

VOLUME III

# (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS: Desafios para o século XXI

## ORGANIZADORES

Fernando Jose Ludwig  
Luciano Stremel Barros

## PREFÁCIO

Fabiano Bordignon

## COLABORADORES

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| Affonso Celso Gonçalves Jr.    | Jéssica Manfrin                |
| Aicha de A. Quintero Eroud     | João Luiz Moraes Rosa          |
| Alessandra M. F. R. da Fonseca | Jorge Carlos Morgan Medina     |
| Alessandro Luiz Chichoski      | Juan Santos Vara               |
| Alex Jorge das Neves           | Larissa Titarenko              |
| Alexandre Barros da Costa      | Luis da Vinha                  |
| Ario Refugio Estrada Gaxiola   | Luiz Paulo Dammski             |
| Daniel Schwantes               | Madeline Bennett               |
| Davidson Pereira de Souza      | Marco Antonio Costa da Silva   |
| Ezequiel Steuermann            | Matheus Gaspar                 |
| Fernando de C. S. Maraninchí   | Micael Alvino da Silva         |
| Fernando Jose Ludwig           | Murilo Santos Moreira Leite    |
| Gabriel V. Ribeiro da Fonseca  | Nadiya Narula                  |
| Giovane Rosa da Silva          | Onésimo Cuamea Velázquez       |
| Guilherme Cunha Werner         | Rafael Rodrigues Dolzan        |
| Gustavo Oliveira Vieira        | Samuel de Jesus                |
| Isabelle C. Somma de Castro    | Sérgio R. Fernandes de Aquino  |
| Italo Beltrão Sposito          | Tomáz Espósito Neto            |
| Javert Ribeiro da Fonseca Neto | Vicente Giaccaglini Ferraro Jr |

Volume III

**(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS:  
DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI**

Organizadores

Fernando Jose Ludwig

Luciano Stremel Barros

## (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

Copyright ©

Direitos autorais reservados, não podendo ser comercializado ou impresso, sem a devida autorização por escrito dos autores (Lei nº. 5.988/73). Os textos publicados na obra “(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS: desafios para o século XXI” são de inteira responsabilidade de seus autores, sendo que os mesmos respondem por suas opiniões e pontos de vista.

REVISORES:

BRUNA WANESSA MARTINS  
BEATRIZ MARTINS

ORGANIZADORES

FERNANDO JOSE LUDWIG  
LUCIANO STREMEL BARROS

**ISBN 978-85-54957-08-7**

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS: desafios para o século XXI - Foz do Iguaçu:  
Editora IDESF, 2019

VOLUME 3

Colaboradores: Affonso Celso Gonçalves Jr, Aicha de Andrade Quintero Eroud, Alessandra M. F. Ribeiro da Fonseca, Alessandro Luiz Chichoski, Alex Jorge das Neves, Alexandre Barros da Costa, Ario Refugio Estrada Gaxiola, Daniel Schwantes, Davidson Pereira de Souza, Ezequiel Steuermann, Fernando de Castro Silva Maraninchi, Fernando Jose Ludwig, Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca, Giovane Rosa da Silva, Guilherme Cunha Werner, Gustavo Oliveira Vieira, Isabelle Christine Somma de Castro, Italo Beltrão Sposito, Javert Ribeiro da Fonseca Neto, Jéssica Manfrin, João Luiz Moraes Rosa , Jorge Carlos Morgan Medina, Juan Santos Vara, Larissa Titarenko, Luis da Vinha, Luiz Paulo Dammski, Madeline Bennett, Marco Antonio Costa da Silva , Matheus Gaspar, Micael Alvino da Silva, Murilo Santos Moreira Leite, Nadiya Narula, Onésimo Cuamea Velázquez, Rafael Rodrigues Dolzan, Samuel de Jesus, Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino, Tomáz Espósito Neto, Vicente Giaccaglini Ferraro Jr

**EDITORA IDESF** - Travessa Cristiano Weirich, Nº 91, Edifício Metrópole, sala 311,  
Centro - Cep: 85851-140 - Foz do Iguaçu - PR - Brasil +55 (45) 3029-7020  
[idesf@idesf.org.br](mailto:idesf@idesf.org.br)

Organizadores  
Fernando Jose Ludwig  
Luciano Stremel Barros

## (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS: DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI

Prefácio  
Fabiano Bordignon

### Colaboradores

Affonso Celso Gonçalves Jr.	Jéssica Manfrin
Aicha de Andrade Quintero Eroud	João Luiz Moraes Rosa
Alessandra M. F. Ribeiro da Fonseca	Jorge Carlos Morgan Medina
Alessandro Luiz Chichoski	Juan Santos Vara
Alex Jorge das Neves	Larissa Titarenko
Alexandre Barros da Costa	Luis da Vinha
Ario Refugio Estrada Gaxiola	Luiz Paulo Dammski
Daniel Schwantes	Madeline Bennett
Davidson Pereira de Souza	Marco Antonio Costa da Silva
Ezequiel Steuermann	Matheus Gaspar
Fernando de Castro Silva Maraninchí	Micael Alvino da Silva
Fernando Jose Ludwig	Murilo Santos Moreira Leite
Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca	Nadiya Narula
Giovane Rosa da Silva	Onésimo Cuamea Velázquez
Guilherme Cunha Werner	Rafael Rodrigues Dolzan
Gustavo Oliveira Vieira	Samuel de Jesus
Isabelle Christine Somma de Castro	Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino
Italo Beltrão Sposito	Tomáz Espósito Neto
Javert Ribeiro da Fonseca Neto	Vicente Giaccaglini Ferraro Jr

FOZ DO IGUAÇU/ PR/ BRASIL

EDITORA IDESF

2019

### Fronteiros

*Como é linda essa fronteira  
que não divide países,  
mas acentua matizes  
da mesma origem campeira,  
frutos da saga guerreira  
que se agiganta na paz,  
um rio que leva e traz,  
um céu e um sol que alumiam,  
juntando os que se extraviam,  
sempre ao tranquilo “no más”...*

Jaime Caetano Braun

### At graduation 1905

*A legacy of benefits - may we  
In future years be found with those who try  
To labor for the good until they die,  
And ask no other guerdon than to know  
That they have help'd the cause to victory,  
That with their aid the flag is raised on high.*

T.S. Eliot

### Crônicas de Educação

*O campo da educação é sem limites,  
pois ilimitadas são as oportunidades  
de se tentar o melhoramento humano.*

Cecília Meireles

# ÍNDICE

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<i>Luciano Stremel Barros</i>	
<b>PREFÁCIO.....</b>	<b>15</b>
<i>Fabiano Bordignon</i>	
<b>1. Integração transfronteiriça a partir das “localidades fronteiriças vinculadas”: considerações sobre a integração Argentina-Brasil .....</b>	<b>17</b>
<i>Gustavo Oliveira Vieira</i>	
<b>2. A bitributação internacional como óbice ao desenvolvimento econômico transfronteiriço .....</b>	<b>31</b>
<i>Aicha de Andrade Quintero Eroud</i>	
<i>Fernando de Castro Silva Maraninchi</i>	
<i>Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino</i>	
<b>3. O Custo triangular: reexportação e descaminho nas relações Brasil-Paraguai...</b>	<b>49</b>
<i>Micael Alvino da Silva</i>	
<i>Rafael Rodrigues Dolzan</i>	
<i>Alexandre Barros da Costa</i>	
<b>4. Comando de operações de divisas: um modelo de policiamento para o Brasil e o mundo.....</b>	<b>65</b>
<i>Alex Jorge das Neves</i>	
<i>Giovane Rosa da Silva</i>	
<i>Fernando Jose Ludwig</i>	
<b>5. Crimes transnacionais e cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai) .....</b>	<b>97</b>
<i>Alessandro Luiz Chichoski</i>	
<b>6. A diplomacia policial como instrumento no combate ao crime organizado transnacional.....</b>	<b>117</b>
<i>Guilherme Cunha Werner</i>	
<i>João Luiz Moraes Rosa</i>	

<b>7. Tráfico de Drogas e Violência: a Miopia do Estado e as Políticas Públicas de Fronteira .....</b>	<b>131</b>
<i>Davidson Pereira de Souza</i>	
<i>Murilo Santos Moreira Leite</i>	
<i>Marco Antonio Costa da Silva</i>	
<b>8. A Tríplice Fronteira no discurso Norte-Americano: contradições e ambiguidades .....</b>	<b>147</b>
<i>Isabelle Christine Somma de Castro</i>	
<b>9. As fronteiras Sul-Mato Grossenses no contexto da Política Nacional de Defesa (2016) .....</b>	<b>163</b>
<i>Samuel de Jesus</i>	
<b>10. Desenvolvimento e integração das fronteiras brasileiras: análise comparada dos arcos Norte, Central e Sul.....</b>	<b>177</b>
<i>Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.</i>	
<b>11. Cidadania Mercosulina: a ambiciosa integração proposta pela IIRSA nas áreas fronteiriças e a repercussão da lei de migrações .....</b>	<b>211</b>
<i>Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca</i>	
<i>Luiz Paulo Dammski</i>	
<b>12. Processos Coletivos no MERCOSUL: segurança jurídica e economia processual.....</b>	<b>235</b>
<i>Javert Ribeiro da Fonseca Neto</i>	
<i>Alessandra Miriam Francischetti Ribeiro da Fonseca</i>	
<b>13. El Turismo Médico en Regiones Fronterizas Binacionales .....</b>	<b>257</b>
<i>Onésimo Cuamea Velázquez</i>	
<i>Jorge Carlos Morgan Medina</i>	
<i>Ario Refugio Estrada Gaxiola</i>	
<b>14. El establecimiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿una evolución o una revolución en la Agencia Frontex? .....</b>	<b>273</b>
<i>Juan Santos Vara</i>	
<b>15. Belarus between the East and the West: What is Behind the Borders?.....</b>	<b>287</b>
<i>Larissa Titarenko</i>	

<b>16. Assessing State Partition as a Conflict Management Strategy in Sub-Saharan Africa .....</b>	<b>303</b>
<i>Luis da Vinha</i>	
<i>Madeline Bennett</i>	
<b>17. Mutually Assured Destruction: Border, Sovereignty and Identity in India, Pakistan and Kashmir .....</b>	<b>323</b>
<i>Nadiya Narula</i>	
<b>18. What is hidden behind borders? Concealments and conditioning factors of the anti-migration legal and security discourse .....</b>	<b>337</b>
<i>Ezequiel Steuermann</i>	
<b>19. Cigarette smuggling X Environmental pollution: Sustainable alternatives to water remediation .....</b>	<b>349</b>
<i>Jéssica Manfrin</i>	
<i>Affonso Celso Gonçalves Jr.</i>	
<i>Daniel Schwantes</i>	
<i>Matheus Gaspar</i>	
<b>20. Caminhos alternativos aos desafios das fronteiras no século XXI .....</b>	<b>369</b>
<i>Fernando Jose Ludwig</i>	
<i>Tomáz Espósito Neto</i>	
<i>Italo Beltrão Sposito</i>	



## APRESENTAÇÃO

*Luciano Stremel Barros<sup>1</sup>*

---

*O terceiro volume do (Re)Definições das Fronteiras - Desafios para Século XXI, consolida o projeto de parceria entre o IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras e o CES – Centro de Estudo Sociais da Universidade de Coimbra.*

*Desde a elaboração do termo de cooperação técnico/científico entre CES e IDESF, em 2016, as duas entidades não mediram esforços para a ‘construção de pontes’ entre aqueles que buscam aprofundar a discussão acerca das fronteiras.*

*Daquilo que foi combinado em 2015, na sala Keynes da Faculdade de Economia da CES, vieram aulas ministradas no Brasil pela professora Maria Raquel Freire nos cursos de pós-graduação ofertados pelo IDESF, em conjunto com a ESIC - BUSINESS & MARKETING SCHOOL, e as publicações conjuntas de artigos para os volumes do (Re) Definições, atividades que oferecem oportunidade de intercâmbio cultural e aprimoramento dos estudos fronteiriços, concretizando tudo o que foi previsto.*

*Nesta edição são mais 20 artigos escritos por autores do Brasil, Portugal, Estados Unidos, Argentina e Espanha, enriquecendo as discussões e contribuindo para definir e (Re)definir o que são as fronteiras no Século XXI.*

*Esta edição é prefaciada por Dom Fabiano Bordignon, amigo e delegado da Polícia Federal no Brasil, atualmente respondendo pelo cargo de diretor geral do Departamento Penitenciário Nacional. Mestre pela UNIOESTE, Fabiano é um entusiasta do tema e realizou sua pesquisa acadêmica sobre a integração e cooperação policial nas fronteiras.*

*Colaborando sempre com os trabalhos do IDESF e presente desde o segundo volume de (Re)Definições das Fronteiras, o Reitor da Universidade da Integração Latino*

---

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão de Empresas - Universidade Autônoma de Lisboa/Portugal; Especialista em Marketing - Universidade Positivo de Curitiba/PR; Especialista em Gestão em Ciência Política, Estratégia e Planejamento com Ênfase em Fronteiras - ESIC Business & Marketing School e Adesg; Graduado em Economia - Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR; Atualmente é Presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, Professor da Escola Superior de Polícia do Estado do Paraná e Palestrante no Brasil e exterior sobre a temática “Fronteiras Brasileiras”.

*Americana, Doutor Gustavo Oliveira Vieira, explana sobre o potencial para realização de políticas públicas conjuntas existentes a partir dos tratados de cooperação e integração fronteiriça. Gustavo trata dos temas de integração com propriedade, pois é reitor da UNILA – Universidade da Integração Latino Americana e coordenador do Núcleo de Estudos para a Paz, tendo atuado também em grupos de pesquisa junto a ONU e OEA.*

*A bitributação internacional como óbice ao desenvolvimento econômico transfronteiriço é tema de artigo escrito pelos autores Aicha de Andrade Quintero Eroud, jovem brilhante, acadêmica de direito e já trilhando os caminhos da produção científica, colaboradora assídua do IDESF; o professor Fernando de Castro Silva Marancini, professor de direito tributário, conhecedor da teoria e da prática das relações comerciais bilaterais, que vive na fronteira e dirige a companhia de trânsito da maior cidade fronteiriça do Brasil; e o Dr. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino. O trabalho segue na esteira da relevância dos acordos internacionais para o desenvolvimento regional, demonstrando como a bitributação internacional pode ser um obstáculo ao desenvolvimento do comércio internacional e do desenvolvimento das áreas fronteiriças.*

*O Custo triangular: Reexportação e descaminho nas relações Brasil-Paraguai é o tema dos autores Micael Alvino da Silva, Rafael Rodrigues Dolzan e Alexandre Barros da Costa. Micael é professor e pesquisador da UNILA, Rafael e Alexandre são servidores da Receita Federal do Brasil na Alfândega de Foz do Iguaçu. Todos vivenciam o dia a dia dos encargos da Alfândega, que além do gerenciamento dos processos aduaneiros de rotina, está em uma região de duas fronteiras separadas por pontes internacionais (Ponte Internacional da Amizade, divisa com o Paraguai, e Ponte Internacional Tancredo Neves, com a Argentina) e ainda o maior porto seco da América Latina, com trânsito aproximado de 25.000 caminhões por mês. O artigo demonstra em séries históricas como o modelo de reexportação adotado pelo Paraguai impacta diretamente nas economias brasileiras e paraguaias.*

*A criação de um modelo de policiamento de fronteiras para o Brasil e países vizinhos é urgente para conter a criminalidade internacional organizada. Este é o tema abordado no artigo ‘Comando de operações de divisas: um modelo de policiamento para o Brasil e o mundo’. Os autores, Cel. Alex Jorge das Neves, Giovani Rosa da Silva e Fernando José Ludwig, demonstram como, através de um caso de sucesso, implementado pelo*

*governo de Goiás, pode ser replicado em outros estados e países vizinhos, revelando que o planejamento é o principal ingrediente para combater os crimes fronteiriços.*

*Alessandro Luiz Chichoski aborda o tema ‘Crimes transnacionais e cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai). Chichoski é corregedor na Secretaria Municipal de Segurança Pública em Foz do Iguaçu e desenvolve o tema a partir da experiência como agente público, identificando a importância das cooperações internacionais para o desmantelamento de grupos criminosos que atuam nas áreas de fronteira.*

*Os professores e delegados de Polícia Federal, Guilherme Cunha Werner e João Luiz Moraes Rosa, tratam do tema ‘A diplomacia policial como instrumento no combate ao crime organizado transnacional’. Os autores tratam das adidâncias da Polícia Federal que estão instaladas junto aos corpos diplomáticos brasileiros em alguns dos países com os quais o Brasil possui relações diplomáticas. O serviço tem sido de singular importância para o combate a diversos crimes transnacionais, dando agilidade aos processos investigatórios em operações internacionais, a exemplo dos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, tráfico internacional de entorpecentes, contrabando e outros tantos crimes que transpassam as fronteiras.*

*Brasília é distante da fronteira, não apenas fisicamente, mas na capacidade de entender a fronteira. Essa é a abordagem do artigo escrito pelos autores Davidson Pereira de Souza e Murilo Santos Moreira Leite, ambos policiais rodoviários federais, e pelo professor Marco Antônio Costa da Silva, abordando como combater os crimes de tráfico de drogas, contrabando e contenção da violência, através de uma visão míope do Estado com políticas públicas equivocadas que muitas vezes só corroboram para o crescimento e desenvolvimento da criminalidade nas zonas fronteiriças.*

*A tríplice fronteira no discurso Norte-Americano: contradições e ambiguidades’ é o tema abordado por Isabelle Christine Somma de Castro, que é pesquisadora, com pós-doutorado. A autora expõe os fatores da securitização e criação das leis antiterror, questionando as bases e as motivações referentes a este tema que compõe a pauta internacional da região em estudo.*

*O professor Samuel de Jesus, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, defende em seu artigo ‘As fronteiras Sul-Mato Grossenses no contexto da Política Nacional*

*de Defesa' que as políticas públicas de Defesa Nacional desenhadas para as regiões de fronteira contemplam no seu escopo, além das expressões militares, as expressões civis, uma vez que para ter eficácia a política de defesa deve incluir o desenvolvimento social e econômico, bem como estratégias ecológicas para essas regiões.*

*O professor Vicente Ferraro faz uma enriquecedora análise do desenvolvimento e integração das fronteiras brasileiras, comparando os Arcos Norte, Central e Sul. As diferenças de desenvolvimento e os índices de integração, os denominados 'territórios perigosos', nas fronteiras com o Paraguai e o Peru, a fronteira 'burocrática', com a Argentina, são frutos da pesquisa do autor.*

*'Cidadania mercosulina: a ambiciosa integração proposta pela IIRSA nas áreas fronteiriças e a repercussão da lei de imigrações'* é o título do artigo desenvolvido pelos pesquisadores, Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca, que sempre contribuiu com publicações para a editora, e Luiz Paulo Dammski. O artigo trata de temas sensíveis como segurança social, circulação de bens e pessoas e assimetria legisacional nas áreas fronteiriças.

*O Diretor Jurídico do IDESF, Dr. Javert Ribeiro da Fonseca Neto, que acompanha os passos do instituto desde sua criação, e a advogada e pesquisadora, Dra. Alessandra Miriam Francischetti Ribeiro da Fonseca, discorrem sobre os processos coletivos no Mercosul, a segurança jurídica, os conflitos de jurisdições, as ações coletivas, os direitos difusos e a economia processual são alvos de estudo destes profissionais, que buscam sempre meio aos desafios, encontrar soluções seja no campo jurídico, seja no campo consensual, para dirimir as arestas existentes nas sociedades.*

*Em 2018, esteve nos visitando na sede do IDESF, em Foz do Iguaçu, o professor Morgan. Além do carisma mexicano, trouxe-nos muitas histórias das fronteiras entre EUA e México. Entre as regionalidades próprias de cada espaço fronteiriço, o professor abordou em sua visita o tema 'El turismo médico em regiones fronterizas binacionales', o que nos chamou muita atenção e, a partir daí, surgiu o convite para escrever e publicar este artigo.*

*Direto da fronteira onde os refugiados de países americanos buscam ingressar em território norte americano e terminaram a estrada em Tijuana. Neste artigo, os professores, Onésimo Cuamea Velázquez, Jorge Carlos Morgan Medina e Ario Refugio Estrada Gaxiola.*

*No lançamento do primeiro volume de (Re)Definições das Fronteiras, fui até Salamanca conversar com o professor Juan Santos Vara. A conversa, que era inicialmente para ser de 20 minutos, entre o intervalo da aplicação de uma prova, resultou em viagem aos rincões da campanha gaúcha, nas fronteiras do Brasil com Uruguai, em palestras em Foz do Iguaçu, reencontros em Salamanca, artigo para o livro e uma amizade que, mesmo separada por um oceano, sempre espera com alegria o reencontro. Professor Juan traz a luz a criação da Guarda Europeia de Fronteiras e Costas e qual seu principal papel junto a FRONTEX.*

*A professora Larissa Titarenko traça os problemas encontrados nas Fronteiras da União Europeia com os países da Europa Oriental, especialmente o caso da Bielorrússia, que tem fronteiras com a UE, Rússia e Ucrânia, e faz críticas ao Programa de Parceria Oriental da Comunidade Europeia, que não tem atingido seus objetivos de integração.*

*A viabilidade da política e eficácia de partição de Estados para o controle de conflitos na África é o tema dos autores Luis da Vinha e Madeline Bennet. Eles analisam o Caso do Sudão com a criação do Sudão do Sul em 2011 e da Etiópia com a criação da Eritréia em 1993. Professor Luis da Vinha já é assíduo em publicações do (Re)Definições, esteve no volume anterior versando sobre as políticas cambiantes na fronteira EUA e México.*

*Nadiya Narula, jovem pesquisadora da Universidade de Richmond, discorre sobre a fronteira da Índia e Paquistão e a região da Caxemira. Os conflitos e a eficácia da separação dos Estados voltam à tona no artigo de Narula. Acompanho os passos da autora desde quando cursava o ensino médio em Foz do Iguaçu, no colégio Semeador, e já era destaque por sua dedicação e inclinação à pesquisa científica.*

*O professor Ezequiel Steuermann, da Universidade de Buenos Aires, traz sua contribuição neste volume com o título: "What is hidden behind borders? Concealments and conditioning factors of the anti-migration legal and security discourse"- o que está por traz dos discursos de restrição das imigrações e quais os desafios de um mundo globalizado.*

*"Cigarrete smuggling X environmental pollution: sustainable alternatives to water remediation". Este é o título do artigo dos autores: Jessica Manfrin, Afonso Celso Gonçalves Jr, Daniel Schwantes e Matheus Gaspar. O trabalho enfoca contrabando de cigarros do Paraguai para o Brasil, os volumes de produtos apreendidos pelos órgãos de segurança e um estudo inédito da utilização do material reciclado para aplicação em filtros de carbo-*

*no ativado para descontaminação de águas.*

*Organizador desta obra e idealizador deste projeto, o amigo e professor Dr. Fernando José Ludwig, juntamente com os professores Tomáz Espósito Neto e Italo Beltrão, encerram este volume trazendo importantes reflexões de quais ‘Caminhos alternativos aos desafios das fronteiras no século XXI’.*

*Ao oferecer para a sociedade mais este abrangente trabalho sobre as regiões fronteiriças e suas especificidades, a Editora e a instituição IDESF se sentem honradas pelo crédito concedido pelos autores. Com ampla abordagem de temas, esta obra se propõe como mais uma etapa na trilha das (Re)Definições de fronteiras.*

## PREFÁCIO

*Fabiano Bordignon<sup>2</sup>*

---

A obra (Re) Definições das Fronteiras, organizada pelos professores e amigos Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros, chega ao seu terceiro volume, como um veículo relevante de discussões sobre o tema que, a cada ano, percorre mais distâncias. Os autores, em sua maioria, além de estudarem as fronteiras, vivem em alguma delas e, neste processo de imersão trazem relevantes contribuições atualizadas.

Conceituar as fronteiras não é tarefa simples, pois consiste em significar e traçar limites fugidios e transfronteirizações constantes. Já foi a face fria do inimigo, a zona de amortecimento em casos de invasão do forasteiro e hoje configura-se como lugar de encontro, de trocas e tolerâncias diversas, algumas boas outras nem tanto a depender de como são estabelecidos tais encontros.

O melhor mesmo é viver e sentir as fronteiras, pois conceitos são frios e a vida é pulsante. Os países transbordam para além das suas limitações geográficas e emanam suas manifestações culturais, comerciais e criminais também. O crime organizado ultrapassa fronteiras sem sequer identificá-las a determinar que as forças de prevenção e repressão façam o mesmo sem burocracias. Há tempos o crime transnacional é uma ameaça à soberania dos vetustos Estados Nacionais que precisam se reinventar.

Delimitar espaços é ocupá-los, limitando liberdades a partir de manifestações de poder. Paradoxalmente, vivemos em um mundo cada vez mais limitado em fronteiras – materiais e imateriais – e ao mesmo tempo ilimitado nas suas tecnologias e conectividades, num movimento de sístole e diástole intenso, com a velocidade de um mundo global, passível de ser percorrido ao toque de um clique no teclado.

---

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, campus Curitiba em 2000. Pós graduação em Direito Penal e Criminologia no Instituto de Criminologia e Política Criminal do Paraná - ICPC/UFPR em 2009. Delegado de Polícia Federal desde 2002. Professor de Processo Penal e Criminologia. Foi Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (PR) e atualmente está a frente do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Contato: fabiano.fb@icloud.com.

Parafraseando Chaplin, vivemos a época da velocidade e tornamo-nos aprisionados nela. Ultrapassamos as fronteiras a partir da integração de mercados e tecnologias, mas precisamos de documentos, vistos e procedimentos cada vez mais severos para ultrapassá-las, como refugiados sem refúgio e andarilhos num mundo distante de casa. O maior desafio da humanidade é a convivência entre tantos limites e fronteiras, costumes, religiões, níveis de desenvolvimento e visões de mundo.

Somos cada vez mais numerosos em um espaço terra definido e com recursos escassos. O meio ambiente sofre com uma sociedade mais predadora do que atenta à necessidade de preservar.

Fronteiras, materiais ou imateriais, são manifestações humanas, passíveis de modificação e de redefinições. A história da humanidade pode ser resumida no ultrapassar constante de fronteiras. Olhamos o horizonte e queremos ver além. A lua já não é um local inexpugnável e em breve estaremos em marte. Mas aonde essa ambição toda, essa vontade de ultrapassar barreiras nos levará, quando ainda se morre de fome e de doenças simples em uma terra com tantos avanços?

A nossa pior fronteira é a resistência à cooperação. A redefinição de fronteiras, proposta nesta obra é um esforço sincero nesse sentido. Os autores, de formações diversas, cooperaram no sentido de trazer definições, experiências e vivências novas e espaços ampliados para discussões sobre a necessidade humana de ultrapassar suas fronteiras, melhorando-as sempre.

Por isso a discussão sobre fronteiras nos instiga a defini-las a cada momento, pois o homem não se conforma com elas, sempre busca novos horizontes. Que as reflexões trazidas pelos pesquisadores que formam esta obra nos façam superar nossos limites e ponderar nossas fronteiras em um mundo onde todos são vizinhos.

# 1. INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA A PARTIR DAS “LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS”: CONSIDERAÇÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO ARGENTINA-BRASIL

*Gustavo Oliveira Vieira<sup>3</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Direito nas fronteiras: coração da integração e dos conflitos de leis; 3. Integração Argentina-Brasil pelo acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas; Considerações finais.

## RESUMO

O presente capítulo tem por objetivo analisar o potencial de cooperação transfronteiriça para as políticas públicas integracionistas a partir do tratado bilateral sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Argentina e Brasil. De que maneira os processos de integração regional desenvolvem políticas e normativas específicas que facilitem a fluidez das comunidades fronteiriças e promovam cooperação transfronteiriça? A hipótese que guia o presente texto é de que o *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas* traz novos e fundamentais referenciais. A cooperação transfronteiriça pode estar encontrando um novo marco jurídico a partir da integração fronteiriça entre Argentina e Brasil, que poderá ser replicado para demais fronteiras mercosulinas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito, Integração Regional, Argentina, Brasil, Acordos Internacionais.

---

3 Reitor da UNILA (Universidade Federal da Integração Latino-Americana) em Foz do Iguaçu, PR, Brasil. Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais da UNILA. Membro do Núcleo de Estudos para Paz (CNPq). Contato: gustavo.vieira@unila.edu.br.

## 1. Introdução

As transformações do Direito e das Relações Internacionais decorrentes da mundialização produzem novas dinâmicas interestatais com profundas implicações sobre suas fronteiras. Tais transformações exigem, desde uma revisão do seu significado, (re)definições das fronteiras (BARROS; LUDWIG, 2018), do ponto de vista político-militar para uma perspectiva integracionista (que também contemplem as dimensões políticas e de segurança), até a reinvenção de práticas jurídico-políticas viabilizadoras de um nível satisfatório de segurança jurídica e eficiência das políticas públicas – tanto das áreas de segurança quanto do social.

O tratamento jurídico das fronteiras é um assunto que deve ser privilegiado para a realização dos processos de integração regional. Partindo do princípio de que a regionalização ressignifica as fronteiras entre Estados-membros do processo integracionista, a reversão da lógica das normativas que mantinham controle para *separação* passam a buscar construir controle conjunto das fronteiras, mas agora para *integração*, para fazer fluir (pessoas, bens e capital). Nessa ótica, o que acontece nas fronteiras passa a gerar interesse de maneira diferenciada, pois as mesmas deixam de ser a margem para serem espaços privilegiados sob nova perspectiva internacional, e demandam novo tratamento jurídico-político.

