões de fronteira: o caso Brasil-**

Venezuela. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, 2000.

MENDONÇA, Ariel Macedo de. **A geopolítica e a política externa do Brasil: interseção dos mundos militar e diplomático em um projeto de poder – A Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul.** Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2004.

SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral. **Brasil-Paraguai: Marcos da Política Pragmática na Reaproximação Bilateral, 1954-1973. Um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu.** Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

4. Internet

<http://www.abc.com.py/>. Acesso em 25 de outubro de 2007.

<http://www.iirsa.org>. Acesso em 15 de novembro de 2007.

<http://www.itaipu.org>. Acesso em 05 de novembro de 2007.

<http://www2.mre.gov.br/daa/df.htm#item02>. Acesso em 16 de novembro de 2007.

<http://www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 15 de novembro de 2007.

<http://www.sg-guarani.org>. Acesso em 29 de janeiro de 2008.