Cumpre esclarecer que o texto ora apresentado é parte inicial do desenvolvimento do projeto de pesquisa “Desafios da Integração (Trans)Fronteiriça” (2018- ), cadastrado na UNILA e com apoio do Programa Institucional Agenda Tríplice (2018-2020). Por isso, a problema de pesquisa que nos move é o seguinte: De que maneira os processos de integração regional desenvolvem políticas e normativas específicas que facilitem a fluidez das comunidades fronteiriças e promovam cooperação transfronteiriça? A hipótese que guia o presente texto é de que o *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas* (doravante denominado “Acordo”, assinado em 30 de novembro de 2005 e promulgado no Brasil pelo Decreto 8.636 de 13 de janeiro de 2016) traz referenciais importantes que balizam o presente-futuro das políticas integracionistas às comunidades transfronteiriças e aos atores da Paradiplomacia dispostos a aprofundarem a cooperação transfronteiriça dessas localidades.

Para o enfrentamento da questão acima, com base na hipótese apresentada, em primeiro lugar far-se-á uma apreciação panorâmica sobre algumas questões que envolvem o Direito e as Relações Internacionais sobre as Fronteiras e, em seguida, um aprofundamento sobre o Acordo Argentina-Brasil sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

## **2. Direito nas fronteiras: coração da integração e dos conflitos de leis**

Há uma riqueza de campos de estudos jurídicos e políticos sobre as fronteiras. As fronteiras estabelecem, em grande medida, um marco territorial para o exercício da jurisdição estatal (ainda que não único, como se percebe na extraterritorialidade da lei penal e civil, *e.g.*), e um ambiente fecundo para geração de situações jurídicas multiconectadas, situações essas que são próprias do Direito Internacional Privado – ramo do Direito que tem como tarefa resolver sobre a jurisdição competente e a lei aplicável acerca dos conflitos de leis no espaço com conexão internacional (RECHSTEINER, 2003; STRENGER, 2005). Aliás, os conflitos de leis no espaço com conexão internacional é o cotidiano das fronteiras, pelo fluxo de pessoas, bens e capitais, realização de contratos e celebração de atos que tem elementos não nacionais. Desse modo, a fluidez territorial da vida dos habitantes de fronteira subverte o entendimento de que a fronteira é o limite.

A título de esclarecimento, “elemento de conexão internacional” para fins de aplicação do Direito Internacional Privado, é qualquer situação jurídica que conecte a possibilidade da aplicação da lei de mais de um país, como a nacionalidade das partes, o local da celebração de um contrato, o local de nascimento dos contratantes, o local da execução do contrato, o domicílio das partes, local da realização dos atos, local dos bens e por aí vai. São situações que exigem a resolução de conflitos de leis, ou seja, o elemento de conexão internacional pode gerar situação jurídica em que seja evocada aplicação do direito estrangeiro, ainda que a jurisdição competente seja de nosso país. Situações que são o cotidiano da vida das cidades fronteiriças

Trata-se de um campo fértil não apenas para aplicação do Direito Internacional Privado, mas também para a cooperação jurídica internacional – como *exequatur* a cartas rogatórias e o cumprimento de sentenças estrangeiras. Também é um campo

fértil para aplicação do Direito Internacional Público, pois muitas das situações multiconectadas e fronteiriças são regidas por tratados – inclusive sobre Direito Internacional Privado. Produção normativa que se amplia na medida em que os Estados fronteiriços partilham de processos integracionistas, como o caso da Argentina-Brasil ou do Brasil-Paraguai. Além do Tratado da Itaipu que muito influencia a relação bilateral, são partes da ALADI, do MERCOSUL, assim como tem acordos específicos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

### ***Direito e Relações Internacionais nas/das Fronteiras***

O primeiro desafio estatal atinente às fronteiras é a sua própria delimitação, que torna a precisão de seus termos imprescindível com vistas a poupar conflitos ulteriores. Lembrando que muitas delimitações foram feitas a custo de violência, em guerras, outras com base em negociações diplomáticas e algumas até mesmo com a compra de territórios. O segundo desafio atinente às fronteiras é a segurança: fazer com que se respeite a delimitação territorial do Estado e que por ela fluam pessoas, bens e capitais compatíveis com a segurança e a legislação nacional. É fazer valer o Estado de Direito até as margens mais longínquas do país. Tudo indica estarmos num terceiro estágio destes desafios – não querendo com isso iludir que os dois primeiros desafios já tenham sido superados plenamente. Um terceiro estágio que se define por um viés integracionista, a fronteira como um dos pólos prioritários aos processos de integração pela institucionalização da cooperação transfronteiriça.

Há uma vasta produção normativa internacional sobre a delimitação das fronteiras, que poderia ser denominado Direito Internacional Público das Fronteiras, ou melhor, como propôs Fábio Aristimunho Vargas, Direito Internacional da Delimitação das Fronteiras, tendo como fontes muitos tratados internacionais bilaterais, e como partes os Estados fronteiriços. Em muitas situações a delimitação também ocorre por meio de decisões proferidas por tribunais internacionais.

O Direito Internacional da Delimitação de Fronteiras (DIDF) é o conjunto de regras e princípios que regem o estabelecimento de limites, tanto terrestres quanto marítimos, entre os territórios de dois ou mais Estados. Tem por objeto a abordagem jurídica da formalização de fron-

teiras, assim como questões de limites e litígios territoriais estabelecidos entre Estados fronteiriços (VARGAS, p. 498).

Para além da delimitação das fronteiras, um conjunto de assuntos sobre segurança internacional também passam pela regulamentação internacional, para proteger seus territórios, populações e soberania, prevenir macrocriminalidades transfronteiriças como tráfico de drogas armas e pessoas, bem como, mais recentemente, para promover a integração fronteiriça, na onda dos processos de integração regional.

Isso não exclui o tratamento jurídico dado à borda interior das fronteiras nacionais pelo direito público interno dos Estados, a exemplo dos dispositivos constitucionais que tratam das fronteiras: artigo 20, II (define como bem da União, as terras indispensáveis à defesa das fronteiras); artigo 20, § 2º (delimita a faixa de fronteira até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para defesa do território nacional); artigo 21, XII, “d” e XXII (competência da União para explorar serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais e para executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”; artigo 91, § 1º, III (competência do Conselho de Defesa Nacional propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira); art. 144, § 1º, III (a função de polícia de fronteiras compete à polícia federal); artigo 176, § 1º (necessidade de se regulamentar condições específicas a pesquisa e lavra de minerais e aproveitamento de energia hidráulica quando as atividades se desenvolverem em faixa de fronteira. Tal Direito Público Interno inclui as normativas infraconstitucionais e as decisões vinculantes, judiciais (ao modo da sentença que condenou a União a implementar integralmente o plano de segurança aplicável ao lago de Itaipu) ou não (e.g. acórdão 1995/2016 do Tribunal de Contas da União sobre “Governança Fronteiriça”), atinentes às situações fronteiriças.

### ***Integração nas Fronteiras a partir das Relações Internacionais***

No âmbito das Relações Internacionais, diversas iniciativas, com destaque ao século XXI, pautaram as fronteiras. Notadamente no marco do MERCOSUL, a questão da integração fronteiriça tem fluído em Grupos de Trabalho, Seminários, Fóruns,

projetos, Relatórios entre outras maneiras de pavimentar a cooperação transfronteiriça. Cabe destaque à criação, pelo Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, em 2002, do “Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça” (GAHIF) com objetivo de melhorar a qualidade de vida das suas populações, por meio da Decisão CMC 05/02. Tal decisão parte do entendimento de que “a fluidez e a harmonia do relacionamento das comunidades fronteiriças dos Estados Partes do MERCOSUL, nas suas mais variadas dimensões, constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração”, ao mesmo tempo em que reconhece a inexistência de instrumentos pertinentes que facilitem as relações entre populações lindeiras.

Além disso, o Fórum Consultivo dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), pode se constituir como um espaço relevante para a governança da cooperação transfronteiriça, que por sua vez tem um Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (GTIF), assim como a Rede Mercocidades, tentando dar certa institucionalidade à Paradiplomacia que a cooperação transfronteiriça demanda.

Além das tratativas multilaterais, tratados bilaterais foram negociados e celebrados para viabilizar o aprofundamento da integração nas fronteiras, com base na identificação e no reconhecimento das Localidades Fronteiriças Vinculadas. Tal passo reconhece que a integração de certas comunidades fronteiriças é preeexistente aos processos integracionistas guiados pelas capitais dos Estados-membros, ao mesmo tempo assume a necessidade facilitar o cotidiano de tais comunidades, que já flui de modo densamente conectado, mas ainda prescinde de condições institucionais para o bem-estar das pessoas domiciliadas nas fronteiras.

### **3. Integração Argentina-Brasil pelo acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas**

O *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas* foi assinado em Puerto Iguazú, na Argentina, em 30 de novembro de 2005, aprovado pelo Congresso Nacional em 2 de junho de 2011 pelo Decreto Legislativo 145 e entrou em vigor em 7 de julho de 2011. Ainda assim, no Brasil, o Decreto presidencial que promulgou o texto foi publicado em 13

de janeiro de 2016 (apenas). O tempo decorrido entre assinatura (2005), entrada em vigor (2011) e publicação do decreto (2016) dá indícios da complexidade do processo, do ponto de vista tanto jurídico quanto político.

A tramitação do Acordo para participação do Brasil foi, após assinatura, seguida da Mensagem 253, do Ministério de Relações Exteriores ao Congresso Nacional (do Executivo ao Legislativo) datada de 8 de maio de 2008, afirmando que a assinatura do Acordo refletiria “o interesse dos dois governos em aprofundar o processo de integração, facilitando a convivência das localidades fronteiriças vinculadas por meio de tratamento diferenciado em questões econômicas, trabalhistas, de trânsito, de acesso a serviços públicos e de educação”(EM N° 01 DAI/DIM – MRE – PAIN- -BRAS-ARGT). A mensagem também informava a participação do Ministério da Justiça nas negociações e sua aprovação do texto.

O preâmbulo do Acordo diz muito sobre o entendimento bilateral que o precede:

Tendo em conta que são coincidentes as vontades de criar instrumentos que promovam a maior integração das comunidades fronteiriças, buscando melhorar a qualidade de vida de suas populações; Considerando que a fluidez e a harmonia do relacionamento entre tais comunidades constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração bilateral; Conscientes de que a história desse relacionamento precede ao próprio processo de integração, devendo as autoridades da Argentina e do Brasil proceder ao seu aprofundamento e dinamização; e, A fim de facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsionar sua integração através de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação, Acordam.

O preâmbulo define com acurácia a compreensão e a filosofia que embasam o texto a seguir. O Acordo é claramente voltado à melhoria das condições de vida *das pessoas que vivem nas fronteiras*, e uma filosofia que orienta pelo *aprofundamento da integração bilateral*, que se faz com a inclusão e reconhecimento do cotidiano prece-

dente. Um cotidiano que mistura o fazer de todo o dia de pessoas, empresas e instituições públicas de duas nacionalidades, domiciliadas em territórios sob jurisdições distintas, numa só comunidade.

A primeira definição que vem a seguir é quanto a delimitação dos beneficiários do Acordo, que são os nacionais das Partes domiciliados nas fronteiras enumeradas, titulares da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço – que por sua vez será emitida, no Brasil, pelo Departamento da Polícia Federal, e na Argentina, pelo Departamento Nacional de Migrações.

O terceiro artigo do Acordo tem como título “Direitos Concedidos”, sendo o núcleo do texto normativo, razão pela qual vale sua transcrição *in verbis*:

1. Os titulares da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço gozarão dos seguintes direitos nas localidades fronteiriças vinculadas da Parte emissora da carteira, constantes do Anexo I: a) Exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais da Parte onde é desenvolvida a atividade, inclusive no que se refere aos requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que delas emanam; b) Acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade; c) Atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade; d) Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo as normas específicas que constam no Anexo II; e e) Quaisquer outros direitos que as Partes acordem conceder.

Um conjunto de outras obrigações se pulveriza aos atores locais, como alguns atinentes “a simplificar a regulamentação existente sobre transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros quando a origem e o destino da operação estiverem dentro dos limites de localidades fronteiriças vinculadas”, nos termos do artigo 6º. Transporte de mercadorias, que envolve distintos atores, e transporte público e privado de passageiro são desafios constantes nas localidades vinculadas. Além

disso, cooperação transfronteiriça tem um destaque no Acordo, em dois temas, para vigilância epidemiológica e sanitária é um dos aspectos obviamente necessários e a educação (artigo 7º). O que o tratado aborda sobre cooperação em matéria educativa é muito significativo do ponto de vista do sentido integrationista e da filosofia “comunitária” do Acordo:

2. As Partes promoverão a cooperação em matéria educativa entre as localidades fronteiriças vinculadas, incluindo intercâmbio de docentes, alunos e materiais educativos. O ensino das matérias de História e Geografia será realizado com uma perspectiva regional e integradora. Ao ensinar Geografia se procurará enfatizar os aspectos comuns, ao invés dos limites políticos e administrativos. No ensino de História se buscará ressaltar os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras, promovendo nos alunos uma visão de vizinho como parte de uma mesma comunidade.

A cooperação transfronteiriça em matéria educativa, que trata o artigo 7, 2 do Acordo normatiza a educação para a cooperação transfronteiriça. Primeiro contempla intercâmbio de docentes, estudantes e materiais. Depois define o olhar regional integrador de História e Geografia, buscando educar para integração regional, salientando como a geografia e a história aproximam as comunidades fronteiriças. Algo que lamentavelmente acaba por ficar encoberto na medida em que a formação e o material didático dos docentes tendem a um olhar nacionalista cujo local de fala são as capitais e os centros econômicos dos países, e não suas periferias, onde estão situadas as fronteiras. Assim, o ensino formal tende a encobrir o que a geografia e a história uniram.

Outro ponto em destaque no Acordo é para que as localidades fronteiriças vinculadas trabalhem pela elaboração e pela execução de um “Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto”, conforme possibilidade e conveniência, a partir dos seguintes objetivos: “a) A integração racional de ambas as cidades, de modo a configurar uma só conurbação quanto à infraestrutura, serviços e equipamento; b) O planejamento de sua expansão; c) A conservação e recuperação de seus espaços naturais e áreas de

uso público, com especial ênfase em preservar e/ou recuperar o meio ambiente; e d) O fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum” (artigo 8º do Acordo). A execução de um Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto é a consolidação da integração regional a partir das fronteiras.

O Acordo define expressamente, no Anexo I, as Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Argentina e Brasil que são contempladas, sendo elas: (1) Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú, (2) Capanema-Andresito, (3) Barracão/Dionísio Cerqueira-Bernardo Irigoyen, (4) Porto Mauá-Alba Posse, (5) Porto Xavier-San Javier, (6) São Borja-Santo Tomé, (7) Itaqui-Alvear, (8) Uruguaiana-Passo de los Libres, (9) Barra do Quaraí-Monte Caseros. Lista que pode ser reduzida ou ampliada por simples troca de notas, conforme artigo 10º, 1 do Acordo.

A fundamentação das negociações do Acordo levou em consideração a ideia de *localidades fronteiriças vinculadas* como a formação de um verdadeiro instituto, um espaço territorial próprio e *sui generis*. De maneira análoga ao que tem se chamado de “cidades gêmeas”, a caracterização basicamente toma como referente a existência de uma mesma comunidade, que partilha um território binacional transfronteiriço, ou melhor, marcado por estar segmentado por uma linha divisória entre dois Estados nacionais, porém com vínculos e níveis de conexão e integração preexistentes. O que do ponto de vista institucional criou severas segmentações quanto ao fluxo e ao ritmo das tomas de decisões políticas e jurídicas, com graves efeitos sociais, econômicos e ambientais.

Encontros binacionais sobre a implementação do Acordo Localidades Fronteiriças já foram realizados com os atores subnacionais diretamente implicados, o primeiro em São Borja em março de 2016 e o segundo em Bernardo Irigoyen em maio de 2016.

O Acordo Argentina-Brasil sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas redefine profundamente a situação das fronteiras, compreendendo seu sentido “integracionista” e criando condições fundamentais para construção inicial de políticas públicas necessárias às “localidades vinculadas”, redefinindo e potencializando as possibilidades de cooperação transfronteiriça, a partir de um conjunto de características que lhe são próprias, como: 1. Uma comunidade transfronteiriça: parte do entendimento de

que a comunidade de ambas as margens é uma só. 2. Mais Integração: favorece a integração. 3. Planejamento Conjunto Transfronteiriço: orientam processos decisórios conjuntos; 4. Pessoas Primeiro: tem enfoque na melhoria da vida das pessoas.

Contudo, a entrada em vigor do Acordo coloca agora a sua implementação sob a responsabilidade de um conjunto de atores subnacionais que ainda encontram desafios para compreender a profundidade do seu significado, desenvolver condições para sua implementação e constituir os entes encarregados dessas importantíssimas tarefas. E o monitoramento por parte da sociedade civil tende a ser fundamental para a prosperidade do Acordo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto buscou reconhecer o novo sentido para fronteiras no contexto da integração regional e o potencial de cooperação transfronteiriça do Acordo entre Argentina e Brasil sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. A realização das políticas públicas estatais, nacionais e pós-nacionais, de integração regional entre Estados nacionais, passa por ressignificar o papel que tem exercido e o sentido que às fronteiras intrarregionais têm sido atribuídos. Originariamente, as fronteiras nacionais são símbolos de ameaças à segurança nacional e de marcos de separação, delimitação. Entretanto, para a consolidação da integração regional, as fronteiras devem ser identificadas como espaços de cooperação e de aproximação entre os povos – evidentemente, sem perder de vista as políticas públicas de segurança e inteligência que contemplam desafios específicos e não pouco densos e complexos.

O *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas* pode estar inaugurando uma nova fase no tratamento das fronteiras dos Estados em processo de integração no MERCOSUL, centrado da facilitação dos fluxos integrationistas do cotidiano das fronteiras e no bem-estar comunitário. Sem olvidar-se do papel da cooperação transfronteiriça pela educação e a função da educação em História e Geografia das fronteiras. Conforme o êxito da iniciativa poder-se-ia abrir o horizonte para um novo ramo do Direito Internacional, o Direito Internacional Público da Integração Fronteiriça.

A existência do mesmo modelo de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vin-

culadas entre Brasil e Uruguai e entre Brasil e Paraguai (assinado em 23/11/2017), além do Brasil com a Argentina, indica uma formulação pretensamente paradigmática para os aprofundamentos necessários dos processos integracionistas que se projetam às fronteiras mercosulinas (interiores). Trata-se da institucionalização de um projeto de cooperação transfronteiriça, cuja operacionalização é tão complexa (pela diversidade de ações e de atores envolvidos) quanto pela peculiaridade de cada localidade fronteiriça vinculada.

Fica evidente que apenas com a estruturação efetiva de uma verdadeira rede de Paradiplomacia em cada Localidade Fronteiriça Vinculada, densamente *capacitada* para tal finalidade, será possível a realização plena do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas. Muitos atores, estatais e não estatais, notadamente os subnacionais – como Estados e Municípios –, deverão estar suficientemente formados, na filosofia e nos conteúdos normativos do Acordo para tornarem efetivo seu texto. Ao mesmo tempo, a realização plena do Acordo permitiria levar as comunidades das Localidades Fronteiriças Vinculadas a outros estágios de desenvolvimento e de bem-estar comunitário.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Justiça condena União a Elaborar Plano de Segurança na Tríplice Fronteira**. 30 out. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/justica-condena-uniao-elaborar-plano-de-seguranca-na-triplice-fronteira>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BARROS, Luciano Stremel; LUDWIG, Fernando José (Orgs.). **(Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

BENVENUTO, Jayme. **Integração Regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai**. Curitiba: Juruá, 2016.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Introdução ao Debate das Fronteiras no Brasil. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coord.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nipo/Unicamp, 2018, p. 291-299.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **MERCOSUL: Construindo uma Frontei-**

ra Comum, Utopia ou Necessidade? In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coord.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2018, p. 512-528.

ODDONE, Nahuel. **Cooperación Transfronteriza en el MERCOSUR**: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional. Eixo Atlántico. **Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlântico**. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal, no 19, 2012, p. 133-146.

RECHSTEINER, Beat Walter. **Direito Internacional Privado**. Teoria e Prática. São Paulo: Saraiva, 2003.

STRENGER, Irineu. **Direito Internacional Privado**. 6. ed. São Paulo: RT, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1995/2016**/Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes.

VARGAS, Fábio Aristimunho. **Formação das Fronteiras Latino-Americanas**. Brasília: FUNAG, 2017.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. *Notas sobre Direito da Integração Transfronteiriça: Dilemas e Desafios*. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Orgs.). **(Re)Definições das Fronteiras**: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018, p. 247-262.



## 2. A BITRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL COMO ÓBICE AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO TRANSFRONTEIRIÇO

*Aicha de Andrade Quintero Eroud<sup>4</sup>*

*Fernando de Castro Silva Maraninchi<sup>5</sup>*

*Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino<sup>6</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Considerações sobre os Tratados Internacionais sob a perspectiva do Direito e da Democracia; 3. O papel dos Tratados Internacionais diante da globalização sob a luz do Direito Internacional; 4. Os Tratados Internacionais como método de evitar a bitributação e os negócios internacionais; 5. As relações negociais internacionais, as fronteiras e os efeitos da bitributação; Conclusão.

### RESUMO

O presente capítulo tem por escopo analisar a influência dos Tratados Internacionais para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal – instrumento delimitador da competência tributária – como medida bilateral eficaz no combate e redução da bitributação internacional, sendo esta considerada como inibidora do desenvolvimento tecnológico e econômico transfronteiriço. Nesse contexto, o tema em estudo encontra-se entrelaçado entre o Direito Tributário Internacional e a legitimidade de

---

4 Graduanda em Direito do Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu – Cesufoz. Membro Fundadora do Instituto de Estudo do Direito – IED. Membro da Comissão Direito & Literatura do Canal Ciências Criminais. Membro da Comissão Especial de Estudos de Direito Penal Econômico do Canal Ciências Criminais. Membro do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF. Colunista do portal Sala de Aula Criminal. Contato: aichaeroud@hotmail.com.

5 Advogado. Mestre em Direito pela UCAM. Professor de Direito Tributário da EMAP/Foz do Iguaçu. Diretor Superintendente do FozTrans. Contato: fernandomaraninchi@gmail.com.

6 Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professor Permanente do Mestrado em Direito (PPGD) da Faculdade Meridional – IMED. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Ética, Cidadania e Sustentabilidade”. Contato: sergiorfaquino@gmail.com.

tributar dos Estados. Versa sobre a dupla tributação internacional, situação que implica ao contribuinte a sujeição simultânea de dois sistemas tributários autônomos de distintos países soberanos pelo mesmo fato gerador e lapso temporal, aumentando a carga tributária. Assim, discorre-se sobre os Tratados Internacionais sob a perspectiva do Direito e da Democracia, demonstrando a relevância destes no estreitamento das relações transnacionais, (re)definindo o conceito de fronteiras. Assim, um dos efeitos da globalização é a interdependência econômica entre os Estados, fator determinante para a adoção de convenções bilaterais de ordem tributária para assegurar a justiça fiscal, bem como o crescimento de investimentos estrangeiros, auxiliando nas relações internacionais, tornando-as mais pacíficas e cooperativas entre os países signatários.

**PALAVRAS-CHAVE:** acordos bilaterais; globalização; Tratados Internacionais; bitributação; fronteiras.

## 1. Introdução

A bitributação internacional como objeto do presente ensaio se reveste de relevância global, haja vista que o mesmo é considerado como um entrave no tocante ao desenvolvimento econômico transfronteiriço. É necessário partir da análise que os países, ao aderirem às convenções bilaterais relativas à redução e eliminação da dupla bitributação, contribuam para o avanço das relações negociais internacionais. Nesse cenário, a globalização é um fenômeno que aumentou as relações e investimentos transnacionais, incentivando aos Estados a ratificação de tratados internacionais com o intuito de manter a evolução e pacificação entre os povos.

Apesar de o Estado ser soberano, o que enseja afirmar: não obstante essa entidade detenha o poder de forma institucionalizada, cabendo-lhe a instituição do direito pátrio que o rege e de garantir a sua eficácia, este também pode aderir aos Tratados Internacionais – principal instrumento do Direito Internacional – com a finalidade de atingir a produção dos efeitos jurídicos de forma a irradiá-los no plano transnacional.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a globalização atual é apontada como um dos maiores desafios mundiais, a qual requer um diagnóstico meticoloso em relação à soberania estatal sob a perspectiva da flexibilização desta diante das normas de Direito Internacional, mais precisamente, dos Tratados Internacionais já aderidos pelo Ordenamento Jurídico Pátrio. A análise parte do pressuposto de que os Tratados Internacionais relacionados a Direitos Humanos possuem equivalência às Emendas Constitucionais, mas não deixam de mitigar e limitar a soberania do Estado no que tange à obediência às normas de caráter internacional, demonstrando os seus efeitos no ambiente interno.

No entanto, em outro vértice, ressalta-se a importância dessa adesão, tendo em vista a relevância da colaboração entre os Estados para a manutenção das relações negociais internacionais. Tem-se, nesse âmbito, a criação de um novo conceito de fronteiras, no sentido de que estas limitam um determinado território soberano na sua integralidade, não se submetendo a nenhum outro país ou órgão internacional. A ideia principal é a de cooperação mútua entre os Estados em nome do desenvolvimento global.

Dessa forma, se constata que para a obtenção da harmonia entre os povos e nações, foi sendo criado, paulatinamente, um vínculo necessário entre os Estados, como forma perspicaz de almejar a proteção no âmbito internacional. Nesse sentido, demonstra-se a importância da aderência de algumas convenções bilaterais pelo Brasil no que tange a prevenção da aplicabilidade da bitributação no ordenamento jurídico, com a intenção de prevalecer a efetividade de um direito já garantido.

Por esse motivo, o problema de pesquisa que se apresenta pode ser sintetizado na seguinte indagação: De que modo é possível criar mecanismos tributários que fomentem a cooperação entre os povos sul-americanos, nesse caso Brasil e Paraguai, a fim de se evitar o fenômeno da bitributação?

A hipótese provisória dessa pergunta deve ser entendida num perspectiva de horizontalidade tributária, cujos efeitos não tragam ônus demasiados aos países nas suas atividades de importação e exportação. Por esse motivo, o questionamento dos

limites acerca da Soberania a partir do Estado Pós-Moderno<sup>7</sup>, é fundamental para se deixar claros em que possibilidades se tornam possíveis às convergências de objetivos tributários comuns a fim de se estimular o desenvolvimento econômico solidário em detrimento ao isolamento nacional e sua pretensa autossuficiência.

O objetivo geral deste estudo é demonstrar o setor comercial internacional, o qual atravessou por períodos de mudanças significativas, advindo com o processo de globalização mundial. Tal situação ensejou a intensificação das relações negociais entre os comércios localizados em lugares diversificados e as pessoas, ocasionando modificações no sistema tributário de vários Estados. Essas alterações tiveram seu início no século XIX, em que se percebeu a inevitabilidade de se promover acordos entre os Estados com o fito de evitar a bitributação, cooperando assim, com o crescimento do desenvolvimento econômico mundial.

O critério metodológico utilizado para a composição dos textos na sua fase de investigação e a base lógica do relato dos resultados apresentados reside no Método Indutivo<sup>8</sup>, cuja premissa menor é a análise dos Tratados Internacionais como método para evitar a bitributação internacional sob a ótica da soberania dos Estados, pausando-se no interesse do crescimento econômico transfronteiriço – premissa maior. A técnica de pesquisa utilizada para desenvolver o método escolhido é a Pesquisa Bibliográfica e Documental.

## **2. Considerações sobre os Tratados Internacionais sob a perspectiva do Direito e da Democracia**

O ser humano sempre está aprimorando as suas relações sociais com a finali-

---

7 “Então, a hipótese de surgimento de um Estado pós-moderno não é minimamente invalidada, antes é reforçada pela crise mundial: mesmo que o mito da uma “mundialização feliz” tenha sido fortemente abalado, o processo deve ter seguimento, conduzindo a uma interdependência cada vez maior dos Estados; e se esses são conduzidos a intervir mais ativamente na Economia para remediar os efeitos deletérios da crise, essa intervenção não significa minimamente que eles sejam isoladamente capazes de a ela responder. O Estado pós-moderno permanece, então, um conceito pertinente para evidenciar a medida das mudanças que afetam a consistência e a forma dos Estados contemporâneos”. (CHEVALLIER, 2009, p. 284)

8 “[...] base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”. (PASOLD, 2015, p. 213)

dade de buscar a pacificação social. Nesse sentido, o Direito surge como ferramenta indispensável para regular as condutas sociais. A partir da lógica de que a conduta humana tende a sofrer variações, seja devido ao desenvolvimento tecnológico ou à influência de determinados comportamentos detentores de valor moral, os quais são praticamente cobrados pela sociedade e, considerando que o Direito tem como pressuposto a regulamentação dessas condutas sociais, pode-se afirmar que o Direito, bem como as relações e os comportamentos sociais, estão em constante mudança.

Pode-se averiguar, também, outro fato: o tempo de manifestação da dimensão social ocorre com maior velocidade em comparação ao Direito. É preciso uma medida de sincronia minimamente harmoniosa<sup>9</sup> entre tempo social e o tempo do Direito para que hajam cenários de paz mais duradoura. Nesse sentido, Kelsen (2000, p. 21) leciona que:

A função de toda ordem social, de toda sociedade – porque a sociedade nada mais é que uma ordem social – é motivar certa conduta recíproca dos seres humanos: fazer com que eles se abstêm de certos atos que, por alguma razão, são considerados nocivos à sociedade, e fazer com que executem outros que, por alguma razão, são considerados úteis à sociedade.

Com o intuito de sempre progredir, o ser humano, além de estabelecer regras condutoras dos comportamentos em sociedade, também sentiu a necessidade da criação de um determinado território onde pudesse fixar um modelo de convivência e submeter aos residentes e visitantes um parâmetro comportamental, delimitando a sua área. Nesse momento, surge a ideia de Estado, o qual para se concretizar é necessária a junção de três elementos imprescindíveis para a sua formação, a saber: (1) território; (2) povo; e (3) soberania. Logo, a formação do sistema político sempre foi de extrema relevância para o estabelecimento da organização e do exercício do poder estatal. Dentre algumas formas de regime de governo, tem-se a Monarquia, Oligar-

9 “[...] Contra as lentidões do determinismo histórico, é preciso abrir as brechas da iniciativa e da alternativa, mas, ao encontro das temporalidades abertas de sociedades hiperindividualistas, é preciso imaginar mecanismos de concordância dos tempos”. (OST, 2005, p. 17)

quia, Democracia, sendo esta última, objeto do presente ensaio. Sobre a Democracia, Bobbio (2002, p. 30) ressalta:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelece quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

A Democracia, nesses termos, está ligada ao sentido de representatividade do povo, o qual elege os seus representantes por meio de eleições ocorridas periodicamente. O intuito desse sistema político contemporâneo é controlar os poderes do Estado, fazendo com que o poder emane do próprio povo. Também Kelsen (2000, p. 37) sobre a ideia de Democracia com base na unidade do povo e unidade dos atos, explana:

Mas, a unidade do povo não passa da unidade dos atos individuais regulados e dirigidos pelo direito do Estado, então, nessa esfera normativa em que o “poder” se apresenta como vínculo normativo, como submissão a regras obrigatórias, a unidade buscada será o povo, mas como objeto do poder. Sob esse ponto de vista os homens entram em campo como sujeitos do poder, somente na medida em que participam da criação da ordem estatal.

Nesse sentido, os Estados possuem soberania, ensejando salientar, que não se admite a intervenção de outros Estados para demandar sobre o modelo seguido de cada um. No entanto, principalmente em tempos atuais, cujas inovações da tecnologia aproximam as pessoas e a globalização se faz presente, é imprescindível a regulamentação das relações internacionais, com o fito de contribuir com o crescimento econômico mundial, bem como para aprimorar a pacificação e convivência no plano transnacional.

Nessa linha de pensamento, o espectro da Soberania não pode ser um poder que limita, dificulta ou impede a cooperação multilateral entre os povos. É a partir de suas experiências locais que se pode desenvolver uma tessitura capaz de trazer novos

agentes, novas demandas, novas condições de ratificar um compromisso humanitário comum com enfoque sempre no momento presente. O fomento para uma interculturalidade jurídica, como se observa pelo Direito Tributário, se torna o caminho para um Direito Global<sup>10</sup>.

O instituto da Democracia, atualmente, é considerado como um valor universal, tanto pelos estudiosos quanto pela sociedade contemporânea, dispensando a diferenciação entre os mais variados tipos culturais e históricos entre os países que adotam o sistema. A consolidação democrática entre os Estados, sob a ótica do perfil macro e sistêmica, o qual tem como intuito englobar a inserção dos países no sistema mundial por meio da ordem de desenvolvimento econômico e da dinâmica e efetividade de suas ações como protagonistas, tende a ser um ápice para a contribuição do desenvolvimento econômico mundial.

Ao focar sua atenção no instituto da Democracia, Kelsen (2000 p. 125) afirma que: “A participação na legislação dos indivíduos sujeitos à ordem jurídica é característica da democracia, distinguindo-a da autocracia, na qual os sujeitos são excluídos da legislação, não têm direitos políticos”. É exatamente nesse cenário de comparação que se visualiza a importância da Democracia, uma vez que esse instituto permite a atuação do povo na confecção da legislação pátria, por meio de seus representantes eleitos, influenciando a criação de dispositivos legais revestidos de direitos fundamentais, bem como garantindo a atuação estatal com menos intensidade e rigorosidade, estabelecendo um limite para o seu exercício.

No tocante aos tratados internacionais, estes têm como escopo reforçar a inter-relação entre os Estados signatários a fim de aprimorar os relacionamentos internacionais no intuito de fomento às condições de cooperação, de solidariedade, de transversalidade entre necessidades comuns. Esse processo ocorre principalmente pela troca de produtos e consumos de recursos os quais ocorrem principalmente no nível transnacional. Essa afirmativa não sinaliza que a economia local não se investe da mínima relevância, porém, é inegável que as inovações tecnológicas e os avanços

10 “[...] a força motriz do Direito já não é mais os anseios de limitação jurídica dos poderes domésticos absolutos; mas, sobremodo, a regulação de dinâmicas policêntricas relacionadas com a circulação de modelos, capitais, pessoas e instituições em espaços físicos e virtuais” (STAFFEN, 2015, p. 22)

do meio de comunicação têm aproximado os países nas relações negociais.

É a experiência local que tem capacidade de servir como alternativa ao aperfeiçoamento de uma cultura democrática dialogal mundial. A menos que os debates no nível transnacional ensejem medidas mais urgentes sobre a efetividade de mecanismos que ampliem e assegurem a Dignidade Humana dentro dos territórios nacionais, o caminho indutivo, o das características regionais é o mais promissor para se alcançar esse objetivo.

Percebe-se, a partir desses argumentos, os procedimentos e regras que regem o sistema global em relação à migração, comércio, comunicações e finanças, os quais se encontram dispersos em vários dispositivos recebem tratamentos diversos variando de país para país. Para tanto, é imprescindível que a economia global seja governada de forma democrática.

Apesar dos tratamentos diversificados, deve-se ter em conta que o respeito aos princípios e à dignidade da pessoa humana devem ser regidas em todas as condutas em respeito aos Direitos Humanos sem o qual se tem, como se observa no tempo, a reinvenção da ideologia<sup>11</sup> proposta pelo Capitalismo mercantil fundado no comercialismo e consumismo. Nesse sentido, os princípios são valores fundamentais que antecedem a norma jurídica, inaugurando-a. Têm como escopo nortear tanto o legislador quanto o aplicador do Direito. Sobre a importância dos princípios Carraza (1993, p. 26) leciona:

Por igual modo, em qualquer Ciência, princípio é começo, alicerce, ponto de partida. Pressupõe, sempre, a figura de um patamar privilegiado, que torna mais fácil a compreensão ou a demonstração de algo. Nessa medida, é, ainda, a pedra angular de qualquer sistema.

Desse modo, vislumbra-se que os Tratados Internacionais carregam um verdadeiro condão de fortalecer os princípios norteadores das condutas humanas sob uma perspectiva internacional e humanitária, fortalecendo a Democracia enquanto

---

11 “[...] ideologias são ideias situacionalmente transcendentas que jamais conseguem de facto a realização de seus conteúdos pretendidos. [...] Embora se tornem com frequência, motivos bem-intencionados para a conduta subjetiva do indivíduo, seus significados, quando incorporados efetivamente à prática, são, na maior parte dos casos, deformados”. (MANNHEIM, 1982, p. 218)

instituto que se fundamenta no consenso, visando o avanço nas relações sociais e transnacionais com o intuito de fortalecer as condições econômicas, sociais e culturais dentro de seu país.

### **3. O papel dos Tratados Internacionais diante da globalização sob a luz do Direito Internacional**

A globalização é considerada como um dos grandes desafios mundiais, consistindo no estabelecimento de integração entre os Estados, visando melhorar e ampliar o processo social e econômico entre estes. Nesse contexto, destaca-se o advento das inovações tecnológicas, cujas distâncias estão ficando mais curtas, fazendo-se necessário o cumprimento pacífico e coerente das relações negociais transnacionais. É por meio desse cenário que os Tratados Internacionais se fazem imprescindíveis instrumentos regulamentários dessas relações, haja vista que a globalização possui como principal escopo, a transação financeira entre os países. Para Bassi (1997, p.30):

A queda das barreiras alfandegárias, a formação de blocos econômicos, a velocidade nas comunicações, as mudanças tecnológicas e o fluxo de capitais internacionais são as principais forças que estão moldando uma nova ordem mundial.

A partir desse cenário, surge associado à globalização, o rompimento das fronteiras geográficas, aumentando os negócios internacionais, fator que exigiu, entre os países, a celebração de Tratados Internacionais que versassem sobre a dupla tributação. A importância da adesão dos países a esses acordos estão entrelaçados ao interesse de arrecadação de tributos destinados aos cofres públicos, e por sua vez, cada país pretende arrecadar a sua parte. É nesse contexto que se acaba aplicando a bitributação que incide sobre o mesmo fato gerador. Nesse contexto, emana a necessidade da cooperação internacional no sentido de se efetivar o crescimento econômico global. Sobre globalização, Ianni (2002, p. 19) corrobora que:

A fábrica global instala-se além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social e outras forças produtivas. Acompanhada pela publicidade, a mídia im-

pressa e eletrônica, a indústria cultural, misturadas em jornais, revistas, livros, programas de rádio, emissões de televisão, videoclip, fax, redes de computadores e outros meios de comunicação, informação e fabulação, dissolve fronteiras, agiliza os mercados, generaliza o consumismo. Provoca a desterritorialização e a reterritorialização das coisas, gentes e ideias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos.

Conforme a Convenção de Viena, de 1969, os Tratados Internacionais compõem a principal fonte de obrigação do Direito Internacional, sendo esses acordos elaborados na modalidade escrita entre os Estados Soberanos, vinculando estes ao cumprimento de seu objeto jurídico, ou seja, os Tratados são dotados de obrigatoriedade e irradiam efeitos jurídicos aos Estados-partes. Infelizmente, no Brasil, hoje, despreza-se a importância dos Tratados, especialmente os que se referem aos Direitos Humanos, preterindo-os às legislações internas, as quais nem sempre possuem conexão com esses instrumentos, seja nas constituições de medidas à sua efetividade interna, seja na capacidade hermenêutica para ratificar a força constitucional dos Direitos Fundamentais.

Não obstante esse cenário, os Tratados Internacionais são recepcionados na ordem interna por meio de um ato jurídico especial realizado por meio da autoridade estatal competente, indicada pela Constituição Federal de 1988. Todavia, a Carta Magna não conceituou o que seriam os Tratados, sendo este definido pelo art. 2, §1º, alínea *a* da Convenção de Viena indicando que “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica<sup>12</sup>”. Nesse sentido, Mazzuoli (2013, p. 1242) leciona que:

A celebração de tratados, de que cuida o art. 84, inc. VIII, da Constituição, tem sua regulamentação formal na Convenção de Viena sobre o

---

12 BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em: 29 set. 2018.

Direito dos Tratados de 1969, que tomou providência de regulamentar os requisitos para a conclusão e entrada em vigor dos tratados. A referência a tratados, convenções e atos internacionais, feita pela Constituição é supérflua, uma vez qualquer denominação que se dê carece de importância à luz do Direito Internacional Público, segundo estabelece o art. 2, § 1º, alínea *a*, da Convenção de Viena de 1969 [...].

Todavia, insta salientar, que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos aderidos pelo Brasil, possuem equivalência às Emendas Constitucionais ou com *status supralegal*. Essa determinação encontra-se no §3º do art. 5º da Constituição Federal, o qual diz que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais<sup>13</sup>”. A aplicação desse dispositivo se torna ainda mais significativa à integralidade constitucional brasileira a partir do Controle de Convencionalidade, entendido, nesse momento, como a adequação do conteúdo dos Tratados à produção, interpretação e aplicação no Direito.

Desta forma, constata-se que para a obtenção da harmonia entre os povos e nações, foi sendo criado paulatinamente um vínculo necessário entre os Estados, como forma perspicaz de almejar a proteção no âmbito internacional. Neste sentido, demonstra-se a importância da aderência de alguns Tratados Internacionais pelo Brasil no que se refere a prevenção da aplicabilidade da bitributação no Ordenamento Jurídico, com a intenção de prevalecer à efetividade de um direito já garantido.

#### **4. Os Tratados Internacionais como método de evitar a bitributação e os negócios internacionais**

No Brasil, segundo os ditames constitucionais, observa-se em matéria tributária, a especificidade no tocante aos Tratados Internacionais ratificados pelo ordenamento jurídico pátrio. Por esse motivo, em respeito ao princípio da especialidade,

---

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicacompile.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacompile.htm)>. Acesso em: 29 set. 2018.

prevalece a lei específica sob a lei genérica. Esse regramento não se confunde com o instituto da revogação, mas sim com a eficácia das normas vigentes de forma pacífica. Nesse caso, o artigo 98 do Código Tributário Nacional não enseja a supremacia hierárquica dos Tratados Internacionais, mas trata sobre o princípio da especialidade (SABBAG, 2009, p. 145).

Sabe-se que as antinomias jurídicas são resolvidas pelos critérios da hierarquia, da temporaneidade e da especialidade. Dessa forma, os Tratados Internacionais que se referem à (bi) tributação suspenderão a eficácia da norma de incidência tributária geral, pelo critério da especialidade das normas.

Cabe salientar que os Tratados Internacionais são leis formais e escritas que irradiam seus efeitos no plano transnacional, determinando-se como fonte principal do Direito Internacional. A celebração desses tratados é realizada por meio da observância da Constituição de cada país, respeitando o direito interno deste. No Brasil, por exemplo, os Poderes Legislativo e Executivo detêm a competência de forma compartilhada para incorporar o Tratado Internacional, obedecendo aos ditames constitucionais, cabendo a cada um desses poderes a sua atuação específica.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 84, inciso VIII, cabe ao Presidente da República, de forma privativa, a celebração do tratado, bem como a promulgação (art. 84, inc. IV da CF); já o artigo 49, inciso I e artigo 84, inciso VIII do mesmo dispositivo, determina a competência ao Congresso Nacional no tocante ao referendo e aprovação do ato. No entanto, segundo Mazzuoli (2013, p. 1243):

É a ratificação a fase mais importante e necessária do processo de conclusão dos tratados, pois é por meio dela que tais acordos se convertem em obrigatórios para os Estados, após a troca ou depósito dos seus instrumentos em Estado ou órgão depositário que assuma a sua custódia. Devido à sua importância, passou a ratificação a ser subentendida nos tratados internacionais.

A partir da globalização e seus efeitos mercantis, o empreendedorismo internacional adquiriu maior relevância no contexto atual, induzindo os Estados à adesão aos Tratados Internacionais sobre bitributação com o interesse de se estabelecer um

estímulo ao crescimento do investimento internacional. Aos poucos, identifica-se uma possível fonte de cooperação, de interdependência a qual sintetiza essa tessitura que favorece o diálogo em prol de um desenvolvimento qualitativo entre as nações, desde que não impere o imperativo de uma guerra comercial de todos contra todos, na qual um Estado-nação promove a Dignidade Humana de seus cidadãos à custa de seres humanos em outros territórios nacionais.

A dupla tributação internacional, sob todos os seus aspectos, tende a reduzir drasticamente os negócios transnacionais, pois se trata de imposição arbitrária dos Estados em nome de sua soberania fiscal, incidindo sobre o contribuinte, por meio da dupla arrecadação de tributos sobre determinado fato gerador no mesmo lapso temporal.

Evidencia-se, nesse caso, que o processo de internacionalização auxilia o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), em que as exportações e importações tendem a contribuir com o crescimento econômico mundial, bem como com o avanço da tecnologia e cultura. Não incentivar esses agregadores, seria um retrocesso em escala global.

Desse modo, Sabbag (2009, p. 144) menciona que: “Os tratados pretendem evitar a bitributação internacional, a fim de que o sujeito passivo não se subordine a várias imposições perante um só fator de avaliação de sua capacidade contributiva”. Extrai-se dessa afirmação que os Tratados Internacionais são verdadeiras garantias que visam assegurar os direitos sobre uma perspectiva transnacional, sendo um grande aliado ao combate à bitributação, constituindo-se numa verdadeira benesse para os Estados signatários que pretendem delimitar a competência de ordem tributária, com o intuito de almejar um maior desenvolvimento e crescimento econômico advindo das relações negociais internacionais.

## **5. As relações negociais internacionais, as fronteiras e os efeitos da bitributação**

Nos últimos tempos, o campo do comércio internacional atravessou por períodos de mudanças significativas, advindo com o processo de globalização mundial. Essa situação ensejou a intensificação das relações negociais entre os comércios localizados em lugares diversificados e as pessoas, que por sua vez ocasionou modifi-

cações no sistema tributário de vários Estados. Na lição de Canotilho (s.d., p. 469):

Os direitos econômicos, sociais e culturais e respectiva proteção andam estreitamente associados a um conjunto de condições – econômicas, sociais e culturais – que a moderna doutrina dos direitos fundamentais designa por pressupostos de direitos fundamentais.

A bitributação como fenômeno internacional encontra-se no campo do Direito Tributário Internacional. Para compreender a dupla tributação e determinar qual o país competente para exigir o cumprimento da obrigação tributária, é necessário se amparar na legislação em vigor no local onde está o contribuinte, observando o fato gerador e o lapso temporal deste.

A impescindibilidade de se observar a sobrecarga fiscal, principalmente em países possuidores de altos índices de exigência tributária, tornou-se relevante, haja vista que os seus efeitos – desaceleração do crescimento econômico e tecnológico, relação conturbada e prejuízo na distribuição de culturas e conhecimentos entre os países – se irradiiam não somente no plano econômico daquele país, bem como pode impactar o desenvolvimento numa escala global de forma negativa.

Para formar um sistema tributário internacional justo e observando a soberania tributária, os Estados perceberam a necessidade de cooperar entre si para a eliminação das sujeições fiscais impostas por ordenamentos tributários distintos, incidindo, sobre mesmo indivíduo, a dupla tributação pelo mesmo fato gerador. Essa condição extrapola a esfera do justo tributário, mas encontra-se fundamentado na soberania fiscal de cada país, onde, cada qual, tem a liberdade de instrumentalizar as suas normas tributárias e impô-las a todos que estão sob a sua jurisdição.

Ressalte-se que a dupla tributação ocorreu, principalmente, com o período pós Segunda Guerra mundial, no qual os países estabeleceram maiores relações entre si. Logo, surgiu a necessidade de atenuar e eliminar a bitributação internacional, pois tal fator acarretava certo retrocesso no tocante ao crescimento econômico mundial. Nesse caso, houve a necessidade dos Estados cooperarem de forma a estabelecer acordos internacionais relativos ao tema em nome do desenvolvimento mundial.

Nesse cenário, as fronteiras se “amplificaram” no sentido de que as relações

entre os países se tornaram, praticamente, de interdependência. Nesse sentido, Fábio Aristimunho Vargas (2017, p. 35), leciona que “[...] a fronteira comporta, ainda, outra dimensão, podendo ser compreendida sob um novo prisma: mais do que apenas apartar, ela tem o condão de aproximar, de unir povos vizinhos”.

A partir dessa lógica, pode-se asseverar que as fronteiras geográficas se romperam em muitos sentidos, pois essa alegação não consiste em determinar que essas deixaram de existir, mas que já não possuem “muros” como antes possuíam. Cada país, por mais soberano que seja, não tem condições de evoluir economicamente e tecnologicamente, sozinho. O imperativo transversal da solidariedade tributária fomenta a resolução de dificuldades civilizacionais as quais não se resolvem por seus próprios mecanismos. Todas as atividades humanas, especialmente as comerciais, não são destinadas para as vontades individuais de cada pessoa, mas sempre destinado ao Outro. Essa é a epifania que torna a cooperação a justa medida que impede a ocorrência de um jogo desleal nas práticas mercantis.

No entanto, cada país tem estabelecido suas normas tributárias, diferenciando-se um do outro. A partir dessa perspectiva, complicada seria uma convenção internacional que englobasse todos esses países que possuem sistemas fiscais e tributários distintos. Então, como uma das soluções plausíveis para essa problemática, foram criadas as convenções bilaterais, tornando-se, estas, uma medida mais adequada para solucionar os casos de bitributação internacional.

No Brasil, por exemplo, está em vigor o Decreto nº 355, de 2 de dezembro de 1991, que promulga a Convenção Destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Imposto sobre a Renda, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino dos Países Baixos.

Mais próximo a nossa tríplice fronteira (ARG, BR, PY), temos o Decreto nº 87.976/1982 que Promulga a Convenção entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria do Imposto sobre a Renda.

Ao total são 34 países<sup>14</sup> com os quais o Brasil possui tratado para evitar a dupla

14 África do Sul, Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Coréia do Sul, Dinamarca, Equador, Eslováquia, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Hungria, Índia, Israel, Itália, Japão,

tributação. Ocorre que enquanto existem 34 tratados para evitar este tipo de dupla tributação, com o País que possui a fronteira mais movimentada com o Brasil, ainda não existe uma previsão legal desse cenário que favoreça a união entre esses países.

A ausência de tratado internacional entre Brasil e Paraguai que evite a dupla tributação do IRPF entre os árabes, brasileiros e chineses que moram no Brasil e trabalham no Paraguai é causa de diversas tentativas de se tentar achar formas, nem sempre legais, que evitem a tributação, causando, em tese, tipificações na seara criminal (lavagem de dinheiro, ocultação de patrimônio, sonegação fiscal, entre outros).

## **Conclusão**

É urgente a necessidade de um tratado internacional entre Brasil e Paraguai para evitar a dupla tributação do imposto de renda sobre ganho de dinheiro da pessoa que reside no Brasil, mas que aufera sua renda do lado Paraguaio e que deseja investir do lado brasileiro para aqui gerar emprego e renda.

A criação desse instrumento não se resume a assegurar uma sobrevivência tributária a ambos os países, ou seja, a simples eliminação da bitributação entre os produtos importados não assegura uma cura ao deficit dos cofres públicos. A simples resolução de uma dificuldade financeira jamais deve ser o objeto jurídico de um Tratado Internacional. O que se coloca em dúvida é por quanto tempo esses países poderão assegurar desenvolvimento e dignidade aos seus respectivos cidadãos sem que haja uma permanente cooperação para que haja a satisfação de seus objetivos comuns.

Ao se evitar uma sobrecarga fiscal para qualquer dos países signatários, tem-se, num primeiro momento, os resultados daquilo que prescreve os artigos 3º e 4º, IX da Constituição Federal de 1988. Quando uma nação opta pelo reconhecimento dos limites de seu poder soberano em prol do avanço econômico, político, jurídico, comercial, ambiental, entre outros, a solidariedade se torna um vínculo indissolúvel para a mitigação das dificuldades ao desenvolvimento e das misérias humanas. A parceria tributária favorece uma interdependência que promove a paz.

Por esse motivo a hipótese de pesquisa descrita no início deste texto resta confirmada pelo fundamento teórico apresentado, pois quando se indaga sobre os limites do poder soberano em prol ao desenvolvimento mútuo, especialmente no que se refere à dimensão tributária, a Dignidade Humana se torna o pilar central das atividades mercantis, diferente do que acontece com o atual jogo transnacional de acumulação de bens por uns e a miséria para outros.

O caso entre Brasil e Paraguai revela o cenário anteriormente descrito: a elaboração de um Tratado de efeito bilateral contra os efeitos da bitributação é a força da cooperação na qual intensifica objetivos comuns de desenvolvimento, de aperfeiçoamento à Dignidade Humana para que haja, hoje, uma luta intransigente contra todas as formas de exclusão, miséria, violência em ambos os países signatários. Essa é a marca do século XXI contra as promessas não cumpridas de uma Modernidade cuja única preocupação foi a intensa modernização do humano e a perda de sua sensibilidade perante o Outro.

## REFERÊNCIAS

BASSI, Eduardo. **Globalização de negócios:** construindo estratégias competitivas. São Paulo: Culturas Editores Associados, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constiticao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 16 de Outubro de 2018:

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em 16 de Outubro de 2018:

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 5. ed. Coimbra: Almedina, [s.d.]

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário.** 4. ed., ver. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1993.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno.** Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

IANNI, Octavio. **Teoria da globalização.** 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

KELSEN, Hans. **A democracia.** Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MANNHEIM, Karl. **Ideologia e utopia.** Tradução de Sérgio Magalhães Santteiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Constituição do Brasil.** / J.J Gomes Canotilho...[et al.] - Outros autores e coordenadores: Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. - São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

OST, François. O tempo do direito. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru, (SP): EDUSC, 2005.

PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Direito tributário.** 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VARGAS, Fábio Aristimunho. **Formação das fronteiras latino-americanas.** Brasília: FUNAG, 2017.

### **3. O CUSTO TRIANGULAR: REEXPORTAÇÃO E DESCAMINHO NAS RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI<sup>15</sup>**

*Micael Alvino da Silva<sup>16</sup>*

*Rafael Rodrigues Dolzan<sup>17</sup>*

*Alexandre Barros da Costa<sup>18</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A reexportação; 3. O descaminho; Conclusão.

#### **RESUMO**

A partir da integração física, por meio de estradas, pontes e de depósitos francescos nos portos de Santos e Paranaguá, o Paraguai teve acesso ampliado a outros mercados internacionais. Enquanto a economia do Brasil passava por um processo de abertura internacional, o comércio de triangulação de mercadorias se consolidou na região leste do Paraguai, especialmente em Cidade do Leste. O modelo de reexportação de mercadorias, provenientes majoritariamente da Ásia, levou ao desenvolvimento de um comércio que foi regulado no início da década de 1990. Desde então, o Banco Central do Paraguai e organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, têm calculado o valor das reexportações do país. Considerando o mercado brasileiro como principal destino e a abrangência da 9ª Região Fiscal da Receita Federal do Brasil, o objetivo deste capítulo é estimar o valor que entra no Brasil via

---

15 Este artigo é resultado de uma pesquisa conjunta entre o Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira e Relações Internacionais (GTF), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Alfândega da Receita Federal em Foz do Iguaçu.

16 Doutor em História Social (USP), é Professor Adjunto da UNILA, Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais Contemporâneas e Coordenador do GTF. Contato: micael.silva@unila.edu.br.

17 Mestrando em Sociedade, Cultura e Fronteiras (UNIOESTE), Especialista em Redes e Sistemas Distribuídos (PUC/PR), Graduado em Análise de Sistemas (UFPR), em Administração (UP), e Direito (UNIOESTE). É Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Delegado da Alfândega em Foz do Iguaçu. Contato: rafael.dolzan@rfb.gov.br.

18 Especialista em Relações Internacionais (UNILA), Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário (PUC/MG), Graduado em Ciências Econômicas (UFPR). É Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil e membro do GTF. Contato: abcbarros@hotmail.com.

Paraguai na forma de descaminho, o que se denominou “custo triangular”. Para tanto, utilizar-se-ão os dados de reexportação do Paraguai e das atividades da Receita Federal do Brasil, em um marco temporal de onze anos, compreendido entre 2006 e 2016, que será utilizado como série histórica para reforçar os argumentos apresentados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidade do Leste, comércio internacional, relações Brasil-Paraguai, reexportação, descaminho.

## 1. Introdução

O Brasil e o Paraguai possuem grandes diferenças no que se referem a aspectos demográficos, econômicos, políticos e sociais. No jargão dos internacionalistas, as “assimetrias” ficaram ainda mais evidentes com os processos de globalização e de integração regional no pós-Guerra Fria (1989). Em âmbito regional, a integração física dos dois países (estradas, pontes, porto-franco em Santos e em Paranaguá e Itaipu Binacional) possibilitou um grande incremento nas relações comerciais que foram potencializadas com a criação do MERCOSUL.

Além das assimetrias e da integração, as relações brasileiro-paraguaiaias são moldadas pelo fluxo comercial de produtos importados pelo Paraguai exclusivamente para reexportação. O termo reexportação, sinônimo de triangulação comercial, é utilizado nas estatísticas do Banco Central do Paraguai e até mesmo do Fundo Monetário Internacional. Os dados mencionados no texto foram compilados e analisados pelo Observatório de Economia Internacional (OBEI) do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP).

Os produtos da triangulação paraguaia são originários principalmente da Ásia e comercializados na fronteira leste, especialmente em Cidade do Leste e Salto do Guairá, tendo como principal destino o Brasil. No exercício da fiscalização aduaneira, a Receita Federal do Brasil lida com duas situações quanto ao ingresso dos produtos da reexportação. A primeira é quando ocorre a legalização por meio da concessão de cotas pessoais de isenção (COTAS); do recolhimento de imposto, via Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF); e do Regime de Tribu-

tação Unificada (RTU). A segunda é quando ocorre a apreensão dos produtos em situação de descaminho.<sup>19</sup>

A diferença entre os valores de o comércio triangular paraguaio e os valores com os quais lida a Receita Federal (legalizados ou apreendidos) se constitui a problemática central deste capítulo. O objetivo é estimar o “custo triangular”, ou seja, o valor que entra no Brasil via Paraguai na forma de descaminho. Para tanto, além dos dados do OBEI/CADEP, utilizar-se-ão os dados da 9<sup>a</sup> Região Fiscal, que abrange todas as unidades da Receita Federal dos estados do Paraná e Santa Catarina. O marco temporal de onze anos, compreendido entre 2006 e 2016, será utilizado como série histórica para reforçar os argumentos apresentados.

## 2. A reexportação

Em uma recente publicação, Christine Folch argumentou que o comércio de Cidade do Leste e o MERCOSUL representam estratégias diferentes de integração: a primeira binacional e a segunda supranacional (Folch, 2018, p. 268). Em ambos os casos, a área da Tríplice Fronteira é um importante corredor para os fluxos comerciais entre o Brasil e o Paraguai. Para os fins desta análise, nosso foco recai sobre o modelo representado pelo comércio de Cidade do Leste.

O comércio de reexportação foi uma opção política do Paraguai para desenvolver sua economia. As iniciativas paraguaias tiveram início com o incentivo para instalação de zonas francas, que foram alvos de críticas da diplomacia brasileira desde a década de 1960 (Cervo, 2001, p. 213). A escolha por substituir a Argentina como principal parceiro comercial pelo Brasil levou a um processo de integração física que possibilitou que o Paraguai tivesse livre acesso para adquirir produtos industrializados ao redor do mundo via depósito franco nos portos brasileiros de Santos e Paranaguá (YEGROS e BREZZO, 2013).

19 “Contrabando e descaminho são dois crimes tipificados no Código Penal Brasileiro. O primeiro é a importação de produtos que dependem de autorização/licença de órgão competente ou tem proibição de importação estabelecida em normativa legal (medicamento e cigarro, por exemplo), enquanto que o segundo é a prática de importação que ilude, no todo ou em parte, o pagamento de direitos ou tributos devidos pela entrada, pela saída ou pelo consumo da mercadoria (smartphone e notebook, por exemplo)” (BRASIL, 1940).

Para o desenvolvimento econômico do Paraguai, foi crucial a integração física (e posteriormente energética) com o Brasil. Além de suprir as demandas internas da sociedade, a possibilidade de se revender produtos de outras partes do mundo levou alguns conselheiros do então Presidente Alfredo Stroessner a vislumbrar a possibilidade de se haver um centro comercial de reexportação. Foi sob esta lógica que, a partir da década de 1970, portanto antes mesmo da proposta do MERCOSUL e da onda de abertura de mercados na América Latina, as fronteiras paraguaiaias foram abertas “aos fluxos (legais e ilegais) de mercadorias, capitais e pessoas” (Cesar, 2016, p. 21).

Com praticamente nenhum controle das autoridades fazendárias, o comércio de Cidade do Leste viveu seu momento de ouro até o final do século XX. Paradoxalmente, as negociações do MERCOSUL que levaram à aprovação de medidas para legalizar o comércio de triangulação. Duas frentes foram registradas: por um lado, o governo paraguaio cuidou para que certos produtos fossem excluídos da lista dos que comporiam a Tarifa Externa Comum do bloco; por outro, implementou o regime de turismo, que visava proteger seu modelo de triangulação.

Em 1992, se instituiu um “regime alfandegário fiscal e preferencial”, com uma tarifa comum para qualquer produto importado, sendo 7% de Imposto de Importação e 2% de Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Além disso, turistas estrangeiros que compram nas lojas ficam livres do pagamento de 10% de IVA, cobrado das pessoas residentes no país (MASI, 2006b).

De acordo com Fernando Masi, a legalização da prática, que ocorria de modo informal e descontrolada, possibilitou tanto a proteção do modelo de triangulação quanto aumentou expressivamente a arrecadação, passando a ser, inclusive, a principal forma de ingresso de receitas do governo paraguaio (MASI, 2006b, p. 17). A partir do controle do governo, o Banco Central do Paraguai e o Fundo Monetário Internacional estimaram que, entre 1995 e 1999, 67% das importações do país eram exclusivamente para reexportar (MASI, 2006a).

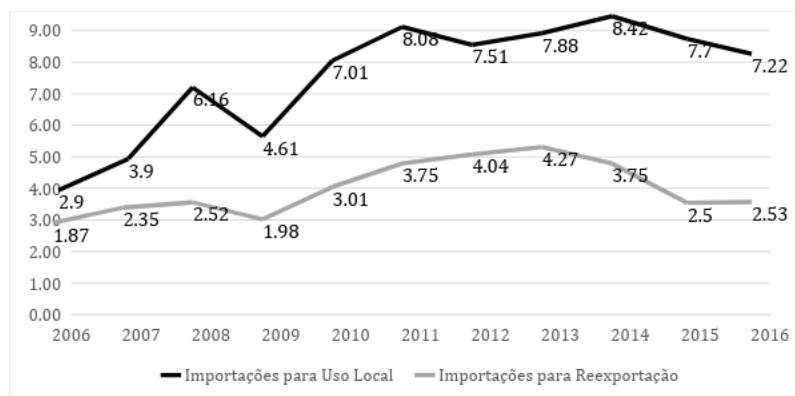
No momento em que a economia brasileira dava os primeiros sinais de abertura, era possível encontrar produtos de informática produzidos nos Estados Unidos, por exemplo, por um preço muito mais competitivo no Paraguai do que aqueles praticados no mercado nacional. Aquele foi o momento da história do contrabando e descaminho

na Tríplice Fronteira, que ficou conhecido como a “era dos comboios”, cujo aperfeiçoamento evoluiria para a “era do crime organizado” (Silva e Costa, 2018).

A série histórica com os valores do comércio de reexportação pode ser encontrada nas análises do já mencionado Observatório de Economia Internacional (OBEI). Trata-se de dados compilados e analisados por economistas cuja atuação profissional gravita em torno da Universidade de Assunção e do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP). (Galeano, García, González, & Mancuello, 2014, p. 421). O CADEP é um centro de estudos, pesquisa e análises econômicas e sociais, fundado na década de 1990 e protagonista de um “pensamento político e sociológico de viés paraguaio”, com apoio de agências e considerável experiência e reconhecimento internacional (Rolon, 2011, p. 18).

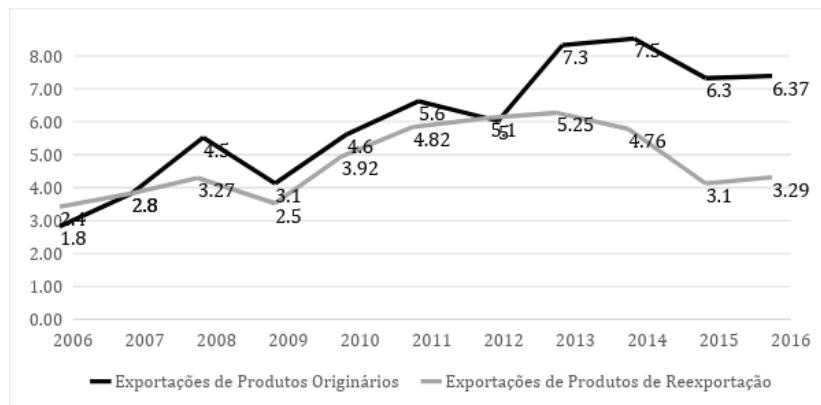
O tema da reexportação comercial é tratado como uma opção de desenvolvimento antagônica ao processo de integração produtiva via MERCOSUL. Além de garantir a maior fonte de ingressos do governo, as reexportações representam um dos quatro fatores de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Os outros três são: a exportação de produtos florestais e agropecuários; a comercialização de energia elétrica; e o incremento nas exportações, sobretudo a partir de 2010, sob os regimes de maquila e zona franca (Masi, 2011, p. 121).

**Gráfico 1 – Importações do Paraguai de 2006 a 2016 (em US\$ bilhões)**



Fonte: *Informe Especial de Comércio Exterior 2017* (OBEI, 2018). Elaboração própria.

**Gráfico 2 – Exportações do Paraguai de 2006 a 2016 (em US\$ bilhões)**



Fonte: *Informe Especial de Comércio Exterior 2017* (OBEI, 2018). Elaboração própria.

Os gráficos 1 e 2 possibilitam analisar a dimensão dos valores totais da balança comercial paraguaia e da reexportação ao longo dos onze anos, compreendidos entre 2006 e 2016. Dos valores de exportações de produtos originários, não estão contabilizados os valores correspondentes à venda de energia elétrica. De acordo com o CADEP, esta ressalva é importante porque a energia possui atributos especiais que emanam de acordos negociados no campo das usinas hidrelétricas e merece tratamento diferenciado.

Os produtos de reexportação são aqueles que foram importados pelo Paraguai com a finalidade específica de serem revendidos. Para os fins de cálculo, se considera como produtos de reexportação aqueles que não sofreram alterações em seu status original de importação, de modo que a produção sob o regime de maquilas está descartada desta análise. Basicamente, se trata de produtos como: perfumes, uísques, bebidas espumantes, produtos de informática, telefones celulares, jogos eletrônicos, câmeras fotográficas, acessórios, entre outros. Também são desconsiderados os produtos produzidos no Paraguai, como o cigarro que é atualmente o principal item de apreensão da Receita Federal. De 2013 a 2017, a média anual de apreensão é de US\$ 97 milhões.<sup>20</sup>

Para o consumo da sociedade interna, nos onze anos analisados, houve um ex-

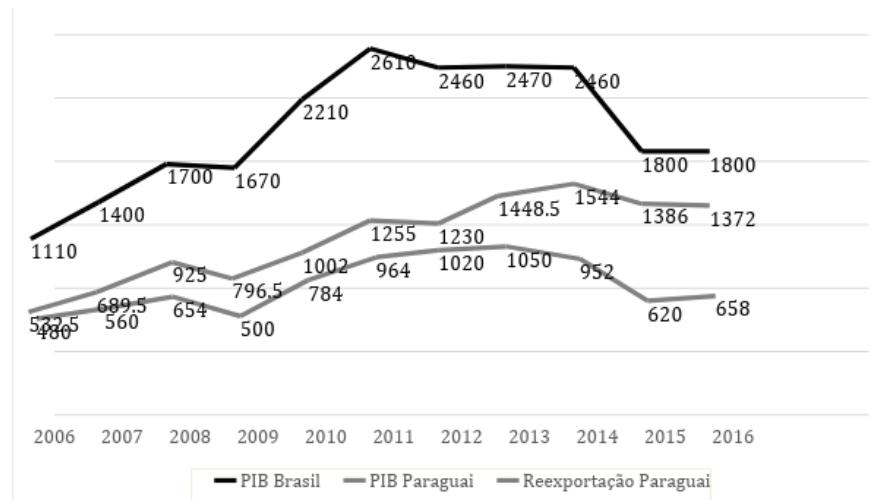
20 Cigarros, eletrônicos e informática corresponderam a 77% de todos os itens de apreensão da Receita Federal de 2006 a 2014 (SILVA e COSTA, 2018).

pressivo crescimento nas importações do Paraguai. De US\$ 2,9 bilhões em 2006, o valor saltou para US\$ 7,2 bilhões em 2016, registrando um crescimento de 148%. Enquanto isso, as importações de triangulação cresceram em proporção menor, de US\$ 1,87 bilhão para US\$ 2,53 bilhões, representando por uma taxa de crescimento de 35%. Relativamente menor, o valor dessas importações para triangulação diminuiu do correspondente a 39% de tudo que foi importado para o Paraguai em 2006 para 26% em 2016.

Também é importante notar que os produtos originários exportados pelo Paraguai cresceram em proporção muito maior que o comércio de triangulação. Ambos representavam uma fatia da balança comercial, em 2006, correspondente a US\$ 1,8 e US\$ 2,4 bilhões, respectivamente. Em 2016, os produtos originários atingiram US\$ 6,37 bilhões, enquanto que os produtos de triangulação não ultrapassaram os US\$ 3,29 bilhões.

Na média dos onze anos, o comércio de reexportação movimentou, aproximadamente, US\$ 3,81 bilhões por ano. Este movimento acompanhou o crescimento do PIB do Brasil e do Paraguai (gráfico 3), com pico de 5,25 bilhões de dólares comercializados em 2013 e com queda para 3,10 no momento mais agudo da crise econômica, em 2015, pela qual passa o Brasil.

**Gráfico 3– Comparativo entre Produto Interno Bruto e Reexportações  
(valores em US\$)**



Fontes: *Informe Especial de Comércio Exterior 2017* (OBEI, 2018) e *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2016* (OCDE, 2018). Elaboração própria.

Em uma perspectiva histórica, é possível perceber que o comércio de triangulação vem perdendo peso relativo na economia paraguaia. O conjunto das reexportações paraguaias já chegou a representar em 2006, 22% do PIB do país e, em 2016, o percentual caiu para 12%. Ainda assim, trata-se de um valor considerável, já que somente em 2016, por exemplo, o valor bruto do comércio de reexportação foi de US\$ 3,29 bilhões. Se considerarmos a cotação média do dólar no ano de 2016 (R\$ 3,49, conforme dados do Banco Central do Brasil), se constata que ingressou no Brasil a soma de R\$11,48 bilhões naquele ano.

Nas relações entre o Brasil e o Paraguai, estes números são oficialmente ignorados. Consequentemente, analistas do governo divulgam anualmente, por meio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, os dados incompletos da relação comercial do Brasil com o Paraguai, indicando *superávit* histórico para o Brasil. Quando adicionados os dados de reexportação, a balança inverte e o Paraguai passa a ser o superavitário (Cesar, 2016). Analistas acadêmicos, reproduzindo aqueles dados do governo brasileiro, tendem a afirmar que o comércio com o Brasil é responsável por grande parte dos *déficits* totais do Paraguai, não tendo o Brasil proporcionado a seus parceiros comerciais regionais uma fonte de dinamismo por meio de excedentes comerciais (Severo, 2015).

### **3. O descaminho**

A atuação da Receita Federal do Brasil e dos demais órgãos que atuam no combate ao contrabando e descaminho se intensificou no início do período estudado. Em 2006, foi inaugurada a então nova Aduana na Ponte da Amizade, com maiores recursos materiais e humanos (Paro, 2016). De certo modo, pode-se considerar que a ação dos contrabandistas na fronteira do Brasil (Foz do Iguaçu) com o Paraguai (Cidade do Leste) se tornou “mais comportada” – tal qual a dos traficantes na fronteira dos Estados Unidos com o México pós 11 de Setembro de 2001 (Isacson, 2015, p. 140) (Silva e Costa, 2018).

Era de se esperar que o maior controle reduzisse ou limitasse o comércio de triangulação. No entanto, no mesmo ano de inauguração da aduana (2006), o Banco Central do Paraguai registrou um comércio de US\$ 2,4 bilhões, e que cresceu para

US\$ 2,8 bilhões no ano seguinte. Em 2008, o valor comercializado em produtos reexportados foi ainda maior, saltando para US\$ 3,27 bilhões, com uma queda em 2009 para US\$ 2,5 bilhões. Portanto, em 2009, se voltou praticamente ao mesmo valore de 2006, mas com franca recuperação desde então (gráfico 2).

Um dos principais fatores que motiva a busca por novas rotas e formas de introduzir contrabando e descaminho no Brasil é a fatia do mercado brasileiro, disposta a adquirir produtos de origem ilícita, sobretudo em períodos de crescimento da economia. Em um artigo de 2006, ao comentar os quinze anos do MERCOSUL, Fernando Masi argumentou que a responsabilidade dos problemas passaria pelo reconhecimento político da responsabilidade compartilhada tanto do Brasil quanto do Paraguai. A seu ver, o Paraguai teria mais a perder com o comércio de reexportação, já que os lucros ficariam majoritariamente nas mãos de brasileiros (ou outros estrangeiros). Além disso, a sobrevivência do mercado reexportador depende diretamente da existência do mercado brasileiro (MASI, 2006a).

Como observou Eric Hobsbawm, o contexto econômico do século XXI levou o cidadão comum a estar menos propenso a chancelar a autoridade do Estado. Nesta crise de legitimidade, o espaço para convencer o cidadão que um produto de descaminho é moralmente inaceitável parece um elemento muito ingênuo (Hobsbawm, 2007, p. 144). Esperar que o mercado consumidor de produtos economicamente mais viáveis seja superado por questões de ordem moral não parece uma solução do novo século.

Em termos de relações internacionais, é inviável (e até mesmo impossível) uma solução radical como fechamento total das fronteiras, sob o pretexto de se evitar contrabando e descaminho. No outro extremo, render-se ao descontrole total dos fluxos de pessoas e mercadorias não é a melhor alternativa para os Estados. Resta, portanto, conhecer o real problema em suas várias dimensões e executar ações de enfrentamento que de fato minimize o ingresso ilegal e a evasão de divisas. No que se refere às relações do Brasil com o Paraguai, conhecer o “custo triangular” pode ser um ponto de partida e é uma contribuição para o conhecimento do problema.

O “custo triangular” é o valor estimado dos produtos que entram no Brasil, vindos do Paraguai, possíveis de serem enquadrados como descaminho. Alguns limites foram impostos a esta análise e algumas escolhas metodológicas foram feitas.

Primeiro, se toma os dados de reexportação como expressão oficial do Paraguai e de organismos internacionais. Segundo, se considera o mercado brasileiro como principal destino dos itens de reexportação. Cruzada a fronteira, os dados que temos à disposição são aqueles da 9ª Região Fiscal da Receita Federal, que corresponde ao Paraná e Santa Catarina. Pela proximidade com os dois principais centros comerciais de produtos reexportados, o Paraná é a principal porta de entrada e suas rodovias servem de rota inicial para contrabando e descaminho vindos do país vizinho (IDESF, 2016).

O trabalho da Receita Federal está dividido entre o que é liberado para ingresso no país e o que é apreendido. Enquanto as apreensões ocorrem majoritariamente na zona secundária e sob a ação de criminosos organizados, as liberações ocorrem na zona primária, ou seja, em postos aduaneiros imediatos à entrada no Brasil (via Ponte Internacional da Amizade e Guaíra). Em geral, tratam-se de turistas e, em menor escala, de pequenos revendedores beneficiados por cotas de isenção (US\$ 300, por pessoa e por mês, doravante COTA), ou que efetuam o pagamento do imposto sobre o valor excedente das cotas via Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), ou sob o Regime de Tributação Unificada (RTU, Lei do Sacoleiro).

Para calcular o “custo triangular”, foram analisados os dados da 9ª Região Fiscal e concluiu-se o valor estimado produtos liberados e o valor registrado das apreensões da Receita Federal do Brasil. Os valores de apreensão dispensam cálculos além da variação cambial, para os quais utilizamos o valor correspondente ao ano, estimado pelo Banco Central do Brasil. De 2006 a 2016, se registrou a apreensão de US\$ 1,28 bilhão, ou seja, US\$ 116 milhões por ano.

**Tabela 1 – Estimativa média anual de valores liberados pela Receita Federal**

COTAS	DARF	RTU	TOTAL
US\$ 306,49 Milhões	US\$ 4,82 Milhões	US\$ 380,20 Mil	US\$ 311,69 Milhões

Fonte: 9ª Região Fiscal da Receita Federal do Brasil. Elaboração própria.

Exceto nos casos de RTU, o cálculo de COTA e DARF só podem ser estimados. Existem vários detalhes e limitações que impossibilitam chegar a um valor exato.<sup>21</sup> Essencialmente, tomemos como base somente o volume de circulação de pessoas no principal acesso do Paraguai para o Brasil. Na Ponte Internacional da Amizade, chegam a circular 82 mil pessoas por dia (UDC, 2016). Com o número de servidores e a atual infraestrutura, é impraticável o registro real da circulação de bens e pessoas na fronteira.

No caso das COTAS, a observação sobre o número de registro possui um pico entre 2008 e 2011. Durante aqueles quatro anos, em média, foram liberados US\$ 306,49 milhões por ano.<sup>22</sup> Com o fim da obrigatoriedade de registro das COTAS, por meio das Declarações de Bagagem Acompanhada (DBA),<sup>23</sup> o valor das COTAS registradas passou a diminuir significativamente. Ainda assim, os dados do período representam o registro máximo que a Receita Federal possui. Para calcular o “custo triangular”, estimamos que o valor das COTAS, caso se mantivesse a obrigatoriedade de registro, não seria inferior ao valor calculado.

Ao observar as mercadorias que foram liberadas mediante pagamento de impostos, os dados disponíveis são apenas aqueles arrecadados na Ponte Internacional da Amizade. Na média de 2006 a 2016, se contabilizou o valor anual de R\$ 5,95 milhões em recolhimentos de impostos via DARF. Do valor total arrecadado, uma parte corresponde a 50% de tributação sobre o valor que excedeu os US\$ 300 da cota de isenção, quando declarados espontaneamente, e outra parte corresponde a 75% de tributação (50% + multa de 25%) sobre o que excedeu a cota de isenção, quando a declaração é não espontânea. Para calcular o “custo triangular”, se considera que o montante total arrecadado anualmente foi por meio de declaração espontânea, correspondente a 50% do valor que excedeu a cota de isenção. Assim, o valor total das mercadorias liberadas acima da COTA corresponde ao dobro do arrecadado anualmente, representando o valor médio anual de

21 Os valores que utilizamos para COTAS foram inseridos por servidores da Receita Federal no Sistema de Controle de Bagagens (SCB) e para DARF, no Sistema Integrado de Apoio à Repressão (SIAR). Ambos os sistemas da Alfândega da Receita Federal do Brasil em Foz do Iguaçu, que abrange a zona primária em questão, foram desenvolvidas localmente.

22 Fórmula utilizada: (média das cotas de 2008 a 2011, dados da Ponte Internacional da Amizade e de Guaíra) x (valor unitário da cota) = valor médio de produtos liberados.

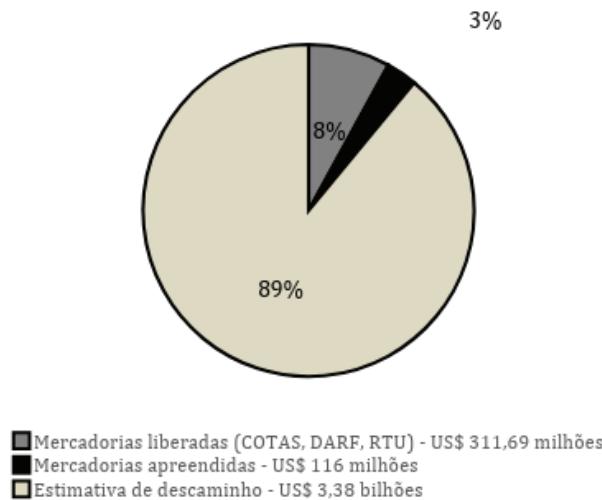
23 A partir da Instrução Normativa Receita Federal do Brasil nº 1217/2011, deixou de ser obrigatório o registro do uso de cota.

R\$ 11,9 milhões, que corresponde a US\$ 4,82 milhões (considerando a cotação média de 2,34 para o período, de acordo com dados do Banco Central do Brasil).

O único valor exato disponível se refere aos valores importados sob o Regime de Tributação Unificada. O regime especial foi instituído pela Lei 11.898 (Brasil, 2009), que é conhecida também como “Lei do Sacoleiro”. Noticiada na mídia com pouca frequência, o instrumento legal já foi objeto de um analista internacional que, equivocadamente, o tratou como uma ampla “legalização do contrabando” que teria sido feita pelo governo brasileiro (Aguiar, 2015). Sua tese não resiste à análise dos dados que a Receita Federal compila desde 2012, comparados com os dados de reexportação do OBEI/CADEP. Na média anual, de 2012 a 2016, o valor importado via RTU correspondeu a US\$ 380,20 mil,<sup>24</sup> ou seja, aproximadamente, 0,009% do que foi reexportado anualmente pelo Paraguai em igual período.

**Gráfico 4 – O “custo triangular”: percentuais de liberação, apreensão e descaminho em relação às reexportações do Paraguai de 2006 a 2016 (média anual).**

Reexportações do Paraguai: US\$ 3,81 bilhões



Fontes: *Informe Especial de Comércio Exterior 2017 (OBEI, 2018)* e *9ª Região Fiscal da Receita Federal do Brasil*.

*Elaboração própria.*

<sup>24</sup> A média da cotação do dólar no período de 2012 a 2016 foi de 2,86. Dados do Banco Central do Brasil.

Se tivermos os valores das reexportações, das legalizações e das apreensões, é possível estimarmos o valor das mercadorias que entram de forma ilícita no Brasil, provenientes do Paraguai. Os dados do gráfico 4 ilustram o percentual de ingressos ilícitos que somou US\$ 3,38 bilhões ou R\$ 7,9 bilhões, o que corresponde a 89% do comércio de reexportação do Paraguai. Certamente não é um valor pequeno e os lucros da complexa cadeia criminosa para colocar os produtos no mercado brasileiro podem contribuir para diversos outros ilícitos. As mercadorias liberadas e apreendidas representaram, respectivamente, 8% e 3% do total do comércio de reexportação.

Paradoxalmente, o valor das reexportações que alcançou 12% do Produto Interno Bruto paraguaio, em 2016, representou para o Brasil apenas 0,2% de seu PIB. Somente naquele ano, o PIB brasileiro foi de US\$ 1,76 trilhão e o comércio de reexportação do Paraguai registrou US\$ 3,29 bilhões. Em termos proporcionais, o valor é alto para a economia paraguaia e irrisório para a economia brasileira.

## Conclusão

O estudo apresentado teve com principal objetivo calcular o “custo triangular”, ou seja, os valores que correspondem ao crime de descaminho no Brasil, oriundo do comércio internacional de triangulação na fronteira com o Paraguai. Analisamos os dados de 2006 a 2016 tanto do comércio de reexportação do Paraguai quanto da atuação da Receita Federal do Brasil, especificamente da 9<sup>a</sup> Região Fiscal. Dos dados de reexportação, subtraímos o valor liberado ou legalizado pela Receita Federal (COTAS, DARF e RTU), bem como o valor das apreensões. Concluímos que ingressou anualmente no Brasil, o valor de 3,38 bilhões de dólares, o equivalente a 7,9 bilhões de reais.

Para o Paraguai, o valor representa em torno de 17% do seu Produto Interno Bruto, na média dos onze anos. Notamos que os índices do comércio de reexportação acompanham o crescimento da economia do Brasil e se mantém em um patamar sem grandes picos desde 2006, com um percentual médio, até 2016, de 0,2% do total do PIB. Em outras palavras, para os paraguaios, o significado das reexportações para a economia e a arrecadação nacional pode ser percebido de forma distinta dos brasileiros, para os quais, em geral, o percentual do PIB é inexpressivo.

Apesar da diferença, o valor de R\$ 7,9 bilhões não deve ser subestimado. Há que se levar em consideração que o “custo triangular” expressa apenas o valor bruto de uma parte do problema mais amplo, a saber, o contrabando e o descaminho nas fronteiras do Brasil. Os lucros que motivam a ação dos criminosos transfronteiriços e as combinações logísticas para o ingresso ilegal de toda a sorte de mercadorias (incluindo cigarro, drogas, armas e munições), leva às sociedades que vivem nas fronteiras a situações *sui generis*. O recrutamento de jovens, a evasão escolar e a violência generalizada são figuras sociais de uma face da mesma moeda. Na outra face, a economia do crime corrobora para diminuir a legitimidade do Estado que ainda contabiliza prejuízo às suas contas públicas.

O cálculo do “custo triangular” pode ser um ponto de partida e é uma contribuição para o conhecimento de uma parte de um amplo problema. É preciso considerar que amplos problemas demandam amplas, inteligentes e constantes medidas de enfrentamento. O risco do enfrentamento sazonal é levar ações inteligentes a pouco mais que uma mudança no *modus operandi* dos contrabandistas. Quando se comparou a mudança na infraestrutura e na atuação da Receita Federal em 2006 com os dados do comércio de reexportação, se concluiu que, apesar dos esforços, os valores do comércio de triangulação não foram abalados. Os sacoleiros de 2006, como os criminosos organizados de hoje, são peças no xadrez do “custo triangular”.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, J. C. Making Sense of Borders: Global Circulations and the Rule of Law at the Iguazú Triangle. In: JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A. C.; TRINKUNAS, H. **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848 – Código Penal**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940.

BRASIL. **Lei nº 11.898 – Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai**. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Regime de Tributação Unificada – Balanço (2012-2017)**. Ministé-

rio da Fazenda. Foz do Iguaçu. 2018.

CERVO, A. L. **Relações internacionais da América Latina:** velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.

CESAR, G. R. C. Integração Produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 22, 2016. 19-32.

FOLCH, C. Ciudad del Este and the Common Market: A Tale of Two Economic Integrations. In: BLANC, J.; FREITAS, F. **Big Water: The Making of Borderlands Between Brazil, Argentina and Paraguay.** Chicago: Chicago: University of Arizona Press, 2018. p. 267-284.

GALEANO, L. A. et al. Estudio país: Paraguay. In: RIED, J. J. B.; CADEÑO, O.; ALBUJA, A. **Más Saber América Latina:** potenciando el vínculo entre think tanks y universidades. Quito: Universidad Diego Portales y Grupo FARO, 2014.

HOBSBAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IDESF. **Características das Sociedades de Fronteira.** Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. Foz do Iguaçu. 2015.

\_\_\_\_\_. **Rotas do crime: as encruzilhadas do contrabando.** Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. Foz do Iguaçu. 2016.

ISACSON, A. Northbound “Threats” at the United States-Mexico Border: What Is Crossing Today, and Why?. In: JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A.; TRIKUNAS, H. **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

MASI, F. Paraguai-Brasil e o projeto MERCOSUL. **Política Externa**, São Paulo, 14, n. 3, 2006a. 23-32.

\_\_\_\_\_. Ups and downs of Paraguayan trade policy in the 1990s. In: BOUZAS, R. **Domestic determinants of national trade strategies:** a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile. Paris: Chaire Mercosur de Sciences, 2006b.

MASI, F. Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay. In: BRUN, D. A.; BORDA, D. **El Reto del Futuro Asumiendo el legado del bicentenario.** Asunción: Mercúrio Editorial, 2011.

OBEI. **Informe Especial de Comercio Exterior 2017.** Observatorio de Economía Internacional. Centro de Análisis y Difusión para la Economía Paraguaya. Assunción. 2018.

OCDE. **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2016.** Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. 2018.

PARO, D. **Foz do Iguaçu:** do descaminho aos novos caminhos. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2016.

ROLON, J. A. **Paraguai:** Transição Democrática e Política Externa. São Paulo: Annablume, 2011.

SEVERO, L. W. Integração Comercial e produtiva na América do Sul. In: CRUZ, C. A. S.; CORAZZA, G.; SOUZA, N. A. D. **América Latina – Olhares e Perspectivas.** Florianópolis: Insular, 2015.

SILVA, M. A. D.; COSTA, A. B. D. A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. In: BARROS, L.; LUDWIG, F. (Re)Definições de fronteiras: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

SOSTOA, O.; CÁCERES, O.; ENCISO, H. La economía paraguaya durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954 – 1989). In: VILLAGRA, L. R. **Proceso Histórico de la Economía Paraguaya.** Asunción: Secretaría Nacional de Cultura, 2012.

UDC. **Pesquisa sobre o perfil de pessoas que atravessam a Ponte da Amizade.** União Dinâmica de Faculdades Cataratas. Foz do Iguaçu. 2016.

YEGROS, R. S.; BREZZO, L. M. **História das Relações Internacionais do Paraguai.** Brasília: FUNAG, 2013.

## 4. COMANDO DE OPERAÇÕES DE DIVISAS: UM MÓDELO DE POLICIAMENTO PARA O BRASIL E O MUNDO

*Alex Jorge das Neves<sup>25</sup>*

*Giovane Rosa da Silva<sup>26</sup>*

*Fernando Jose Ludwig<sup>27</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Referencial Teórico; 3. Metodologia; 4. Resultados e Discussões; Considerações Finais

### RESUMO

A pesquisa em questão busca sistematizar e compreender o modelo de policiamento criado na Polícia Militar do Estado de Goiás, denominado Comando de Operações de Divisas – COD, para atuar em áreas de divisas, rotas e corredores usados para o cometimento de crimes complexos e de alto impacto na violência e criminalidade, mapeando seus protocolos, procedimentos, metodologias, arranjos de integração interinstitucional, atuação operacional, bem como em que medida esse modelo único do Brasil, pode ser aperfeiçoado e difundido como modelo exitoso para os demais estados da federação e outros países, com intuito de aprimorar o enfrentamento sistê-

---

25 Major da Polícia Militar do Estado de Goiás, Sub Comandante do BPMCHOQUE, Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus Corumbá, fronteira com a Bolívia, já exerceu diversos cargos de Direção e Assessoramento Superior no Governo Federal (DAS 4), incluindo a Gerência do Programa ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras no âmbito do Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública. Contato: alex.j.neves@gmail.com.

26 Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado de Goiás e Comandante do Comando de Operações de Divisas. Contato: gyncavera@gmail.com.

27 Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). É Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES), é mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent, e graduou-se (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. É coordenador do Grupo de Estudos Avançados sobre Paz e Conflitos Internacionais (GEAP-CI), da UFT/CNPq. Colabora, enquanto pesquisador voluntário, para o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) - Foz do Iguaçu/PR. Contato: fernanoludwig@uft.edu.br.

mico do contrabando, tráfico de armas, tráfico de drogas e outros crimes complexos correlatos, que ocorrem em áreas de divisas interestaduais, formando um cinturão de repressão qualificada, fora dos limites internacionais e da Faixa de Fronteira brasileira, contribuindo com o processo de desarticulação das organizações criminosas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança Pública, divisas interestaduais, fronteiras, modelo de policiamento, repressão qualificada.

## 1. Introdução

O Brasil passa por uma crise sem precedentes na área de segurança pública, concentrando mais de 10% de homicídios do planeta, conforme Estudos Global sobre Homicídios 2013, elaborado pelo Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas – UNODC, nesse contexto, numa recente reportagem publicada na Folha de São Paulo, dia 21 de abril de 2018, ratifica que os homicídios ocorridos no Brasil têm elevado projeção desse tipo de crime nas Américas, que hoje é a área do globo mais violenta do mundo e o Brasil, o país com a maior quantidade de homicídios de todos os países.

Na esteira de problemas tão graves na seara da segurança pública, até dois meses atrás nem existia uma Política Nacional de Segurança Pública, que demorou décadas para ser aprovada, sendo instituída formalmente por meio da Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018, podendo demorar mais algumas décadas para surtir efeito na redução da violência no Brasil, nesse contexto, os entes federados, têm buscado implantar medidas no sentido de enfrentamento dessa realidade avassaladora, mesmo sem uma política nacional sólida e permanente.

Nesse contexto, em 2011 foi lançado um Plano Estratégico de Fronteiras, por meio do Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011, em uma tentativa do Governo Federal de aprimorar o enfrentamento aos crimes que ocorrem ao longo das fronteiras do Brasil com os dez países vizinhos, tal fronteira, segundo Neves (2016) é de tamanha complexidade e tamanho descomunal, que exige do país e dos vizinhos sul-americanos um esforço conjunto para enfrentamento dos desafios, visto que:

A linha fronteiriça brasileira com países da América do Sul (Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Departamento Ultramarino da França) é de, aproximadamente, 17 mil quilômetros. Compreende uma faixa de 150 quilômetros para dentro do território brasileiro, dividido em três grandes arcos (norte, central e sul); entre limites secos, rios, lagos e canais, corresponde a aproximadamente 27% do território brasileiro; abrange 588 municípios, 122 lindeiros<sup>28</sup>, e desses, 30 “cidades gêmeas”<sup>29</sup> – onde a interação sul-americana é bastante intensa, separadas, às vezes, por uma rua, praça ou rio -, contando com uma população de, aproximadamente, 10,5 milhões de habitantes (cerca de 5% população brasileira).

Essa extensão geográfica é de tamanho colossal, assim como seus problemas. Representa cerca de 6,5% de todos os limites internacionais do planeta, que conforme Foucher (2009, p.10), possui cerca de 248 mil quilômetros e 332 fronteiras entre Estados, ou seja, a terceira maior extensão fronteiriça do mundo, atrás apenas de outros dois integrantes dos BRICS<sup>30</sup>, Rússia e China. A título de exemplo, é quase a metade da circunferência do planeta terra na linha do equador, que é de cerca de 40.000 quilômetros; em linha reta corresponde praticamente à mesma distância entre Brasília e Pequim na China (Neves, 2016, p. 9).

---

28 Municípios que se encontram na linha de fronteira.

29 Segundo a Portaria nº 125 de 21 de março de 2014, do Ministério da Integração Nacional, serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014&captchafield=firistAccess>. Acesso em: 10 ago. 2015.

30 Acordo político internacional entre o Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul criado em 2009.

Nesse cenário, a estratégia do Estado de Goiás, em criar o Comando de Operações de Divisas no ano de 2012, foi uma resposta e contribuição *sui genesis* ao problema, mesmo estando fora da Faixa de Fronteira e distante pelo menos 712 km dos limites internacionais do Brasil com o Paraguai, que é a distância de Chapadão do Céu até Bela Vista no Mato Grosso do Sul, que faz fronteira com o vizinho sul-americano. Demonstrando que a responsabilidade da repressão ao crime organizado é de toda sociedade e principalmente de todos os órgãos e agentes de segurança pública, independente se estão localizados na Faixa de Fronteira ou não.

Para tanto, a pesquisa sistematizou informações disponíveis, para compreender os passos seguidos para implantação do COD, bem como a metodologia utilizada para constituição de um cinturão estadual nas áreas estratégicas de divisas interestaduais para repressão qualificada do contrabando, descaminho, tráfico de armas, drogas, assaltos a instituições financeiras, dentre outras modalidades criminosas, além dos protocolos utilizados, articulação interinstitucional, oportunidades de melhorias e demonstrar em que medida a experiência do Estado de Goiás, poderá servir de base aos demais estados e ao próprio Governo Federal para expansão da experiência exitosa, que tem potencial de fortalecer a repressão às organizações criminosas, que poderá servir de modelo a outros países da América do Sul, além de outros continentes.

O Comando de Operações de Divisas é uma unidade policial com características e modelo genuinamente criada no Estado de Goiás, sendo uma resposta a frágil fiscalização e controle existente nas regiões fronteiriças e divisas interestaduais do Brasil, que reflete diretamente em Goiás, pelo fato de estar localizado numa região central, muito próxima do Estado de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, regiões fronteiriças com o Paraguai e Bolívia, onde se concentra grande parte das rotas e corredores de cocaína, maconha e contrabando, sendo Goiás um importântissimo entreposto para outras regiões do Brasil e exterior.

Em que pese a competência constitucional de enfrentamento ao tráfico internacional de drogas, armas, contrabando, descaminho e demais crimes interestaduais serem de responsabilidade da União, especialmente nas regiões de fronteira, que segundo Neves (2016) corresponde a 3<sup>a</sup> maior extensão fronteiriça do mundo,

atrás apenas da Rússia e China, sendo mais de 16.886 km entre rios, lagos, canais e fronteira seca, sem considerar os mais de 8.000 km de costa marítima; as autoridades goianas, chegaram à conclusão que seria necessário uma resposta e uma contribuição exemplar ao problema, mesmo não havendo fronteiras, sendo assim, foi idealizado um modelo de atuação policial especializada que enfrentasse modalidades criminosas que ocorrem em áreas mais afastadas dos centros urbanos, a exemplo das regiões de divisas de Goiás com a Bahia, Tocantins e Minas Gerais, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além da complexa região do entorno do Distrito Federal, formando uma segunda malha de fiscalização e repressão qualificada.

## 2. Referencial Teórico

Os desafios de segurança, presentes em toda a extensão de 24.253 km de fronteiras brasileiras (incluída a costa marítima), sem considerar as rotas e corredores no interior do Brasil, devem ser pensados para além de preocupações tradicionais, tais quais a segurança e defesa da soberania nacional e a possibilidade de guerras interestatais (Costa, *et al.*, 2018).

Segundo Costa, Neves & Soares, 2018, existem graves problemas nas questões afetas à segurança pública no Brasil, que precisam ser superadas para que as políticas com desenhos específicos para as regiões fronteiriças ou divisas, tenham perenidade e sejam efetivamente de Estado, a exemplo das políticas desenhadas para Educação, Saúde, Defesa Civil, entre outras. (Costa, *et al.*, 2018).

O Art. 144 da Constituição Federal (CF) apenas descreve os órgãos e competências genéricas e abrangentes dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, não definindo um Sistema que necessariamente requer a plena integração e governança de outros órgãos da Justiça Criminal e Sistema Prisional, além disso, não há nenhuma competência da União, privativa ou mesmo concorrente, descritas nos artigos 21 a 24 da CF sobre o tema geral da Segurança (salvo as competências dos órgãos federais), e isso impacta diretamente em todas às políticas federais desenhadas desde a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA) em 1997 até os dias atuais, inclusive as delineadas territorialmente para as regiões de fronteira, muito menos políticas desenhadas especificamente para fortalecimento

de uma segunda malha de repressão qualificada em regiões de divisas, como a instituída pelo Estado de Goiás.

Segundo Neves (2016), de acordo com os indicadores pactuados e mecanismos de gestão implantados no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), foi possível mapear os esforços das Polícias Militares e Civis dos 11 Estados de Fronteira, sendo possível constatar que no Estado de Mato Grosso do Sul - MS concentrou-se 78% de toda droga apreendida nos Estados de Fronteira entre 2012 e 2015, que demonstra a importância das regiões de divisas de Goiás com esse Estado.

Nesse contexto, a Secretaria de Segurança Pública e Justiça de Goiás elaborou um estudo no ano de 2012, denominado “Mapeamento de Divisas”, para subsidiar a estruturação e expansão do Comando de Operações de Divisas, iniciando uma importante ação estratégica em resposta a falta de uma diretriz nacional com essas áreas, que em geral, são desprovidas de fiscalização e controle.

Importante ressaltar, que quando o estudo foi finalizado, já haviam sido instaladas as três primeiras bases do Comando de Operações de Divisas, sendo elas: a base de Cachoeira Alta, localizada na GO-206, km 1, trecho BR-364/Caçu, a Base de Aporé, na GO-180, km 1 e a Base de Chapadão do Céu, na GO-050.

Segundo esse estudo, produzido pela Superintendência de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública, o Estado de Goiás figura hoje como rota utilizada por criminosos para o transporte de ilícitos, como armas e drogas, servindo ainda como entreposto para a entrada de contrabando no país. Atenção especial foi dada à região de divisas com os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins, por onde ocorre grande parte do aporte de armas e tóxicos para Goiás, (SSPJ-GO, 2012)

O trabalho consistiu no levantamento de toda a região de divisas de Goiás com cinco estados e o Distrito Federal, tendo sido percorrido mais de 16 mil quilômetros, equivalente a própria extensão da fronteira brasileira, correspondente a distância de Brasília a Pequim na China, conforme podemos verificar na tabela abaixo.

**Tabela I – Mapeamento de divisas realizado em Goiás**

Áreas mapeadas e estrutura empregada	Quantidade
Estados envolvidos	6
Horas de navegação	18
Horas de vôo	47
Número de cidades percorridas	75
Número de pontos georeferenciados	473
Número de registros fotográficos	4.532
Número de rodovias estaduais trafegadas	46
Número de rodovias federais trafegadas	21
Número de vias acesso ao Estado identificadas	51
Período de levantamento	150 dias
Policiais envolvidos	16
Quilômetros rodados	16.275
Viaturas utilizadas	03 Carros
	03 Caminhonetes
	01 Caminhão
	02 Barcos
	01 Lancha
	01 Helicóptero

*Fonte: SSPJ-GO, 2012.*

Conforme mapeamento da própria SSPJ-GO, Goiás iniciou em 2012 um processo de ocupação estratégica das regiões de divisas. Outro estudo muito importante que subsidiou esta pesquisa foi produzido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública de Fronteiras (ENAFRON), ação da SENASP inserida no Plano Estratégico de Fronteiras, denominado: Metodologias de Funcionamento e Estruturação de Unidades Especializadas de Fronteiras, tal estudo, mapeou todas as estruturas policiais especializadas que atuam nos modais terrestres, hídricos e aéreos das instituições federais e estaduais de segurança pública, que atuam nas regiões de fronteiras do Brasil, inclusive o Departamento de Operações de Fronteiras do Mato Grosso do Sul e o Grupo Especial de

Segurança de Fronteira - GEFRON, que inspirou o COD goiano.

Nesse contexto, projeta-se, ao fim, materializar uma argumentação que conduza à reflexão em torno da Gestão que permitam tornar mais claro a composição do serviço de segurança pública nas divisas de Goiás, percutindo a instrumentalização de dados relacionados à composição da única Unidade Especializada com esse formato do Brasil, trazendo-se um parâmetro básico.

Sendo assim, podemos questionar em que medida o Comando de Operações de Divisas da Polícia Militar de Goiás, a partir do modelo *sui generis* criado, de enfrentamento às organizações criminosas em áreas de divisas interestaduais, pode ser aperfeiçoado e servir de modelo de atuação policial especializada em outras regiões do Brasil e do mundo?

Podemos destacar que o COD teve grande inspiração das duas principais e mais experientes unidades policiais de fronteira do Brasil, o Departamento de Operações de Fronteira – DOF do Mato Grosso do Sul, criado em 1987 e o Grupo Especial de Segurança de Fronteira – GEFRON, de Mato Grosso, criado em 2003, ambas as unidades policiais acumularam experiências riquíssimas e que contribuiu para o modelo goiano, porém, as duas unidades policiais atuam apenas na Faixa de Fronteira<sup>31</sup> com a Bolívia e Paraguai, não atuam nas divisas de Mato Grosso com Pará, Rondônia, Tocantins, Goiás e nem nas divisas de Mato Grosso do Sul com Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e São Paulo.

Esse referencial e metodologia de atuação em áreas de fronteira inspirou a consolidação de um protocolo doutrinário de atuação operacional, divisão de áreas, patrulhamento, dentre outros aspectos, que também teve grande influência da doutrina de patrulhamento tático, aperfeiçoada e “exportada” para outros Estados por Goiás, por intermédio da ROTAM - Rondas Ostensivas Metropolitanas, a partir das experiências trazidas de São Paulo, mais precisamente do Batalhão Tobias de Aguiar – ROTA.

Nesse contexto, é de se esperar que o modelo, metodologia de atuação opera-

---

31 A Faixa de Fronteira brasileira é definida pelo Art. 20º da Constituição Federal como área estratégica, iniciando nas áreas limítrofes entre o Brasil e os dez países vizinhos, até uma extensão de 150 km para dentro do território nacional.

cional, experiência policial, formato de distribuição estratégica da tropa no Estado, treinamento e capacitação, concentra grande parte dos mais importantes mecanismos que podem servir de inspiração para outras unidades policiais no mesmo formato em outros Estados, criando nacionalmente uma segunda malha de proteção, após a faixa de fronteira, nas divisas interestaduais, e que também possa ser difundida para outros países da América do Sul, especialmente no âmbito do MERCOSUL e outros continentes.

### **3. Metodologia**

A pesquisa buscou sistematizar o conhecimento adquirido para aplicação prática e solucionar problemas reais vistos em Goiás, em outras regiões do Brasil e no mundo, obviamente, resguardadas as diferenças geográficas, culturais e comportamento criminal. Sendo assim, a pesquisa adquire contornos de pesquisa exploratória e descritiva, que também será apoiada em dados qualitativos e quantitativos, seja dos diagnósticos realizados para concepção do Comando de Operações de Divisas, documentos oficiais, manuais, procedimentos operacionais, bem como aplicação de questionários eletrônicos aos integrantes da referida Unidade Policial, que estão hoje atuando, bem como profissionais que participaram da concepção do Comando de Operações de Divisas, que permita uma análise e sistematização do modelo criado em Goiás, para seu aperfeiçoamento e difusão a outros estados e países.

### **4. Resultados e Discussões**

A partir dos documentos disponibilizados, foi possível mapear a estrutura criada pela Polícia Militar do Estado de Goiás no Comando de Operações de Divisas, visando o enfrentamento aos crimes cometidos nas regiões de divisas, rotas e corredores, bem como descrever como foi pensada a capacitação do policial para atuar no COD, os protocolos, distribuição espacial, bem como compreender como funcionam as instâncias de cooperação interinstitucional e troca de informações operacionais e de inteligência entre o COD e outros órgãos de segurança pública em Goiás, órgãos federais e dos estados limítrofes. Para tanto dividimos os resultados da pesquisa em alguns tópicos que podemos verificar logo abaixo, visando facilitar o entendimento

do funcionamento da arquitetura institucional dessa Unidade Especial inovadora, criada pela Polícia Militar do Estado de Goiás.

#### **4.1. Histórico do Comando de Operações de Divisas**

O Comando de Operações de Divisas – COD/CPR, Batalhão Especializado da Polícia Militar do Estado de Goiás, subordinado diretamente ao Comando de Policiamento Rodoviário – CPR, foi criado em 28 de dezembro de 2011, tendo como seu primeiro Comandante, à época o Major QOPM André Henrique Avelar de Souza, hoje Coronel PM, Chefe do Estado-Maior Estratégico da Polícia Militar. Iniciou seus trabalhos com medidas estratégicas voltadas à região de maior concentração de “atravessadores” de drogas, localizado na região Sudoeste do Estado de Goiás, mais precisamente, na divisa com o Estado de Mato Grosso do Sul, “rota de drogas”, tendo como primeira Base de atuação operacional específica sediada no município de Cachoeira Alta, na GO-206.

Como destinação do COD, vejamos o que diz o art. 1º da Portaria 4.694 de 27 de março de 2014, Regimento do COD:

**Art. 1º.** O Comando de Operações de Divisas – COD, destina-se a aplicação de recursos administrativos, operacionais, humanos e materiais ao Policiamento Repressivo, Ostensivo e Preventivo em toda malha rodoviária estadual do Estado de Goiás, especialmente nas divisas de Estado subordinando-se diretamente ao Comando de Policiamento Rodoviário – CPR.

Desde o início, tem-se como unidade administrativa, Sede do COD, a cidade de Goiânia, inicialmente junto à Barreira Rodoviária da GO-060 km 05, perímetro urbano de Goiânia e posteriormente já no ano de 2017, havendo a mudança da Sede para o Conjunto Caiçara, anexo à Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas – AGETOP, com prédio e instalações mais favoráveis aos militares que laboram na Unidade.

Em princípio, o COD foi criado com a finalidade de fiscalizar ostensivamente as divisas do Estado de Goiás com outros Estados da Federação, voltando suas ações

principalmente aos crimes de maior potencial ofensivo que acontecem nas regiões de divisas, dando maior atenção, aos crimes como o tráfico de drogas e armas, descaminho, contrabando entre outros, que têm como “nascedouro”, rotas e corredores oriundos de outros países que deságuam em território goiano.

Entretanto, o COD ampliou de maneira extraordinária sua atuação, principalmente em se falando no aumento e surgimento sistemático de crimes de maior potencial delitivo, o qual podemos destacar o “NOVO CANÇAGO”, e visível aumento dos roubos de cargas e às propriedades rurais.

Quanto às modalidades criminosas, objetivou-se defini-las no regimento do COD, como descrito abaixo:

**Art. 4º.** Essa modalidade de policiamento estará com atuação voltada ao combate de todas as modalidades criminosas que assolam as rodovias estaduais, especialmente o combate ao tráfico de drogas armas e munições, bem como o contrabando, descaminho, roubo de cargas e veículos, visa também a preservação ambiental, apoio as Unidades do Comando de Policiamento Rodoviário - CPR e o recobrimento das demais tropas de área na circunscrição do território goiano e suas divisas com as Unidades Federadas, exercendo suas atividades, de acordo com as necessidades e diretrizes traçadas pelo Comandante Geral da Polícia Militar de Goiás, em total sintonia com a legislação em vigor (PORTARIA nº 4.694 DE 27 DE MARÇO DE 2014).

Nesse prisma, não raramente, os criminosos utilizam rodovias goianas, tendo em vista a peculiaridade de atuação do COD, o qual por sua característica e atribuição atua praticamente em todo o território goiano (malha rodoviária) e em ambiente rural, atuando em diversas rotas e corredores de fluxo de ilícitos e atuações criminosas.

Ao projeto de efetivação das atribuições do COD, foram criadas 06 (seis) Companhias, descentralizando a atuação do COD de maneira estratégica e organizada com intenção de abranger todas as malhas das rodovias goianas com possibilidade de maior organização estratégica e operacional.

As Companhias foram distribuídas por regiões na sequência, e da seguinte forma:

- 1º CIA região metropolitana de Goiânia e Região Oeste, com Sede em Goiânia;
- 2º CIA, Região Sudoeste do Estado com Sede em Cachoeira Alta;
- 3º Cia, Região Sul e Sudeste do Estado com Sede em Itumbiara;
- 4º Cia, Região Nordeste do Estado com Sede em Posse;
- 5º Cia, Região Norte do Estado com Sede em Porangatu; e
- 6º Cia, Região Leste do Estado com Sede na Cidade Ocidental.

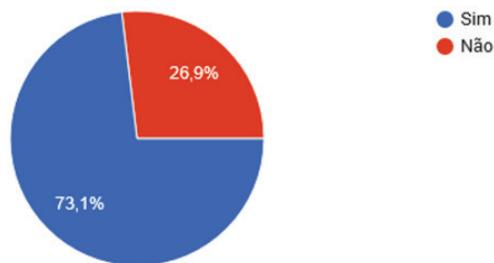
Atualmente o COD conta com 25 (vinte e cinco) bases operacionais instaladas estrategicamente pelo Estado nas cidades de: Goiânia, Sanclerlândia, Piranhas, Cachoeira Alta, Perolândia, Rio Verde, Jataí, Aporé, Serranópolis, Chapadão do Céu, Itumbiara, Corumbaíba, Caldas Novas, Vianópolis, Cidade Ocidental, Posse, Campos Belos, Cabeceira, Uruaçu, Niquelândia, Porangatu, Britânia, Ponte Alta, São Miguel do Araguaia e Minaçu.

Importante frisar que, tais bases funcionam como ponto de apoio ao efetivo do COD, tendo em vista que todas as equipes têm mobilidade de atuação, ou seja, não são “engessadas” em operarem/trabalharem unicamente em uma localidade, fator que dinamiza muito o serviço do COD.

A seguir, fazemos menção a algumas peculiaridades e características dos locais/regiões de atuação do COD:

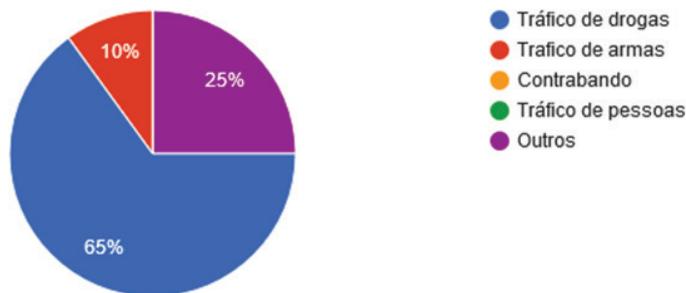
2ª Companhia: regionalizada no Sudoeste goiano, localidade crítica com relação ao tráfico de armas e drogas, descaminho e contrabando. Em estudos e diligências, têm-se como rotas ativas referentes a tais crimes e onde o efetivo do COD foi inicialmente intensificado com grandes resultados positivos (*apreensões de drogas, armas, contrabando e descaminho*). A importância estratégica dessa Companhia está atrelada a relação que possui com as regiões fronteiriças do Brasil com a Bolívia e Paraguai, apresentado pelos próprios policiais do COD, conforme gráficos abaixo.

**Gráfico 1 - A relação dos crimes enfrentados pelas equipes do COD com as regiões fronteiriças do Brasil**



*Fonte: COD/2018*

**Gráfico 2 - Quais crimes possuem relação com as regiões de fronteira e com as atividades desenvolvidas pelo COD**



*Fonte: COD/2018*

Outra região importante, coberta pelo COD é a 3<sup>a</sup> Companhia, responsável pela região Sul e Sudeste, englobando as cidades de Itumbiara, Corumbaíba e Caldas Novas. Por fazer divisas com Minas Gerais, é intensificado ações contra o contrabando, descaminho, tráfico de drogas, roubo de cargas, roubo de valores etc. Existe a vigilância com relação às facções criminosas já instaladas no Estado vizinho àquela região.

4<sup>a</sup> Companhia: com Sede em Posse, atua principalmente com ações voltadas à prevenção/repressão de roubos a banco, principalmente na modalidade do “novo cangaço”, região mais vulnerável a esse tipo de crime tendo em vista as

divisas com os Estados da Bahia e Tocantins.

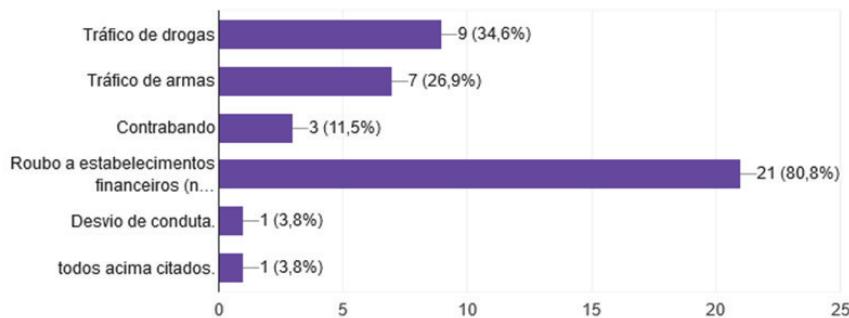
5<sup>a</sup> Companhia: estrutura implantada pelo COD com fim de atuar principalmente em repressão/prevenção ao crime contra instituições financeiras. Modalidade criminosa extremamente violenta tanto em atuações como o “novo cangaço” como na modalidade de explosões a caixa eletrônico e roubo de cargas. À Companhia do COD foi dada a missão de “pacificar” o norte goiano, com operações e atuações estratégicas das equipes do COD fazendo patrulhamentos e intervenções onde havia grande foco de tais modalidades criminosas.

6<sup>a</sup> Companhia: Com Sede em Cidade Ocidental, entorno do DF, objetivando redução da criminalidade nas malhas rodoviárias goianas daquela localidade, local carente de policiamento, principalmente no que se refere ao roubo de cargas, tráfico de drogas e roubo a instituições financeiras.

Em princípio, a atuação do COD era visivelmente focada ao tráfico de armas e drogas, contrabando e descaminho. Atualmente, percebemos o grande aumento da área de atuação do COD, até o surgimento da penúltima e última CIA do COD, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> (roubo a instituições financeiras e cargas), adequando suas atuações de acordo com as realidades de cada região, que hoje, amplia-se a todo o Estado de Goiás em diferentes frentes de serviços.

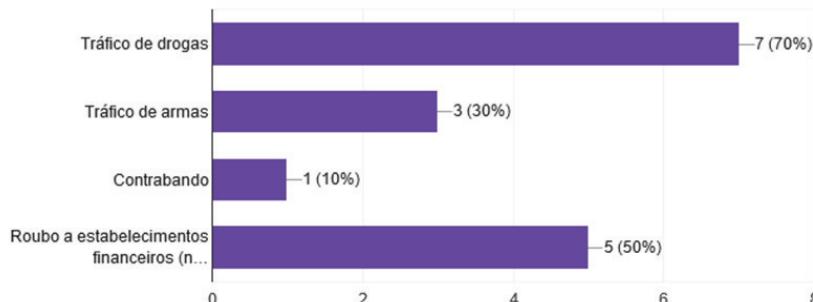
No que se refere a roubo a instituições financeiras – *que é um tipo de crime que tem o COD como a principal unidade responsável pela repressão* – um achado da pesquisa demonstra que 80,8% da tropa acredita ser esse o delito mais preocupante pela violência empregada e risco de vida dos policiais, que deve ter uma atenção redobrada da Instituição, visto a necessidade de adoção de procedimentos, equipamentos e veículos especiais para aumentar a capacidade de resposta e proteção dos policiais que possam envolver em ocorrências de alta complexidade. Apesar dessa preocupação, 96,2% dos policiais se acham preparados e capacitados para enfrentar esse tipo de delito. Importante mencionar, que os Oficiais que responderam o questionário acreditam que o tráfico de drogas seja o crime mais preocupante da atividade profissional do COD, uma visão um pouco diferente das praças.

**Gráfico 3 - Delito mais preocupante na atividade profissional segundo as Praças do Comando de Operações de Divisas**



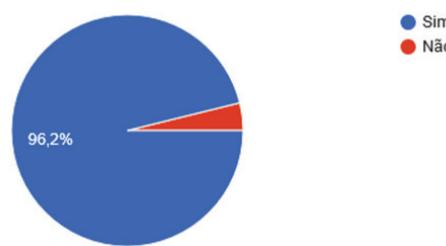
Fonte: COD/2018

**Gráfico 4 - Delito mais preocupante na atividade profissional segundo os Oficiais do Comando de Operações de Divisas**



Fonte: COD/2018

**Gráfico 5 - Visão dos Policiais do COD sobre a capacidade de enfrentar o delito de “Novo Cangaço”**



Fonte: COD/2018

Analisando a criação e desenvolvimento do COD, podemos perceber que desde a sua criação até os dias atuais, houve um avanço nas atribuições e alcance da atuação ao que primeiramente foi proposto, iniciando na “blindagem” das divisas do sudoeste goiano, avançando para a repressão aos crimes de “novo cangaço”, porém, não acompanhada de um arcabouço estrutural e institucional que suporte tamanhas atribuições nas divisas da Capital Federal e mais cinco estados, sendo que desses Estados, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul fazem fronteira com um dos maiores produtores de cocaína e maconha do mundo (Bolívia e Paraguai), demonstrando que apesar da iniciativa exitosa, deve passar por medidas de reestruturação para suportar as demandas crescentes, especializar suas ações e tornar um modelo nacional e mundial de atuação em malhas de repressão internas dos fluxos de ilícitos nas rotas e corredores, além da repressão aos crimes de alta complexidade cometida nas regiões menos povoadas.

#### **4.2. Os Procedimentos Operacionais do Comando de Operações de Divisas**

Para fazer frente aos inúmeros desafios de combate ao crime organizado e sufocamento das ações criminosas nas regiões de divisas, rotas e corredores no Estado, foi necessário o desenvolvimento de Procedimentos Operacionais, para dinamizar a atuação dos Policiais Militares nessas regiões. Sendo assim, os procedimentos operacionais do COD foram implementados e disponibilizados a seu efetivo por meio de estudos pautados na legalidade, princípios e costumes, advindos do meio militar, principalmente das unidades especializadas, sendo adequados por intermédio da doutrina do COD ao serviço operacional em rodovias, que posteriormente tornou-se o POP COD, Procedimento Operacional Padrão do Comando de Operações de Divisas com o advento da Portaria nº 4694 de 27 de março de 2014, que aprovou o Regimento Interno e Doutrinário do Comando de Operações de Divisas – COD.

O POP COD constitui-se de procedimentos a serem adotados por todo seu efetivo desde conduta de patrulha motorizada, abordagem, pronta reação, dentre outros. Sua implantação passou por estudos técnicos e de viabilidade frente a uma comissão formada especificamente para este fim, que buscou aliar as experiências das principais Unidades Especializadas de Fronteiras, especialmente DOF e GE-

FRON, com as técnicas de patrulhamento tático criado em Goiás pelo Batalhão de ROTAM (Rondas Táticas Metropolitanas), a partir de experiências trazidas a mais de 20 anos da Polícia Militar de São Paulo, mais precisamente do 1º Batalhão de Choque – ROTA / Rondas Tobias de Aguiar. Nesse sentido, podemos dizer que a doutrina de atuação operacional do COD tem sua essência oriunda de técnicas de enfrentamento ao crime organizado, adotadas pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e São Paulo, ajustadas e adequadas às particularidades do Estado de Goiás. Salientando que as técnicas absorvidas pela Polícia Militar de São Paulo, referem-se apenas às técnicas de patrulhamento tático urbano, visto que aquela coirmã, não possui regiões de fronteira com outros países, apesar da proximidade com Mato Grosso do Sul e Paraná.

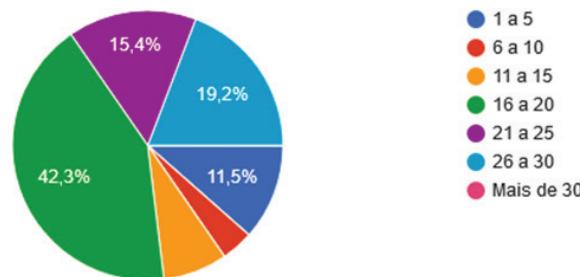
Os procedimentos Operacionais caracterizam-se ao adestramento e estudo de como se proceder às variáveis do serviço operacional, o qual tem por objetivo, zelar pela segurança, legalidade e eficiência do serviço do militar pertencente ao COD em sua prestação de serviço à sociedade que lhe é ensinado a partir do Curso de Especialização em Operações de Divisas (CEOD).

Várias técnicas e protocolos hoje são de acesso reservado e foram instituídos no intuito de responder aos crimes de maior potencial ofensivo, como assaltos a banco, mais conhecido como “Novo Cangaço”, bem como contribuir para a desarticulação da movimentação de cargas ilícitas pelas rotas e corredores que passam pelo Estado de Goiás, que obviamente não podem ser descritos de forma detalhada neste trabalho científico, por questões óbvias, visto que o trabalho é de acesso público.

#### **4.3. A formação do profissional do Comando de Operações de Divisas**

Inicialmente foi possível certificar nos questionários aplicados aos Oficiais e Praças do COD, que a maioria do efetivo é composta por Policiais Militares com bastante bagagem e experiência profissional e com diversos Cursos realizados em outras Unidades Especializadas da Polícia Militar, segundo a pesquisa, 42,3% das praças que responderam o questionário possuem entre 16 a 20 anos de serviço, tal fato pode contribuir para os resultados exitosos de atuação profissional.

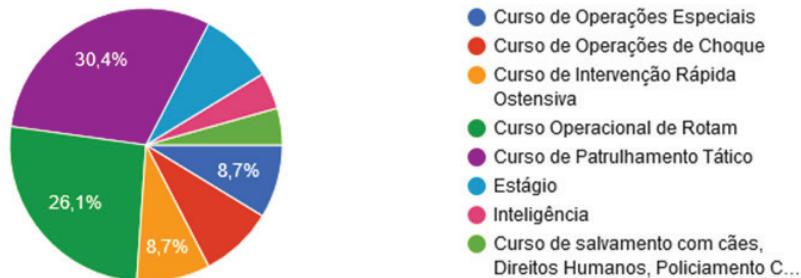
### Gráfico 6 - Tempo de serviço dos Policiais do Comando de Operações de Divisas



*Fonte: COD/2018*

Dos profissionais que responderam o questionário, mais de 80% possui o Curso de Especialização em Operações de Divisas – CEOD, além disso, 56,5% possui o Curso Operacional de ROTAM ou Curso de Patrulhamento Tático, demonstrando que a junção das técnicas de patrulhamento tático da PMGO, aliado às experiências das Unidades Especializadas de Fronteiras (DOF e GEFRON), são fatores preponderantes para os resultados obtidos.

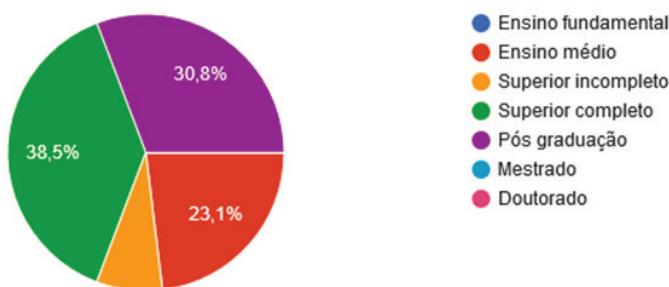
### Gráfico 7 - Cursos realizados pelos integrantes do Comando de Operações de Divisas



*Fonte: COD/2018*

Outro fator importante verificado durante a pesquisa é a formação superior dos profissionais, mais de 60% dos integrantes do COD possui Curso Superior e Pós-Graduação. Tal fator, aliado a outros fatores, contribuem para excelência do trabalho desenvolvido, além disso, 88,5% estão no excepcional comportamento.

**Gráfico 8 - Escolaridade das Praças do Comando de Operações de Divisas**



*Fonte: COD/2018*

Apesar da experiência profissional, formação superior e outros cursos operacionais realizados na PMGO, foi possível compreender durante a pesquisa, que os procedimentos operacionais e diversas outras metodologias de atuação dos policiais do COD, são repassadas por meio de um Curso especializado, que é uma condição de acesso e lotação ao Batalhão, ou seja, não é possível servir no COD sem possuir o Curso de Especialização em Operações de Divisas – CEOD. Curso de especialização realizado pelo próprio Batalhão do COD o qual objetiva-se treinar e qualificar o militar voluntário a servir no Batalhão, tornando-o apto ao desempenho das atividades inerentes as atribuições do COD.

O Batalhão do COD definiu algumas características para que um Policial possa servir na Unidade, demonstrada no Regimento Interno (Portaria nº 4.694), tais como: o voluntariado; o controle emocional; a disciplina consciente; a conduta ilibada; a honradez; disciplina em sua conduta; o espírito de equipe; a perseverança; a resistência às intempéries e aos desconfortos ocasionados por circunstâncias operacionais; padrões de postura e compostura, legalidade e honestidade, qualidades estas que se enquadram e são enxergadas expressivamente junto à sociedade.

- Sendo assim, o Curso de Especialização em Operações de Divisas (CEOD) foi criado com intuito de proporcionar aos policiais voluntários a oportunidade de:
- Conhecer a Doutrina do COD, nos aspectos táticos, técnicos e legais, visando à prática efetiva dessa atividade com eficiência, eficácia, segurança

e homogeneidade;

- Compreender os princípios que regem a atividade policial militar do COD;
- Desenvolver as funções previstas para o emprego do Policial do COD, como um especialista dessa atividade;
- Empregar os equipamentos, armamentos e os meios previstos na Doutrina do COD, dentro da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade;
- Desempenhar atividades atinentes ao COD de acordo com os conhecimentos e técnicas operacionais que regem uma Unidade Especializada;
- Agir de forma padronizada nas missões inerentes a uma tropa do COD;
- Habilitar os participantes a desempenharem as funções pertinentes à missão do COD;
- Propiciar o intercâmbio entre a Polícia Militar do Estado de Goiás e outras Polícias Militares coirmãs, bem como outras forças de segurança, por meio do oferecimento de vagas e consequentemente uma troca de informações e experiências.

No curso, são ministradas matérias teóricas e práticas necessárias ao bom desempenho do serviço ao efetivo do COD, com 17 (dezessete) matérias, totalizando 655 (seiscentas e cinquenta e cinco) horas-aula, especificadas e explicadas na tabela abaixo:

#### **Planilha 1 - Grade curricular do Curso de Especialização em Operações de Divisas**

ORD	DISCIPLINAS	H/A
01	Ações Táticas em Ambiente Rural - (ITI, Orientação, Princípios Gerais de Sobrevivência, Resgate de Feridos, Conduta de Patrulha).	40
02	Armamento, Equipamento e Tiro Policial.	40
03	Identificação de Explosivos – Legislação Específica – Estatuto do Desarmamento.	10
04	Combate ao Tráfico de armas, munições, drogas e produtos correlatos - Legislação Específica – (Tráfico, Descaminho, Jurisdição de Rodovias e Fronteiras).	20
05	Defesa Pessoal – Imobilizações Táticas	10
07	Direitos Humanos	10
08	Doutrina do COD – I (Teoria)	30

09	Doutrina do COD – II (Prática)	30
10	Gerenciamento de Crise e Negociações	10
11	Fraudes veiculares	20
12	Mapeamento de Divisas e Modus Operandi Criminoso	10
13	Noções de Atividade de Inteligência	05
14	Operações de Choque em Presídios e Armamentos Não Letais	20
15	Georreferenciamento	10
16	Técnicas de Entrevista	10
17	Estágio Supervisionado, Doutrina - (Prática Operacional)	360
18	A Disposição da Coordenação	20
TOTAL		655

*Fonte: COD, 2018.*

Desde o início do COD, foram feitos 05 (cinco) Cursos de Especialização em Operações de Divisas, sendo eles:

- 1º Curso de Especialização em Operações de Divisas - CEOD, com 32 (trinta e dois) formandos;
- 2º Curso de Especialização em Operações de Divisas - CEOD, com 39 (trinta e nove) formandos;
- 3º Curso de Especialização em Operações de Divisas – CEOD, com formação de 43 (quarenta e três) policiais militares, dentre estes, 01 (um) policial militar do Estado de Tocantins;
- 4º Curso de Especialização em Operações de Divisas – CEOD, 20 (vinte) formandos;
- 5º Curso de Especialização em Operações de Divisas – CEOD, com formação de 26 (vinte e seis) policiais militares, dentre estes, 02 (dois) policiais militares do Estado de Tocantins.

Considerando que o COD é uma unidade que tem a atribuição de atuar nas regiões limítrofes do território goiano com outras unidades federativas, vem à tona a necessidade de realização de capacitações integradas com outros órgãos, nesse contexto, foi detectada na pesquisa, a necessidade de aprimorar as capacitações integradas com coirmãs, visto que apesar de 100% do efetivo concordar sobre a importância

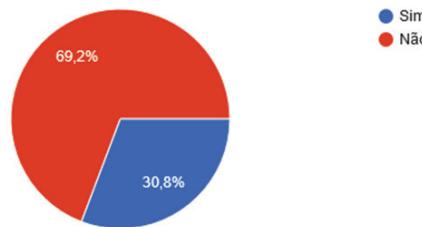
de capacitações dessa natureza, quase 70% nunca participaram de instruções integradas com órgãos de outros estados, a exemplo do Mato Grosso do Sul. Sendo importante destacar que 73,1% acreditam que os crimes enfrentados pelo COD têm relação direta com as regiões fronteiriças do Brasil, especialmente o tráfico de drogas (65%).

**Gráfico 9 - Importância da capacitação integrada com polícias de outros estados**



*Fonte: COD/2018*

**Gráfico 10 - Participação dos profissionais do COD em capacitações integradas com outros Estados**



*Fonte: COD/2018*

#### **4.4. As atividades do Comando de Operações de Divisas e as relações com as fronteiras brasileiras**

Podemos certificar que o treinamento especializado dos integrantes do COD é fundamental, visto que o trabalho realizado têm sintonia e relação com as fronteiras do Brasil com os países sul-americanos, especialmente com o Paraguai e Bolívia, que estão mais próximos de Goiás, devido as divisas com Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Nota-se que os criminosos que passam pelos principais municípios, rotas e corredores fronteiriços se estendem para outras localidades e nitidamente refletem no Estado de Goiás, especialmente na atuação dos criminosos que buscam dar fluidez aos produtos ilícitos que adentram ao território brasileiro pelos limites internacionais até Goiás ou usando o território goiano como entreposto importante para outras localidades do Brasil e do mundo.

Algumas unidades especializadas das polícias, que inspiraram o COD, passam por situações similares aos policiais do COD, como exemplo, o DOF e GEFRON já mencionado anteriormente; apesar do trabalho realizado pelas Unidades Especializadas de Fronteira dos três Estados fronteiriços mais próximos de Goiás (MS, MT e PR) os mesmos não possuem Unidades Especializadas que atuam nas demais regiões dos Estados, com o mesmo foco do COD, facilitando o fluxo de ilícitos fora da Faixa de Fronteira, nesse sentido, o pioneirismo do Comando de Operações de Divisas pode servir de parâmetros para políticas nacionais de sufocamento e maior fiscalização do fluxo de ilícitos oriundos dos países fronteiriços.

Quanto aos outros Estados que fazem divisas com Goiás, a exemplo de Minas Gerais, Bahia, Tocantins e Distrito Federal, não há registro de Unidades Especiais com características e atribuições inerentes ao COD. No entanto, entendemos que seria viável incrementar esse tipo de policiamento nesses Estados, podendo inclusive ser foco das ações fomentadoras e indutoras da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Para fazer frente aos inúmeros desafios colocados para o COD, as seis Companhias criadas estão sendo paulatinamente se especializando nos tipos de crimes inerentes a cada área geográfica, apesar de inicialmente o foco ter sido o fluxo de ilícitos oriundos das fronteiras, foi necessário atender outras demandas, a exemplo de assaltos a instituições financeiras no interior do Estado, próximo às áreas de divisas.

Foi possível certificar junto ao COD, que as seis companhias apresentam resultados pelos esforços realizados, muito superiores a diversos estados que inclusive fazem fronteiras com outros países, a exemplo de Roraima, Amazonas, Rondônia, Acre e Rio Grande do Sul, especialmente no que se refere ao tráfico de drogas, conforme podemos verificar na planilha abaixo:

### **Planilha 2 - Esforços policiais do COD de 2012 a 2018**

NATUREZA	Total
Foragidos Recapturados	360
Veículos Recuperados	279
Armas apreendidas	386
Entorpecente Apreendido	52.346,356 kg (52,3 toneladas)

*Fonte: COD, 2018.*

Durante a pesquisa, foi possível verificar ações bem-sucedidas de sufocamento de organizações criminosas envolvidas com assaltos a instituições financeiras, ocorridas nas cidades de São Miguel do Araguaia, Mara Rosa, Alto Horizonte e Silvânia, onde foi possível resgatar reféns, recuperando valores, apoiando o policiamento local, inclusive, em confrontos com infratores da lei.

No que tange aos crimes de contrabando e descaminho, apenas no ano de 2017 foi possível apreender bens avaliados em aproximadamente R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

#### **4.5. Inteligência, cooperação e integração interinstitucionais**

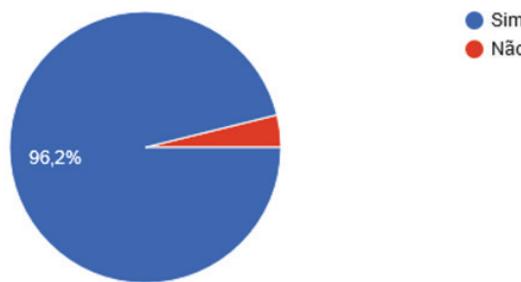
Os grandes resultados obtidos pelo COD, também são subsidiadas a partir de informações sistematizadas pela Inteligência de Segurança Pública e integração com outros órgãos, apesar de ainda ser necessário um aperfeiçoamento.

Atualmente, existe a política de integração e respeito a outras Unidades da PMGO tanto especializadas como ordinárias, unidades coirmãs tanto de Goiás como de outros Estados da federação. Como exemplos, certificamos nos questionários aplicados aos Oficiais e Praças, histórico de aproximações junto às Delegacias especializadas da Polícia Civil de Goiás como a DECAR, DENARC entre outras, inclusive de outros Estados, como o Departamento de Operações de Fronteiras – DOF de MS, Grupo Especial de Fronteiras do Mato Grosso – GEFRON e Batalhão de Fronteiras da PM do Paraná.

Nesse cenário, certificamos que diferentemente das regiões fronteiriças, há uma maior confiança dos integrantes do COD com outros atores da segurança pú-

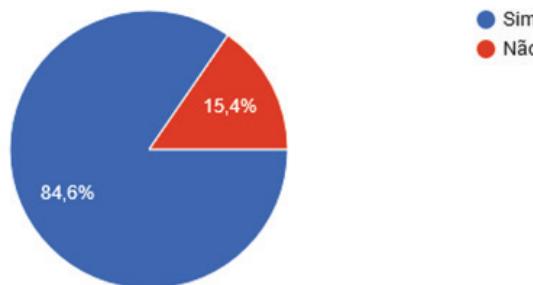
blica de outros Estados. Além disso, foi constatado que essa integração está mais presente com as autoridades de Minas Gerais – 32%, Tocantins – 28% e Mato Grosso do Sul – 24%, conforme podemos verificar no gráfico abaixo.

**Gráfico 11 - Atuação dos integrantes do COD com policiais de outros estados**



*Fonte: COD/2018*

**Gráfico 12 - Confiança das autoridades dos estados vizinhos**



*Fonte: COD / 2018*

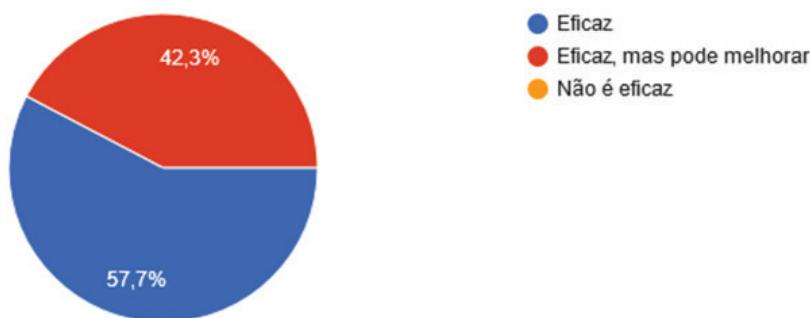
#### **4.6. As oportunidades de melhorias do Comando de Operações de Divisas frente ao cenário complexo da segurança pública.**

Apesar de o COD ser uma referência nacional e única unidade policial criada com a finalidade de ser uma segunda malha “protetora” das divisas interestaduais e repressão qualificada aos crimes mais complexos cometidos no interior do Estado, bem como nas rotas e corredores de produtos ilícitos oriundos das regiões fronteiriças do Brasil com os dez países vizinhos da América do Sul, certamente existem oportunidades de melhorias, que foram mapeadas nos ques-

tionários aplicados aos Oficiais e Praças da Unidade.

Inicialmente, podemos certificar que a maioria dos integrantes do COD acreditam que a Unidade é eficaz, totalizando 57,7% da amostra, porém, 42,3% acreditam que apesar de ser eficaz, pode melhorar. O gráfico abaixo demonstra essa premissa.

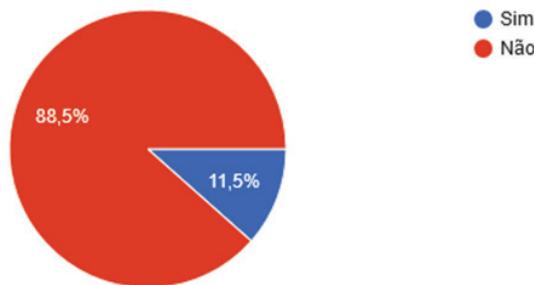
**Gráfico 13 - Eficácia do COD segundo os seus integrantes**



*Fonte: COD/2018*

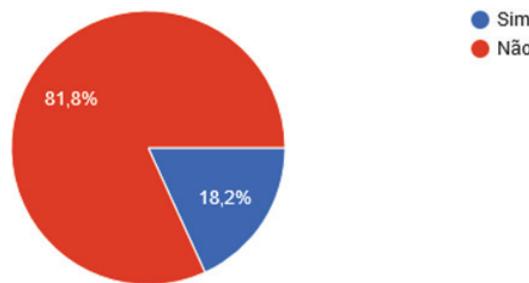
Nesse cenário de melhorias, um fator preocupante, apresentado pela maioria dos envolvidos na pesquisa, é a carência de estrutura de radiocomunicação, internet ou e comunicação celular, 88,5% das praças e 81,8% dos Oficiais não confiam nos equipamentos de comunicação, ou seja, esse fator é extremamente relevante e coloca em risco as equipes diariamente, sendo uma importante oportunidade de melhoria, especialmente no que se refere a adoção de comunicação celular por intermédio de satélite, único tipo de equipamento que possibilita a comunicação em qualquer região do Estado, independente da cobertura de repetidoras de radiocomunicação digital ou telefonia celular convencional. Conforme certificado na pesquisa, 53,8% apontam para essa necessidade, sendo disparada a mais importante ferramenta demandada pela tropa do COD, acompanhado da necessidade de fuzis 7,62, equipamentos de visão noturna, drones e veículos blindados.

**Gráfico 14 – Confiança nos equipamentos de comunicação, segundo as Praças do COD**



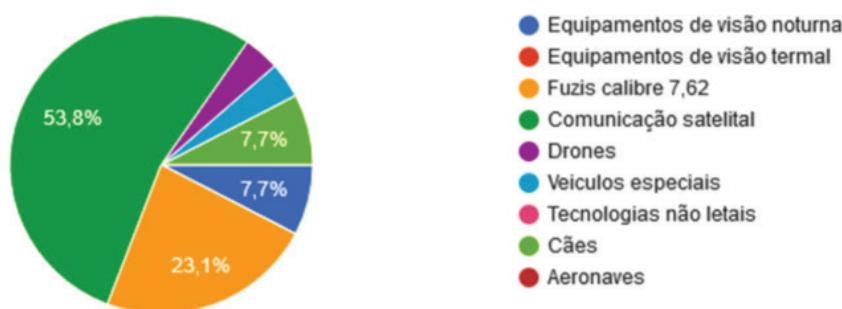
*Fonte: COD, 2018*

**Gráfico 15 - Confiança nos equipamentos de comunicação, segundo os Oficiais do COD**



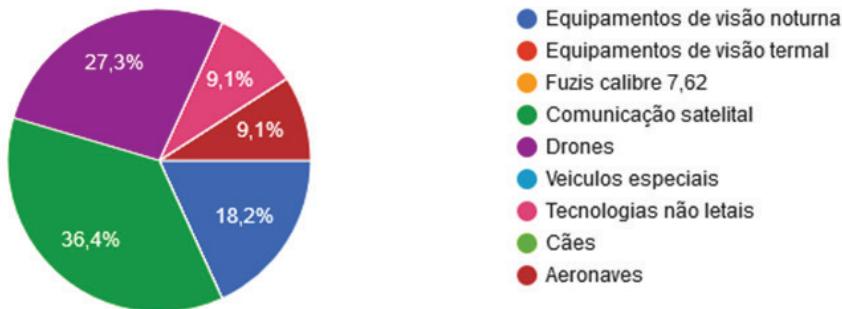
*Fonte: COD, 2018*

**Gráfico 16 - Equipamentos necessários para aperfeiçoar as atividades do COD, segundo as Praças**



*Fonte: COD, 2018*

**Gráfico 17 - Equipamentos necessários para aperfeiçoar as atividades do COD, segundo os Oficiais**



*Fonte: COD, 2018*

Outra oportunidade de melhoria apontada na pesquisa refere-se à estrutura de pessoal e capacidade logística e estrutural do COD, sendo unanimidade entre os policiais que responderam o questionário, além disso, foi apontada a necessidade de evolução da situação de Batalhão para um grande Comando, visto as peculiaridades, especificidades e atribuições em todas as regiões do Estado, demonstrando a necessidade de um grande Comando forte e com capacidade de recursos humanos, logística e inteligência para que tenha capacidade de responder aos anseios da população e repressão a criminalidade em Goiás. Abaixo descrevemos algumas sugestões apresentadas nos questionários aplicados, que confirmam essa visão:

O COD com mais 50 homens especializados, armamento adequado, tecnologia de combate noturno e comunicação digital; aumentaria tranquilamente em 100% a sua produtividade. Dado a importância desta Unidade Operacional, se faz necessário um estudo técnico, para investimento em relação ao aumento de efetivo e criação de um Comando Regional de Operações de Divisas [...] composto por no mínimo 03 Batalhões Especializados! O COD é uma unidade nova e com grande demanda, tendo em vista sua rápida expansão por todo o Estado de Goiás, sendo necessário investimento nos quesitos de efetivo para o serviço e maior emprego de tecnologia necessário ao serviço operacio-

nal. O Comando de Operações de Divisas tem uma missão complexa e desafiadora que requer maior desdobramento geoestratégico, político e operacional, necessitando com isso ser redefinido como um grande Comando da PMGO, para obter maior envergadura de decisão e de atuação em todo o Estado.

Pela visível evolução ocorrida num curto período de tempo, desde a criação do Batalhão, é flagrante a percepção das melhorias e aperfeiçoamentos já realizados, ao passo que, sempre há de se preocupar em evoluir a patamares de excelência internacional e servir de parâmetros para outros Estados e países, visto que o fluxo de ilícitos dentro dos países é uma realidade, que ultrapassa fronteiras, sendo necessárias estratégias integradas e parametrizadas, além dos controles fronteiriços, portos e aeroportos, para que seja possível a repressão adequada.

### **Considerações Finais**

Pesquisas dessa natureza, apesar de raras, são capazes de mudar paradigmas e contribuir para um tema tão caro a vida dos brasileiros hoje em dia, no campo da segurança pública, além de poder servir de campo teórico de pesquisa para instituições de ensino superior do Estado de Goiás, de outros estados da federação e países, visto a limitação de publicações especializadas no campo da segurança pública.

Sendo assim, com o trabalho em questão espera-se uma valiosa contribuição para que o Comando de Operações de Divisas possa ser aperfeiçoado, a exemplo da importante e necessária estruturação de um grande Comando específico para controle das rotas, corredores e divisas interestaduais no Estado de Goiás, bem como que os achados da pesquisa possam servir de referencial para que outras polícias do Brasil e do mundo, possam estruturar unidades policiais especializadas com o foco de repressão qualificada numa segunda malha de proteção no interior dos estados ou países, além dos limites naturais e costumeiros de controle fronteiriços, portos e aeroportos, demonstrando a possibilidade de instituição de cinturões e malhas de fiscalização inteligentes e interconectadas em áreas não fiscalizadas e não controladas nos dias atuais, cuja experiência de Goiás aponta como fundamental, prioritá-

ria e altamente estratégica, com potencial de dinamizar o enfrentamento nacional e internacional de algumas modalidades criminosas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jun. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de novembro de 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/cCivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm](https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Metodologias de Funcionamento e Estruturação de Unidades Especializadas de Fronteira:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Neves, Alex Jorge das; Silva, José Camilo da; Campos, Sérgio Flores (org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da União Europeia:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Neves, Alex Jorge das; Rocha, Gustavo de Souza, Silva, José Camilo da (org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira dos Estados Unidos e México:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Neves, Alex Jorge das; Rocha, Gustavo de Souza, Silva, José Camilo da (org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização, Alex Jorge das Neves (et al.) -Brasília: Minis-

tério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

CAMPOS, Sérgio Flores. **Cartilha Curso de Gestão de Políticas de Segurança Pública nas Fronteiras**. Brasília: Ministério da Justiça. SENASP: 2012.

GONÇALVES. Marcos Augusto. **O Brasil erra no combate ao crime e dá margem a propostas enganosas**. Jornal Folha de São Paulo, Brasil, 21 de abril, 2018. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/e-agora-brasil/brasil-erra-no-combate-ao-crime-e-da-margem-a-propostas-engano-s.shtml>>. Acesso em: 16 de Outubro de 2018.

MENA. Fernanda. Não basta construir presídios, é preciso prender com critério. Jornal Folha de São Paulo, Brasil, 21 de abril, 2018. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/sistema-prisional/nao-basta-construir-presidios-e-preciso-prender-com-criterio.shtml>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

MORAES, Nelson David Ricardo. **A atuação do Comando de Operações de Divisas (COD) no Combate ao Crime Organizado no Estado de Goiás**. Goiânia – GO, Academia da Polícia Militar do Estado de Goiás, 2015.

NEVES, Alex Jorge das. **Plano Estratégico de Fronteiras, Rumos e Desafios da Integração e Cooperação em Segurança Pública no Contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras**. UFMS: Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal – CPAN. Corumbá – MS, 2016.

NEVES, Alex Jorge das; COSTA, Maurício Kenyatta Barros. **A 11ª diretriz da política externa brasileira: as fronteiras e o Itamarary**. Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=19380>>. Acesso em: 20 dez. 2017

NEVES, Alex Jorge; SILVA, José Camilo da; MONTEIRO, Lício C. R. Monteiro (org.). **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

NEVES, Alex Jorge; SILVA, José Camilo da; CAMPOS, Sergio Flores (org.).

**Metodologias de Funcionamento e Estruturação de Unidades Especializadas de Fronteiras.** Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA DE GOIÁS. Mapeamento de Divisas, Superintendência de Inteligência, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de Pesquisa em Administração, 5<sup>a</sup> ed, São Paulo: Atlas 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Global Study on Homicide, 2013. United Nations Publication, Sales nº 14. IV. 1, 2014.

## 5. CRIMES TRANSNACIONAIS E COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL NA TRÍPLICE FRONTEIRA (ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI)

Alessandro Luiz Chichoski<sup>32</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Tríplice fronteira e crimes transnacionais; 3. Cooperação policial na tríplice fronteira; Considerações finais

### RESUMO

A Tríplice Fronteira, situada no Cone Sul da América do Sul, é uma região com diversas etnias, dentre as quais podemos citar árabes, indianos, coreanos, chineses, etc. A região se destaca por estar situada na junção de dois importantes rios, o Rio Paraná e o Rio Iguaçu, tendo como cidades vizinhas, *Ciudad del Leste* (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e *Puerto Iguazú* (Argentina). A população da região gira em torno de um milhão de habitantes aos quais se somam anualmente um contingente de pessoas em trânsito. Dentre estas, em geral, atraídas pelo comércio paraguaio, muitas vivem da informalidade e de atividades ilícitas voltadas ao contrabando e descaminho. Considerando este contexto, o objetivo deste trabalho é analisar alguns aspectos da criminalidade transnacional e da cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Relações Internacionais contemporâneas; Crimes Transnacionais; Cooperação Policial; Comando Tripartite; Tríplice Fronteira.

---

<sup>32</sup> Mestrando no programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL) pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). É graduado em Direito pela União Dinâmica das Cataratas (UDC) – Centro Universitário. É Subinspetor da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu – PR desde 1994, atualmente exerce suas atividades na Corregedoria da Secretaria Municipal de Segurança Pública de Foz do Iguaçu – PR. Contato: chichoski.adv@gmail.com

## 1. Introdução

As Três Fronteiras<sup>33</sup> situada na região do Cone Sul, parte meridional da América do Sul, é uma área cosmopolita e multimiscigenada, com diversas etnias, como árabes, indianos, coreanos, chineses, etc. Segundo dados do IBGE, 72 etnias na região, que se destaca por estar situada na junção de dois importantes rios, o Rio Paraná e o Rio Iguaçu, tendo como cidades irmãs, *Ciudad del Este* (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e *Puerto Iguazú* (Argentina),

Em uma análise, parece que a região forma uma cidade com três “bairros”, em países diferentes: Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este* (Paraguai) e *Puerto Iguazú* (Argentina). Foz do Iguaçu [...] é o bairro residencial, mais rico, com forte presença árabe. *Ciudad del Este* [...] é o bairro comercial, no qual competem árabes, chineses, japoneses, brasileiros, paraguaios e argentinos. Já *Puerto Iguazú*, é o bairro mais pobre dos três. Tem [...] poucos estabelecimentos comerciais, vendendo alimentos e produtos típicos de couro (SAIBA *apud* AMARAL, 2010, p. 27)

Segundo levantamentos estatísticos, vivem nesta região mais de um milhão de pessoas (SILVA, 2014). Dentre as etnias citadas, se destacam os chineses e os árabes atraídos pela possibilidade da Zona Franca de Cidade do Leste. Da China, iniciou-se a imigração nos anos de 1970 e 1980 a fim de trabalharem no comércio de elétrico/eletrônicos e bugigangas. Os árabes, por sua vez, chegaram a partir da década de 1960, sendo a grande maioria fugindo dos conflitos no Oriente Médio. Em 2010, era considerada a segunda maior comunidade árabe da América do Sul, conforme aduz Amaral (2010):

Desde o final de década de 1960, *Ciudad del Este* e principalmente Foz do Iguaçu estavam se tornando o destino de grande contingente de imigrantes de origem árabe. Em sua maioria, estes indivíduos deixavam seus países de origem para fugir dos vários conflitos que eclodiram no

---

33 Até o início da década de 1990, era esta a nomenclatura que se usava para identificar a região. Após os atentados terroristas em Buenos Aires nos anos de 1994 e 1996, a região passou a ser identificada como Tríplice Fronteira (RABOSSI 2004).

Oriente Médio logo após a Segunda Guerra Mundial, dentre os quais a Guerra Civil do Líbano (1970-1990) ganhou um infeliz destaque. Atualmente, a comunidade de descendência árabe presente na região é considerada a segunda mais importante da América do Sul, somente superada pela presente em São Paulo (AMARAL, 2010, p. 30).

Com esta população árabe somada à ineficiência de controle migratório entre o Brasil e o Paraguai, levou os investigadores dos ataques terroristas a Buenos Aires a direcionar o olhar para a região. O primeiro atentado terrorista de origem em radicais árabe-muçulmanos na América do Sul ocorreu à embaixada de Israel em Buenos Aires em 1992, no qual morreram 29 pessoas. O segundo, dois anos depois, também em Buenos Aires, ocorreu contra a *Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas* (AMIA), vitimando 85 pessoas e ferindo mais de 300. Autoridades militares e diplomatas argentinos e americanos começaram a associar os eventos à região da Tríplice Fronteira. Fernando Rabossi (2004), afirma que, segundo os meios de comunicação regionais e internacionais, a zona de confluência dos limites entre o Brasil, Paraguai e Argentina parece ter-se transformado em um dos espaços que condensa todos os problemas de segurança contemporâneos. Dentre eles: terrorismo islâmico e máfias transnacionais; pirataria, contrabando, lavagem de dinheiro e de artigos roubados, narcotráfico e tráfico de armas. Neste contexto, Ferreira (2016) relatou que os Estados Unidos, após os ataques às torres gêmeas do *World Trade Center* em 11 de setembro de 2001, voltam definitivamente suas ações intituladas “guerra ao terror” para a Tríplice Fronteira. Ainda segundo o autor,

Estas acusações ganham importante impulso com os atentados ocorridos em território norte-americano em 11 de setembro de 2001. Desde ali, os EUA passam a identificar a região da Tríplice Fronteira como um centro chave de treinamento e arrecadação de fundos – que apoiou as mais poderosas organizações terroristas (FERREIRA, 2016, p. 28).

Uma das respostas multilaterais aos problemas apontados foi a criação do Comando Tripartite, cujo objeto central é a cooperação policial entre a Gendarmería Argentina, a Polícia Federal brasileira e a Polícia Nacional paraguaia (BORDIGNON,

2016). Atento às dinâmicas de globalização após o fim da Guerra Fria e os processos de expansão de relações internacionais, este trabalho tem a intenção de analisar sob uma ótica empírica e estudos analítico-teóricos, as problemáticas que surgiram na Tríplice Fronteira, relacionadas à segurança internacional.

As pesquisas em torno deste trabalho vieram de entrevistas com agentes de segurança que estiveram envolvidos diretamente com as questões de segurança internacional, relações diplomáticas e cooperações regionais compartilhadas de mecanismos de inteligência, como o grupo 3+1 e o Comando Tripartite, criados para as questões relacionadas da região, e análise a autores que escreveram sobre a tríplice fronteira, integração, desenvolvimento e políticas.

## 2. Tríplice Fronteira e crimes Transnacionais

Segundo o dicionário Michaelis, fronteira significa “Parte que corresponde ao limite extremo de uma terra, área, região, a parte limítrofe de um espaço que confina com outro”<sup>34</sup>. Já o dicionário Aurélio traz a seguinte definição, “Zona de território imediata à raia que separa duas nações.”<sup>35</sup> Em sua tese de doutorado, Carneiro Filho (2013. p. 42), relata que “Inventada na Europa, no século XIII, a fronteira surgiu com a função inicial de definir a distribuição de áreas entre Estados territoriais. Na história da humanidade a demarcação de fronteiras ocupa uma posição de destaque tanto nos tratados de paz como na convivência pacífica entre povos”. A principal característica do Estado moderno foi consolidar seu poder e sua autoridade espacial em uma base territorial bem definida, entre um ponto fixo e único, que delimitou a separação entre o nacional e o internacional por intermédio do estabelecimento das fronteiras.

Segundo Machado (1998), por mais que a palavra fronteira seja vista como limite, há diferenças enormes entre as duas expressões:

A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto o limite está orientado “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/fronteira>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/fronteira>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

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 (MACHADO, 1998, p. 3).

O Brasil é a quinta maior extensão territorial do mundo, ocupando quase a metade do território da América do Sul com aproximadamente 47% da área, ou seja, 8.515.692,272 km<sup>2</sup>, ademais as fronteiras brasileiras são limítrofes com 10 países sul-americanos, que são Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina, só não sendo vizinho de Chile e Equador. Das fronteiras citadas temos de área terrestre algo em torno de 15.735 km e fronteira litorânea 7.367, chegando ao total de 23.102 km de fronteiras. O Brasil é o país que tem a maior Faixa de Fronteira<sup>36</sup> constituída entre estes países, que é de 150 km de extensão, contados a partir do limite internacional, é a maior em toda América do Sul.

Conforme preconiza Rosière (*apud*, Carneiro Filho, 2013) há três tipos de fronteira, morfológico, genérico e controverso e cada qual com suas distintas características, entretanto percebemos que as fronteiras estão muito além disso, sendo também lugares de encontros e aproximações, por mais que possam ser para diversos objetivos. Por mais que em determinadas fronteiras tenhamos limitadores, percebemos que quase nunca estes são obstáculos eternos ou intransponíveis, neste sentido,

A fronteira comporta, ainda, outra dimensão, podendo ser compreendida sob um novo prisma: mais do que apenas apartar, ela tem o condão de aproximar, de unir povos vizinhos. Para além de sua caracterização com limite territorial, a fronteira pode ser compreendida como um lugar, um espaço vivenciado em comum por pessoas de nacionalidades diversas que nela desenvolvem suas atividades cotidianas.

36 O conceito “Faixa de Fronteira” é definido pela Lei No 6.634, de 02 de maio de 1979 e regulamentado pela D- 85.054/1980. Em seu Art. 1º diz que “é considerada área indispensável a Segurança Nacional a faixa interna de 150 km de largura, paralela a linha divisória terrestre do território nacional, que será designada por Faixa de Fronteira”.

Como consequência desse amálgama, a fronteira acaba por se caracterizar como um espaço de socialização atípico, único, simultaneamente um prolongamento e um contraponto aos distintos espaços nacionais que lhe dão forma (VARGAS, 2017 p. 35).

O Brasil possui nove cidades que são cidades gêmeas em Tríplices Fronteiras: Atalaia do Norte-AM (Colômbia e Peru), São Gabriel da Cachoeira-AM (Colômbia e Venezuela), Barra do Quaraí – RS (Argentina e Uruguai) Uruguaiana-RS (Argentina e Uruguai), Assis Brasil-AC (Bolívia e Peru), Laranjal do Jari – AP (Suriname e Guiana Francesa), Oriximiná - PA (Suriname e a Guiana), Uiramutã – RR (Venezuela e Guiana) e Foz do Iguaçu-PR (Paraguai e Argentina).

Entretanto sabemos que nenhuma das outras oito Tríplices Fronteiras compunham o mesmo grau de importância, localização, estratégica e intensidade de fluxos humanos e econômicos como a região das três fronteiras entre Brasil, Paraguai e Argentina. Além disso, o posicionamento geográfico faz com que a região seja considerada por muitos como estratégica em termos geopolíticos devido aos acessos rodoviários, aéreos e hidrográficos existentes.

A região conta com três aeroportos internacionais, rodovias federais que ligam as cidades gêmeas a regiões centrais dos países, além de uma hidrografia importantíssima para as três nações, haja vista a localização da Hidrelétrica de Itaipu, que tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do Brasil e Paraguai. Mesmo com expansão do parque gerador brasileiro, a usina responde, hoje, por 17% do consumo de energia elétrica de todo o mercado nacional e atende mais de 76% do paraguai.

Na Tríplice Fronteira há uma heterogeneidade de situações, por vezes se confundem de tal modo que podemos afirmar estarmos em uma só localidade, haja vista as múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e políticas de caráter transfronteiriços. Nas últimas décadas, porém, a Tríplice Fronteira tem se deparado com muitos problemas sociais e econômicos, configurando uma dinâmica há muito combatidas pelos governos que é a criminalidade, e entre este mundo da criminalidade podemos citar os crimes transfronteiriços ou crimes transnacionais.

Recentemente foi noticiado um assalto a uma transportadora de valores em *Ciudad del Este* no Paraguai, onde um policial foi morto e quatro pessoas ficaram feridas, investigações apontaram que os criminosos eram de uma organização criminosa do Estado de São Paulo com ramificações em todo Brasil, e os mesmos após o assalto fugiram para o Brasil de diversas maneiras, conforme nos relatou o Delegado Fabiano Bordignon<sup>37</sup> da Delegacia da Polícia Federal (ENTREVISTA 02, 2017).

Por mais que tenhamos em voga a garantia dos direitos fundamentais, e a necessidade de preservar o estado democrático de direito, existem momentos que é justificável deixar de lado as práticas políticas do estado de direito e acolher algumas necessidades para impedir a presente ameaça que em outros momentos seriam interpretados como, por exemplo, a violação da soberania.

Não podemos olvidar que o crime organizado já está permeado na sociedade, e é neste caso que temos que encontrar uma maneira de se equiparar em questão de poder nesta guerra. Nota-se que o Estado brasileiro tem mecanismos para isso, e tem que se valer de vácuos legais dentro da sua legislação para que atos extremos sejam executados contra modelos que não se enquadrem nos parâmetros da sociedade como é o caso das facções criminosas, o crime não tem fronteira, os marginais passam as fronteiras para cometerem crimes, eles transpassam novamente às fronteiras após cometerem os crimes, confirmamos isso nas reportagens e nas palavras do Ex Secretário Municipal de Segurança Pública de Foz do Iguaçu e Policial Federal aposentado, Senhor Adão Luiz Souza Almeida<sup>38</sup> (ENTREVISTA 01, 2017), e é sob este argumento que Agmaben (2004) elenca o estado de exceção:

O estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna

37 Informação obtida por entrevista com o Dr. Fabiano Bordignon, Delegado da Polícia Federal na Delegacia da Polícia Federal em Foz do Iguaçu, Paraná. Agradecimento especial ao Dr. Fabiano Bordignon pela disponibilidade e a entrevista concedida.

38 Informação obtida por entrevista com o Senhor Adão Luiz Souza Almeida, Policial Federal aposentado. Agradecimento especial ao Senhor Almeida pelo acervo de matérias jornalísticas disponibilizadas e a entrevista concedida.

à lei, mas diz respeito a sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor (AGMABEN, 2004, p. 48)

Não é de hoje que os crimes transfronteiriços ocorrem na região da Tríplice Fronteira, desde o início da formação da região, ervateiros, principalmente argentinos praticavam contrabando. Também ocorreu em momentos diferentes o ciclo do contrabando de madeira e café, e após o começo da construção da Hidrelétrica de Itaipu com o boom populacional ocorrido com a vinda de barrageiros de todos os Estados brasileiros e a expansão do comércio em *Ciudad del Este* que na época tinha o nome de *Puerto Presidente Stroessner* tivemos o início do contrabando de eletrônicos, bebidas e diversos outros produtos que eram comprados no Paraguai por preços baixos.

Dentro de uma perspectiva semelhante, mas em outro contexto espacial e temporal, lembramos que o processo de povoamento do oeste paranaense foi promovido durante o século XIX por meio de empresas argentinas que aproveitando-se da falta de fiscalização e controle do governo paraguaio, brasileiro e também argentino, exploravam os recursos naturais abundantes em toda região de fronteira, independente de sua margem e da sua nacionalidade da força de trabalho empregada. Tais práticas, embora tenham sido interrompidas durante o Estado Novo, deixou de herança caminhos e práticas mantidas até os dias atuais. Ao longo de parte significativa do século XX, as “picadas” e os portos construídos para o transporte de madeira e erva mate começaram a ser utilizados para passagem do café e mais recentemente uma estrutura similar é utilizada no contrabando de drogas, armas e mercadorias compradas no Paraguai (CARDIN, 2014, p. 45 e 46).

Foi deste círculo vicioso que surgiram os portos clandestinos e outros crimes

além do contrabando, como tráfico de armas, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro, etc. Enfim, um mercado muito lucrativo que encontrou lacunas na falta de políticas públicas e ausência do Estado, se proliferando e fortalecendo cada vez mais a criminalidade e as facções criminosas, que percebendo esta ausência do Estado se fez presente e estabeleceu seu poder nestes lugares, em que impera uma educação em declínio, extrema pobreza e ausência de políticas sociais e desemprego, conforme explica Gomes:

Para o Desembargador Federal aposentado Vladimir Passos de Freitas (2007, p.1), a Justiça Criminal encontra-se em crise sem precedentes, ora prendendo, ora soltando, acusados que deixam a sociedade perplexa. Afirma que o crime organizado não se intimida e avança em sofisticação, audácia e sucesso; o que há um ano surpreendia a todos, hoje não merece mais do que uma menção em jornal. As organizações criminosas sabem onde a presença do Estado deixa brechas e ali florescerá. Dessa deficiência estatal, de um Estado fraco que antes não provia as necessidades sociais, surgirá o crime organizado que, como uma bola de neve, o tornará mais debilitado ainda e com menor possibilidade de suprir a carência da população, que será cooptada pelas organizações criminosas, seja pela sua participação ou pela simples omissão com o silêncio GOMES (2008, p. 13).

Assim, muitas vezes contrabandistas se utilizam da comunidade, dos moradores para praticar outros tipos de ilícitos, sem que aqueles que estão sob sua guarda (quer sejam com práticas ou trabalho) saibam disso, deste modo cometem o tráfico, tanto de armas como de drogas que lá adiante poderá e deverá financiar o terrorismo e outros crimes. Trata-se de uma rede difícil de compreender, e nesta ótica é que temos que observar que aqueles que sem condições de buscar outros meios de subsistência acabam buscando o mercado ilícito do contrabando e do tráfico.

De acordo com os dados da Polícia Federal; Paraná é o segundo Estado em apreensão de maconha, depois de Mato Grosso do Sul. É fundamental lembrar que o Paraguai é o maior produtor de maconha da América do Sul e o Brasil o maior

consumidor (NEVES, 2016, p. 90). Para termos uma ideia do volume de drogas que passam pela Tríplice Fronteira buscamos dados das apreensões significativas que as forças policiais fizeram nos anos de 2014/2015 em Foz do Iguaçu, foram 44.662,66 quilos de maconha; 1.538,851 quilos de cocaína; 476.224 quilos de crack; 122.660 quilos de haxixe, esses números mostram o quanto a fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina é vulnerável e ponto estratégico para organizações criminosas usarem como porta de entrada de drogas para serem distribuídas nos grandes centros do país e também serem levadas para fora do Brasil.

Ademais, o governo brasileiro lida com outras preocupações diplomáticas, tipo questões que relacionam a Tríplice Fronteira com o Terrorismo, entretanto não há provas contundentes da presença de terroristas islâmicos na região, percebe-se sim que membros da comunidade árabe ligados a atividades delitivas na Tríplice Fronteira estão mais atrelados a atividades como centrais telefônicas clandestinas, uso de passaportes falsos, tráfico de drogas, contrabando e descaminho, evasão de divisas e contrabando de armas<sup>39</sup> (ENTREVISTA 1, 2017). Vários pesquisadores demonstraram isso nos últimos anos, entre estes se destaca Marcos Alan S. V. Ferreira, que em seu livro deixa claro as pretensões dos EUA nesta questão e destaca:

Ao mesmo tempo em que percebe que o governo brasileiro busca tratar o problema secundariamente por via diplomática, prevalece uma ênfase na abordagem policial, já que há uma preocupação maior com questões como contrabando, tráfico de armas e narcotráfico na região da TF. Para o Brasil, estes são problemas de uma envergadura muito maior do que um possível envio de remessas a grupos de terrorismo islâmico na área (FERREIRA, 2016 p. 191).

Foi neste sentido que diversos órgãos relacionados à segurança pública e também a segurança do Estado, como por exemplo, o Ministério da Defesa, iniciaram diversos tipos de cooperação policial desde o início dos anos 1990, no intuito de haver uma maior integração entre as forças de segurança e as forças armadas dos

---

<sup>39</sup> Informação verbal obtida por entrevista com o Senhor Adão Luiz Souza Almeida, Policial Federal aposentado.

três países. Ferreira (2016) aponta que não tem sido algo novo a cooperação entre as forças policiais brasileiras e suas equivalentes em outros países vizinhos.

Já em 1991, a preocupação com a segurança da região ensejou a realização da Primeira Reunião de Ministros da Justiça do MERCOSUL. Quatro anos depois, foi a vez dos chanceleres dos países da TF se reunirem para discutir a questão da segurança da região, para finalmente em 1996 termos a criação de dois instrumentos importantes na cooperação: a base de dados comum para identificação de pessoas e veículos e o Acordo Operativo da Tríplice Fronteira, que cria o Comando Tripartite. Este último visa promover a cooperação de uma maneira mais ampla, em especial na TF, buscando coordenar as ações policiais e aduaneiras entre a Polícia Federal do Brasil, Policia Nacional Del Paraguai e Gendarmería Nacional Argentina (FERREIRA, 2016, p. 194).

Percebemos que a Tríplice Fronteira sempre foi tida como uma região atípica e com necessidades diferentes, pela presença dos crimes transnacionais a obrigação de integração - Então os crimes transfronteiriços é o que mais trabalhamos, e trocamos informações de modos operandi de cada polícia, como combater estes crimes, estes criminosos, a parte de inteligência, cada instituição, cada polícia de cada país tem lá os seus métodos não é, e nós trocamos informações, isso nos enriquece e acredito que também enriquece nossos vizinhos, porque começamos a trabalhar mais juntos trocando estas informações e um aprendendo com o outro – (ENTREVISTA 1, 2017).<sup>40</sup>

### **3. Cooperação policial na tríplice fronteira**

“Três acusados de assalto a carro-forte são presos no Paraguai”, matéria veiculada no *site* da Rádio Cultura de Foz do Iguaçu.

Policiais militares do 14º BPM e da Polícia Nacional do Paraguai prenderam na madrugada desta sexta-feira (7) três pessoas que partici-

<sup>40</sup> Informação obtida por entrevista com o Senhor Adão Luiz Souza Almeida, Policial Federal aposentado.

param do assalto a um carro-forte em Foz do Iguaçu. Eles estavam em uma residência em *Ciudad del Este*. Foram apreendidas armas e munição, além de drogas e produtos químico e equipamentos utilizados para a produção de crack. A operação contou também com o apoio da Polícia Federal brasileira. O soldado Samuel da Polícia Militar, que participou da operação, revelou que mesmo os policiais que estão habituados com o manejo de armas ficaram impressionados com o armamento encontrado. Os policiais apreenderam sete fuzis 7.62, armamento anti-aéreo, 40 carregadores de fuzil 562 e milhares de unidades de munição. Além dos produtos químicos e do laboratório para produção de crack também foram apreendidos 500 quilos de maconha. Inicialmente os detidos foram identificados como “Boy” e “Russo” procurados por homicídios em Foz do Iguaçu e “Ibarra”, assaltante que seria integrante do PCC de São Paulo.

Iniciamos a última parte do trabalho dando enfoque em uma reportagem da prisão de criminosos que estavam escondidos em *Ciudad del Este* no Paraguai. Vários sites<sup>41</sup> veicularam a matéria da prisão. Todas as notícias trazem além da prisão dos criminosos outra notícia importante, a Cooperação Policial que existe na Tríplice Fronteira entre vários órgãos policiais do Brasil e dos outros dois países, Paraguai e Argentina. (ENTREVISTA 1, 2017)

Foi também por conta da Cooperação Policial e dos setores de inteligência das diversas agências, que posteriormente veicularam outras notícias anunciando a prisão de Thiago Ximenes e da descoberta de um túnel que tinha sido construído por criminosos de uma facção criminosa brasileira, e tinham como objetivo arrombar um cofre da empresa de transporte de valores Prosegur em *Ciudad del Este* na

---

41 Disponível em: <<http://catve.com/noticia/9/77520/preso-no-paraguai-um-dos-participantes-do-assalto-a-carro-forte-em- foz>>. Acesso em: 29 ago. 2017

Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2014/02/suspeitos-de-assaltar-bancos-sao-presos-em-acao- conjunta-no-paraguai.html>>. Acesso em: 29 ago. 2017

Disponível em: <<http://www.hoy.com.py/nacionales/robo-fallido-detienen-a-un-brasileo-ingenero-del-tnel>>. Acesso em: 29 ago. 2017

Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/videos/t/edicoes/v/policias-de-paraguai-e-brasil-investigam- participacao-de-brasileiros-em-tentativa-de-roubo/3502373/>>. Acesso em: 29 ago. 2017

fronteira com Foz do Iguaçu. (ENTREVISTA 1, 2017)

Para Hobbes (1997), o conflito é inerente à natureza humana, e não há meios para que seja eliminado, apenas suavizado. Os Estados precisam adotar estratégias de ajuda mutua para resistir, fazendo com que as perspectivas de cooperação sejam reduzidas.

A professora Heloisa Marques Gimenez (2015), em sua tese de doutorado nos aponta o quanto é importante as cooperações relacionadas à segurança, e faz uma conexão com vários tipos de segurança e o quanto afeta a vida da população.

Há aspectos da segurança com que os Estados lidam cotidianamente e que não dizem respeito à sua existência como tal, quando correlacionados a outro Estado, mas que se relacionam com a dinâmica interna inerente à vida de sua população, que é a da segurança pública. Esta, por sua vez, relaciona-se com o desenvolvimento das sociedades e das instituições do Estado internamente, e é um conceito também debatido e disputado em diferentes visões, como a Segurança Humana, a Segurança Cidadã, a Segurança Coletiva e a Segurança Cooperativa. A América Latina destaca-se entre as regiões do mundo quanto aos níveis de criminalidade de suas sociedades. Neste sentido, o foco da segurança é não mais o Estado, mas o indivíduo e o direito que ele tem de conviver em sociedade de uma forma segura. Assim, em larga medida, ele passa a ser um referente para a elaboração de políticas de segurança (GIMENEZ, 2015, p. 51).

Nota-se o quanto é importante, investimentos na área de Cooperação Policial, e exige uma série de conjuntos exclusivos de soluções, é o que aponta Khanna (2011), segurança na fronteira, controle de exportações, reformas legais, polícia bem-paga e juízes e promotores bem treinados são parte de qualquer estratégia eficaz contra os crimes transnacionais, e podemos trazer à guisa da realidade da Tríplice Fronteira os seus ensinamentos:

Estados patrocinam o terrorismo por meio de redes público-privadas, o que significa que a prevenção requer abordagem semelhante. Pro-

blemas transnacionais precisam de soluções transnacionais, não de resoluções da ONU. Caçar terroristas na fronteira afegã-paquistanesa, traficantes de drogas na fronteira colombiano-venezuelana e contrabandistas de armas na fronteira moldávio-ucraniana exige cooperação entre vizinhos para capturar e processar os bandidos (KHANNA, 2011, p. 123).

As Cooperações Policiais na Tríplice Fronteira tiveram seu início como já foi citado, por causa dos dois atentados terroristas que ocorreram em Buenos Aires capital Argentina na década de 1990. Primeiramente surgiu o Comando Tripartite em 1996, e o intuito do Comando era iniciar uma coordenação entre as polícias dos três países que pudesse conduzir Cooperação Policial e de segurança pública, intercâmbio de informações e aproximação dos órgãos policiais das três cidades, Foz do Iguaçu, *Puerto Iguazú* e *Ciudad del Este*.

O objetivo do CT era instalar imediatamente uma coordenação entre as polícias dos três países, passível de conduzir medidas de intercâmbio de informações, cooperação policial e de segurança pública, na região que compreende as cidades de Porto Iguaçu, Foz do Iguaçu e Cidade do Leste, consideradas como cidades sedes deste organismo, vez que já no termo do acordo, estipulou-se que a coordenação operativa seria de forma rotativa em cada uma das cidades e países mencionados, começando pela Argentina. Estabeleceu-se também que os responsáveis pelo Comando Tripartite receberiam instruções diretas dos Ministérios sobre a forma de condução política e que as operações se iniciariam em 01.06.1996 (BORDIGNON, 2016, p. 83).

Além destas breves informações sobre o início do Comando Tripartite, obtivemos também por meio da entrevista com o Delegado da Polícia Federal Fabiano Bordignon, elementos pormenorizados da atuação do Comando Tripartite, da sua importância, e na integração que ocorre entre os três países, como serviu de modelo para outras cooperações policiais na América do Sul, envolvendo acordos bilaterais entre Brasil/Argentina e Brasil/Paraguai (ENTREVISTA 2, 2017).

Em outro momento da entrevista, o Dr Bordignon nos relata de mecanismos que estão sendo implementados na aduana brasileira para o combate à criminalidade, por mais que possa ser uma invasão à privacidade da população, esta mesma população clama também pela ordem social, pela segurança e pela paz. Portanto o Estado é obrigado a tomar medidas para implementar políticas sociais que possam trazer estes confortos para a sociedade.

O Paraguai busca na cooperação proteção contra o que, de fato, identifica como sendo a maior ameaça atual a sua soberania: o narcotráfico. Em 2011, o Paraguai solicitou ao Brasil cooperação na vigilância das fronteiras e no controle do espaço aéreo, além de apoio para evitar que narcotraficantes se estabelecessem no país. A prioridade da defesa paraguaia recai na proteção da fronteira seca, à luz da facilidade para o tráfico de armas, que envolve enormes somas de dinheiro. Com relação às atividades do grupo guerrilheiro EPP, o terrorismo de cunho político parece ser sobretudo uma fachada para disfarçar as atividades dos narcotraficantes. As Forças Armadas pretendem engajar-se mais ativamente na garantia da segurança interna, inclusive por meio da organização de um batalhão de engenharia para apoiar a Polícia Nacional. Em contraste com o que ocorre nas fronteiras com os países andinos, a fronteira brasileira com o Paraguai é uma área de intenso trânsito de pessoas e mercadorias, o que facilita atividades ilícitas, sobretudo o tráfico de maconha e de armas e o contrabando (ABDUL-HAK, 2013, p. 124).

Outro instrumento que vem dando resultado, entretanto mais no âmbito das relações diplomáticas, mas sem perder o foco de cooperação transnacional entre países também direcionado na segurança internacional é o Grupo 3+1, que surge em um momento que a mídia norte-americana tentava intensamente induzir os Governos a uma securitização da região, por conta de notícias relacionadas ao terrorismo. Assim, em 17 de dezembro de 2002, uma delegação do governo norte-americano foi incorporada aos debates trilaterais sobre segurança da zona fronteiriça

entre os países do Cone Sul. É criada a Comissão 3+1, também conhecida como Mecanismo 3+1 para Tríplice Fronteira (AMARAL, 2010, p. 195) e sua primeira reunião ocorreu três meses depois na sede da Chancelaria Argentina em Buenos Aires conforme informações do Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de la Argentina.<sup>42</sup>

No livro *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) Objetivos e interesses do Brasil* (2013), da Conselheira da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, Ana Patrícia, nos mostra como foi a posição inicial do Brasil com relação a incorporação dos Estados Unidos no Comando 3+1:

A região da Tríplice Fronteira tornou-se o ponto focal das pressões americanas na área de segurança, dando origem a um mecanismo de diálogo no formato 3 (Brasil, Argentina e Paraguai) + 1 (EUA), no qual o Brasil sempre reiterou sua oposição à tentativa de estigmatizar a região com alegações não comprovadas de terrorismo. Tampouco interessava ao Brasil reforçar a percepção de que Washington fazia parte das relações entre os países que compartilhavam a fronteira. O Paraguai, embora sensível às posições brasileiras, enfrentava a limitação de querer apresentar-se como um Estado cooperativo para assegurar a boa vontade dos EUA para projetos de cooperação bilateral. A cooperação de fato era intensa, com a presença de um escritório representante do Comando Sul dos EUA em Assunção, que patrocinava simpósios, conferências, viagens para oficiais do Exército, envio de instrutores das Forças Especiais e Comandos e difusão da doutrina de contraterrorismo e combate ao narcotráfico. Em contrapartida, os EUA buscavam aproximar as doutrinas de emprego, colher informações e conhecer o ambiente operacional futuro do Comando Sul. A proximidade com os EUA deu origem a reiterados rumores sobre a possível instalação de uma base militar americana em território para-

---

42 Disponível em: <<http://www.mrecic.gov.ar/argentina-brasil-paraguay-y-eeuu-31-analizaron-cuestion-triple-frontera>>. Acesso em: 16 de Outubro de 2018.

guaio (ABDUL-HAK, 2013, p. 122).

Com um enfoque voltado para as suspeitas após 11 de setembro de 2001 que EUA alardeou para o mundo sobre células terroristas que estariam presentes na Tríplice Fronteira, o discurso de segurança voltado para o Cone Sul e a preocupação dos EUA em apresentar medidas que viabilizassem a securitização da região não chegou a acontecer plenamente. Entretanto não podemos dizer que isto não teve nenhum efeito, Amaral (2010) destaca:

Admitir que este movimento discursivo de segurança não se realizou plenamente não significa dizer que ele não teve qualquer efeito. Muito pelo contrário, no ambiente que de urgência que caracterizou o pós-11 de Setembro, a prisão de membros da comunidade árabe da Tríplice Fronteira (apesar da posterior soltura da maior parcela destes) representou uma ação de caráter claramente excepcional, já que ela seria improvável (ou mesmo impossível) caso não houvesse a declaração da guerra ao terrorismo (AMARAL, 2010, p. 255).

O Brasil avançou nestas questões e em 2016 aprovou a Lei Antiterrorismo<sup>43</sup>, mas antes disso, por conta da ocorrência de dois grandes eventos esportivos, Copa do Mundo 2014 e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016, aconteceram ações comprovadas de que estratégias voltadas para a Cooperação Policial são válidas e resultam em grandes atuações concretizadas.

Informações que foram confirmadas na entrevista do Delegado Bordignon (ENTREVISTA 2, 2017), do comentário sobre o centro integrado de controle e comando regional em Curitiba, que funcionou durante os 30 dias da Copa do Mundo de 2014, 24 horas por dia, onde participavam um representante de cada força policial inclusive dos outros países do MERCOSUL, e seguiram os modelos de cooperação entre forças de segurança durante a Copa do Mundo de 2010 que tinha ocorrido na África do Sul.

43 Lei Antiterrorismo é a denominação dada à Lei Ordinária nº 13.260/2016, que Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

## Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo analisar alguns aspectos da criminalidade transnacional e da cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira. Inicialmente, a discussão sobre fronteiras nos levou a destacar que o Brasil está entre as cinco maiores extensões territoriais do mundo, ocupando quase metade da América do Sul, fazendo fronteira com dez países sul-americanos e comportando em seu território nove Tríplices Fronteiras, entre elas a Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai).

A partir de meados da década de 1990, após atentados terroristas em Buenos Aires, iniciou-se na região uma efetiva cooperação policial de nível internacional com a intenção de melhorar a capacidade de atuação de seus agentes no combate aos crimes transnacionais. O Comando Tripartite se apresenta também como objeto de interação e fortalecimento entre agências de inteligência que oferecem oportunidades para o aprimoramento de técnicas de investigações conjuntas e compartilhamento de conhecimentos, como foi o caso de dois eventos esportivos mundiais que ocorreram no Brasil, com a incidência de atividades unificadas que ocorreram na Tríplice Fronteira.

Por fim, após as pesquisas teóricas e as entrevistas, concluímos que a cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira resultou saldos positivos no enfrentamento aos crimes praticados na região. Especialmente na visão dos atores entrevistados, o Comando Tripartite é um organismo de cooperação regional que muito tem ajudado, principalmente nos crimes relacionados ao tráfico de drogas, armas, munições e de pessoas, além do combate ao contrabando e ao terrorismo.

## REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana P. N. **O Conselho de Defesa Sul-Americano:** objetivos e interesses do Brasil (CDS). Brasília: FUNAG, 2013, p. 81-125.

AGAMBEN, G. **Estado de exceção.** São Paulo: Boitempo, 2004, p. 48.

AMARAL, Arthur Bernardes do A **Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror.** 1. Ed., Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

BORDIGNON, Fabiano. **Ultrapassando Fronteiras:** Cooperação Policial

Internacional e o exemplo do Comando Tripartite na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (orgs.). (Re)definições das fronteiras: Visões Interdisciplinares. Curitiba: Juruá, 2016, p. 71-92.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de maio de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm). Acesso em: 09 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de março de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm). Acesso em: 16 ago. 2017.

CARDIN, E. G. **Teoria das Fronteiras e totalidade**. In: COLOGNESE, S. A.; CARDIN, E. G. (orgs.). As Ciências Sociais nas Fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa. Cascavel: JB, 2014, p. 43-59.

CARNEIRO Filho, C. P. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. Porto Alegre, 2013. Tese (Doutorado em Geografia) UFRGS, Posgea, p. 42.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Combate ao terrorismo na América do Sul: uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para Tríplice Fronteira**. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

GIMENEZ, Heloisa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: Uma análise sobre a Fronteira Bolívia-Brasil**. Brasília, 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília – UnB.

GOMES, R. C. **O crime organizado na convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril, 1997. (Coleção Os Pensadores)

KHANNA, Parag **Como governar o mundo**. Rio de Janeiro: Intrínseca,

2011, p. 121- 132.

MACHADO, L. O. **Limites Fronteiras e Redes**. In STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N. O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S. (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, Porto Alegre. AGB-Porto Alegre, 1998.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DA REPÚBLICA DA ARGENTINA. **Argentina, Brasil, Paraguay y EEUU. (“3+1”) analizaron cuestión “Triple Frontera”**. Disponível em [http://www.mrecic.gov.ar/argentina-brasil-paraguay-y-eeuu-31-analizaron\\_cuestion-triple-frontera](http://www.mrecic.gov.ar/argentina-brasil-paraguay-y-eeuu-31-analizaron_cuestion-triple-frontera) . Acesso em: 29 jul. 2017.

NEVES, Alex J. **Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira**. Rio de Janeiro, 2004. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional.

RÁDIO CULTURA FOZ. **Três acusados de assalto a carro-forte são presos no Paraguai**. Matéria de 07 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.radioculturafoz.com.br/tres-acusados- de-assalto-a-carro-forte-sao-presos-no-paraguai/#.Waaj0lUwi70>. Acesso em: 08 de ago. 2017.

VARGAS, F. A. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília: FUNAG, 2017, p. 35-94.

## 6. A DIPLOMACIA POLICIAL COMO INSTRUMENTO NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

*Guilherme Cunha Werner<sup>44</sup>*

*João Luiz Moraes Rosa<sup>45</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2; Os Novos Limites das Fronteiras Internacionais; 3. A Transnacionalização da Criminalidade Organizada; 4. A Diplomacia Policial, o Adido Policial na nova ordem internacional; Conclusão.

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo realizar um estudo sobre a influência do fenômeno da globalização no conceito de soberania e sua repercussão nos mecanismos de enfrentamento à criminalidade organizada transnacional. A partir da análise do conceito de soberania dos Estados como princípio chave para a compreensão das estruturas de justaposição que prevalecem nas relações internacionais contemporâneas, o texto aprofunda-se com a exposição dos hodiernos contornos das organizações criminosas e sua atuação transnacional e a reação da comunidade internacional a tal fenômeno. Apresentam-se, então, dois conceitos distintos, porém complementa-

---

44 Professor Convidado da Academia Nacional de Polícia – ANP e na Escola Superior de Polícia - ANP. Pós-Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Doutor e Mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da mesma universidade; Pós-Graduado em Direito Penal Econômico Europeu pelo IDPEE da Universidade de Coimbra; Bacharel em Direito e em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP; Delegado da Polícia Federal aposentado. Contato: g Werner@usp.br.

45 Mestre em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Especialista em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo – ESMP/SP. Delegado da Polícia Federal com atuação na Unidade de Inteligência da Delegacia de Combate à Corrupção e Crimes Financeiros (DELECOR) da Superintendência da Polícia Federal em São Paulo/SP). Contato: joaoluiz.jlmr@dpf.gov.br.

res, quais sejam o crime organizado compreendido como um fenômeno multifacetado e materializável na organização criminosa, ao lado da forma como indivíduos se articulam no comércio de bens e serviços ilícitos ou na perpetração de crimes de natureza predatória. Em seguida, o trabalho apresenta rápida retrospectiva do contexto histórico-social que antecedeu a edição da Convenção da ONU Contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e, finalmente, discorre sobre a Diplomacia Policial e seus atores, o Adido Policial e o Oficial de Ligação, enquanto ferramenta primordial de atuação das agências estatais de combate ao crime visando concretizar os ditames de cooperação jurídica internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Diplomacia policial, crime organizado transnacional, cooperação jurídica internacional, fronteiras, tratados.

## 1. Introdução

A sociedade internacional contemporânea se consolida com a inovação dos sistemas econômicos, nos fluxos transnacionais de pessoas e de bens, fortalecimento do comércio internacional e, especificamente, com o surgimento de uma categoria singular de atores não governamentais. Personagens que até então agiam dentro dos limites de suas fronteiras ou, no máximo, alcançando um número diminuto de nações, passaram a atuar de forma globalizada.

Inexoravelmente, tal fenômeno também ocorreu com a criminalidade organizada, ao se moldar à nova realidade do tempo presente e modificar seus padrões de estruturação social, política e econômica, abandonando o antigo modelo de hierarquia rígida tradicional de amplitude regional para um modelo estruturado em redes difusas e fluidas de atuação supranacional.

Diante desse novo contexto da ordem mundial, o presente artigo busca tratar, no âmbito da cooperação jurídica internacional, da diplomacia policial e do papel do adido policial, a partir de reflexões sobre sua importância como ferramenta no combate à criminalidade organizada transnacional.

## 2. Os novos limites das fronteiras internacionais

A soberania dos Estados é o princípio chave para a compreensão da estrutura de justaposição que prevalece nas relações internacionais, sendo o elemento fundamental da constituição das personalidades internacionais, com especial peso social decorrente do comprometimento com o ideal nacional. Trata-se de uma perspectiva metodológica destinada ao exame do *poder efetivo*, à margem das formulações jurídicas, sendo que esta perspectiva leva ao reconhecimento de uma hierarquia dos Estados soberanos, frequentemente assumida e imposta sem a necessidade do consentimento dos outros Estados<sup>46</sup> (MOREIRA, 2002, p. 476 – 480).

No plano interno, a soberania traduzir-se-ia no *monopólio* da edição do direito positivo pelo Estado e no monopólio da coação física legítima necessária para a *efetividade* das relações dos seus comandos, ou seja, o emprego do uso legítimo da força para a garantia da segurança expressa na preservação da ordem pública e manutenção da paz social. No plano externo, encontramos a *soberania internacional* – ou como preferem alguns internacionalistas – *independência* como um conceito de natureza relativa por exigir sempre a contraposição de outro Estado soberano, significando, assim, dizer que existe uma igualdade soberana dos Estados que não reconhecem qualquer outro poder superior (CANOTILHO, 2003, p. 90-91).

É possível, dessa forma, identificar um caráter *internacional* contido na necessidade de uma regulamentação das relações entre Estados soberanos (EVANS E NEWNHAM 1998, p. 259), como um conjunto *normativo* com capacidade de regulamentar as relações entre os Estados, sendo uma norma de coordenação que se preste a favorecer uma cooperação fundada no voluntarismo, por inexistir uma autoridade superior com a primazia da superposição (DUPUY, 1993, p. 05-06).

A personalidade internacional dos Estados é resultante do conjunto das seguintes características indissociáveis, e assim estabelecidas: a.) reunião efetiva dos elementos que constituem o Estado, sendo tais elementos o território, a população e uma sociedade organizada por um governo capaz de assegurar as suas funções ex-

46 Um exemplo de tal hegemonia pode ser observado no momento em que a Carta das Nações Unidas deu direito de voto aos cinco grandes do Conselho de Segurança e nenhum Estado-membro se atreveu a contestar a democraticidade da organização (MOREIRA, 2002, p. 480).

ternas e internas; b.) ordem política e material efetiva; c.) reconhecimento dos outros Estados de sua existência. A prática internacional estabelece como regra que a existência destes três elementos é uma condição necessária e fundamental para a própria existência do Estado, de modo a gerar a capacidade de oponibilidade frente a outros Estados (REUTER, 1981, p. 101).

Para além dos estados, é possível identificar um caráter *transnacional* que significa literalmente algo que se realiza por meio das nações, sendo capaz de identificar as atividades que cruzam as fronteiras dos Estados, denotando, dessa forma, o *movimento*: a) físico de objetos, incluindo populações humanas; b) de informações e ideias; c) de dinheiro e créditos (EVANS E NEWNHAM, 1998, p. 541-542).

O termo foi inicialmente utilizado por Samuel Huntington (1973) em seu artigo *Transnational Organizations in World Politics*, destinado a descrever o papel de algumas organizações no cenário mundial, estabelecendo como modelo o padrão de instituições, tais quais Unilever, Fundação Ford, Igreja Católica, Agência de Inteligência Norte-Americana (CIA), Banco Mundial, Strategic Air Command, Anaconda, Intelat, Chase Manhattan, AID, J. Walter Thompson e Air France (HUNTINGTON, 1973, p. 333-334).

### 3. A transnacionalização da criminalidade organizada

A primeira premissa de destaque é observar dois conceitos distintos, porém complementares, o crime organizado compreendido como um fenômeno multifacetado e materializável na organização criminosa, ao lado da forma como indivíduos se articulavam no comércio de bens e serviços ilícitos ou na perpetração de crimes de natureza predatória, como o roubo e a fraude.

O primeiro autor a sistematizar um modelo de análise foi Donald R. Cressey<sup>47</sup>,

---

47 Donald R. Cressey (1919-1987) pode ser considerado o fundador dos estudos sobre o crime organizado. Seu livro *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*, de 1969, apresenta o conceito original: *organized criminal, by definition, occupies a position in a social system, an "organization", which has been rationally designed to maximize profits by performing illegal services and providing legally forbidden products demanded by the members of the broader society in which he lives*. Posteriormente, o autor em seu trabalho *Criminal Organization e Methodological Problems in the Study of Organized Crime as a Social Problem. Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 374 (1967) de 1972, desenvolveu melhor as ideias referentes à relação social da organização criminosa. *Methodological Problems in the Study of Organized Crime as a Social Problem. American*

que em 1969 foi capaz de identificar o criminoso organizado como aquele que conquista uma posição em um sistema social ao compor uma organização racionalmente idealizada na maximização dos ganhos, com o oferecimento de bens e serviços ilícitos, objetivando buscar, assim, atender às demandas da sociedade em que se encontra inserido (CRESSEY, 1969, p. 72).

Na metade final do Século XX, nesse diapasão, observa-se uma profusão de conceitos para o crime organizado, conforme identificou Frank Hagan, em 1982, ao elaborar pesquisa voltada a estabelecer um índice de classificação da incidência dos elementos de composição adotados nos diversos conceitos de crime organizado (HAGAN, 1983, p. 52-57). Esse estudo foi revisitado por Jay Albanese<sup>48</sup>, que, ao final, propôs um consenso conceitual por meio do levantamento da frequência com que determinadas características foram utilizadas pelos diversos autores das mais variadas áreas do conhecimento, ao longo dos últimos 35 anos, concluindo pela importância da rigidez hierárquica como a principal característica estruturante das organizações criminosas (ALBANESE, 2007, p. 03-05).

Paralelamente aos estudos acadêmicos, o problema posto pela criminalidade organizada transnacional já se apresentava em destaque na agenda dos fóruns internacionais com a preponderância da Organização das Nações Unidas. O papel das Nações Unidas no combate à criminalidade transnacional pode ser percebido em razão de sua longa tradição em lidar com questões relacionadas à Justiça e à atividade criminosa, principalmente em vista da criação da Comissão de Prevenção ao Crime

---

*Academy of Political and Social Science.* Com destaque para os elementos constitutivos como: (a) organização totalitária; (b) busca da imunidade e da proteção da lei pela corrupção; (c) permanência; (d) atividades lucrativas de risco relativo; (e) uso de medo contra as vítimas e sócios e da chantagem contra os sócios públicos; (f) contínuo ataque ao poder legal constituído; (g) isolamento dos líderes; e (h) disciplina rígida e hierarquia de graus. (CRESSEY, Donald R. (1969), *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*, New York: Harper. Pág 72 e 311-315).

48 ALBANESE, Jay. *Organized Crime in our Times*. 2007, 5<sup>a</sup> ed. Lexis Nexis pág. 03-05 apresenta as seguintes características: hierarquia organizada e permanente (10), lucro racional por meio do crime (13), uso da força ou ameaça (12) corrupção para manter a imunidade (11), demanda pública por serviços (7) monopólio sobre o mercado privado (06), associação restrita (04), não ideológico (04), especialização (03), código secreto (03), planejamento extenso (02) e ao final propor um conceito de Crime organizado é um empreendimento criminal contínuo que trabalha racionalmente para lucrar com atividades ilícitas que estão na demanda do grande público.

e Justiça Criminal (UM-CPCJC), em 1991<sup>49</sup>. Essa Comissão dedicou-se de imediato à questão do crime organizado transnacional, encaminhando, em 1994, por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a proposta de realização da Conferência Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, realizada em Nápoles, em 1994<sup>50</sup>, por meio da qual foram aprovadas a Declaração Política de Nápoles e o Plano de Ação Global contra o Crime Organizado Transnacional, este último com o mérito de suscitar, pela primeira vez, a necessidade de a comunidade internacional contar com uma definição para o fenômeno do crime organizado.<sup>51</sup>

Tal iniciativa culminou, em 1998, em uma deliberação da Assembleia Geral determinando a elaboração da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, cujo texto final foi firmado durante a Conferência de Assinatura para a Convenção, realizada simbolicamente na cidade de Palermo, capital da Sicília, berço da Máfia Italiana, entre 12 e 15 de dezembro de 2000. Fortemente influenciado pela delegação norte-americana que compôs o Comitê *ad hoc* destinado à sua elaboração, o texto da Convenção de Palermo tem o grande mérito de estabelecer o conceito de grupo criminoso organizado (artigo 2º, alínea “a”<sup>52</sup>), cujos elementos revelam não ser exigível para sua configuração “uma estruturação inflexível, formal ou monolítica, verificada em organizações criminosas de modelo tradicional ou mafioso, de modo a ser reconhecida a presença de uma organização criminosa mesmo nos casos de intercâmbio ou fluidez entre seus integrantes, dispostos em uma

---

49 A Organização das Nações Unidas se insere no combate à criminalidade organizada de forma definitiva com a criação da Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice – CCPCJ), estabelecida na Resolução 1992/1 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e atendendo ao previsto na Resolução 46/152 da Assembleia Geral (GA), com a criação de grupo intergovernamental de trabalho destinado a debater a temática em encontros sucessivos no ano de 1991, em Viena e Paris, criada por determinação do encontro interministerial em Versalhes, em 1991, via Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas.

50 Relatório da Conferência – A/49/748.

51 Nesse ponto, eis o texto do Plano de Ação Global: “A comunidade internacional deve adotar um conceito de crime organizado aceito por todos como base para uma maior compatibilidade das respostas nacionais e uma maior efetividade da cooperação internacional” (BRASIL, Ministério da Justiça. **Normas e princípios das nações unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009, p. 216).

52 “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material”.

estrutura hierárquica informal, estabelecida de modo mais maleável” (ROSA, 2018, p. 100-101).

Calha notar, ademais, que o enfrentamento efetivo da criminalidade organizada transnacional passa pela implantação de medidas efetivas e eficazes de ordem legislativa e administrativa, destinadas a promover a integridade dos órgãos de persecução, conferindo às autoridades encarregadas da prevenção, detecção e investigação a necessária autonomia, em suas três dimensões: administrativa, funcional e orçamentária<sup>53</sup>.

Merece destaque a perspectiva de formação das redes de cooperação internacional, destinadas a atuar no âmbito da investigação policial, cuja matriz conceitual tem por base as regras de constituição da Interpol<sup>54</sup> como órgão supranacional para a garantia e promoção da mais ampla assistência mútua entre todas as autoridades policiais criminais (judiciária), dentro dos limites legais estabelecidos nos diferentes países e em conformidade com o espírito da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (Constituição da Interpol – art. 2º); devendo ser indicado para participar qualquer órgão de polícia criminal, cujas funções estejam no âmbito da organização (Constituição da Interpol – art. 3º), reafirmando as atividades da Polícia Judiciária na persecução do crime identificando a materialidade delitiva e indicando a autoria.

#### **4. A Diplomacia Policial, o Adido Policial e a nova ordem internacional**

A Diplomacia<sup>55</sup> é tradicionalmente definida como a forma de condução das relações interpessoais entre Estados soberanos por meio do intercâmbio de informa-

53 Nesse sentido Guilherme Cunha Werner. *Isenção Política na Polícia Federal: A autonomia em suas dimensões administrativa, funcional e orçamentária*. In: Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v.6, n.º 2 Jul/Dez 2015 p.11– 58.

54 Interpol, nome oficial em inglês é *International Criminal Police Organization* (Interpol), é uma contração de *polícia internacional*, e foi escolhida em 1946, e como endereço telegráfico, em 1956 (Constituição da Interpol art. 5º), sendo na atualidade a maior organização política voltada ao combate da criminalidade organizada sob o ponto de vista internacional, contando com a adesão de 190 países.

55 A expressão foi inicialmente utilizada por Edmund Burke em 1796 e teve por importante teórico Hugo Grório especificamente no tocante às prerrogativas do cargo imunidades e extraterritorialidade (Berridge e Jame, 2003: 69-70). O diplomata representa o Estado de origem junto à soberania local, para o trato bilateral dos assuntos de Estado, já o cônsul representa o Estado de origem para o fim de cuidar, no território onde atue voltado aos interesses privados no fomento das exportações e do comércio. (Rezek, 1998: 167-168).

ções de interesse nacional, na busca do bom convívio internacional. É uma atividade pública exercida por funcionários especificamente designados e acreditados que agem por representação do Estado Soberano, instrumentalizado a partir do serviço de assuntos externos ou estrangeiros sediados nas capitais dos países respectivos, que envia representantes diplomáticos às capitais das nações estrangeiras, em missões ou representações diplomáticas para tal finalidade (BERRIDGE e JAME, 2003, p. 69-70 e MORGENTHAU, 1948, p. 419-421).

As atividades diplomáticas<sup>56</sup>, historicamente, destinam-se a criar as pré-condições necessárias para a construção da paz internacional, a promoção dos interesses nacionais comuns e o fortalecimento dos vínculos identificados em valores mutuamente compartilhados. Para tanto, a diplomacia deve ser capaz de: (1) determinar os seus objetivos à luz do poder disponível, tanto de fato como em potencial, para a consecução desses objetivos; (2) avaliar os objetivos das outras nações e o poder disponível, tanto de fato, como em potencial, para a consecução desses objetivos; (3) determinar até que ponto, diferentes objetivos podem ser compatíveis; (4) empregar os meios apropriados para a concretização de seus objetivos (MORGENTHAU, 1948, p. 419-421).

A representação diplomática apresenta três funções básicas: (1) simbólica: na busca da construção do prestígio mútuo e recíproco entre os Estados; (2) legal: por agir como representante legal do seu país e no cumprimento das ordens de seu governo; (3) política: ao atender as agendas de política externa no fortalecimento das relações internacionais como porta-voz da política do seu Estado no desenvolvimento de objetivos comuns (MORGENTHAU, 1948, p. 421-424).

A *renovação dos objetivos* da diplomacia internacional visa a correlação direta com o enfrentamento da criminalidade organizada transnacional visando proteger e garantir a segurança internacional na sua perspectiva mais abrangente da *segurança humana*, compreendida em todas as suas dimensões: econômica, alimentar, sanitá-

---

56 No plano jurídico internacional a atividade diplomática encontra-se previstas na Carta das Nações Unidas relativa à igualdade soberana dos Estados na busca pela manutenção da paz e da segurança internacionais, no desenvolvimento das relações de amizade entre as nações, e disciplinadas na Conferência das Nações Unidas sobre as Relações e Imunidades Diplomáticas por meio da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas assinada no dia 18 de abril de 1961.

ria, comunitária, ambiental, pessoal e política.

A concepção da Cooperação Jurídica Internacional tende a não mais se limitar ao cumprimento extraterritorial de decisões jurisdicionais advindas de outros Estados soberanos, como os consagrados instrumentos da Carta Rogatória, Extradicação, Homologação de Sentenças Estrangeiras, mas sim, a ser um gênero mais abrangente que engloba um importante conjunto de medidas de intercâmbio internacional, ao criar novos instrumentos como o Auxílio Direto<sup>57</sup> em matéria penal e civil, exercido por Autoridade Central<sup>58</sup> legalmente constituída para tal finalidade, em estrita atenção aos princípios da legalidade e da segurança jurídica. Nesse contexto, encontra-se também a Cooperação Direta desenvolvida por órgãos estatais de mesma função, desempenhada especificamente por órgãos policiais e suas congêneres internacionais, destacando-se que o sucesso de tal medida criou ambiente propício à sua extensão para outras instituições nacionais e sua contraparte no exterior, com destaque para as atividades das unidades de inteligência financeira, organismos controle aduaneiro, órgãos de controle financeiro e fiscal, dentre outras, cujo caráter e importância são preponderantes no combate a criminalidade organizada, uma vez que, muitas das investigações iniciam-se por meio de trocas de informação entre tais órgãos.

É importante destacar que na Cooperação Direta desenvolvida por organizações policiais estrangeiras congêneres, que agem em nome de seus Estados,

---

57 O Auxílio Direto por meio de Autoridade Central tem sua origem historicamente apontada na Convenção de Haia Sobre Comunicações de Atos Processuais de 1965 estabelecendo a obrigação para cada Estado signatário de designar uma Autoridade Central responsável para recebimento e tramitação dos pedidos de cooperação jurídica internacional.

58 A Autoridade Central é o órgão técnico especializado responsável pela cooperação jurídica que cada Estado exerce com as demais soberanias, cabendo o recebimento e transmissão dos pedidos de cooperação jurídica, a análise e adequação destas solicitações quanto à legislação estrangeira tendo por base um tratado que fundamenta tal pedido. No Brasil a Autoridade Central exerce por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) na cooperação jurídica internacional, nas matérias penal e civil e por meio do Departamento de Estrangeiros (DEEST) no caso de extradição e de transferência de pessoas condenadas, ambos pertencentes a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), nos termos do Decreto Nº 4.991/2004 e vinculados ao Ministério da Justiça. A legislação nacional prevê duas exceções, em matéria penal, em que a atividade de Autoridade Central é exercida pela Procuradoria-Geral da República: quando a cooperação for realizada com Portugal (Decreto nº 1.320, de 30 de novembro de 1994) e Canadá (Decreto nº 6.747, de 22 de janeiro de 2009). Tais exceções, entretanto ferem a natureza do instituto, uma vez que o Ministério Público é parte na ação penal, de modo que não poderia ter acesso prévio e privilegiado sobre prova penal produzida no âmbito da cooperação internacional.

tem em seu escopo construir um ambiente de cooperação destinado a contribuir para a obtenção de informações e provas, localização de bens e pessoas, realização de oitivas e detenção de foragidos.

A Cooperação Direta, assim, guarda relação com a Cooperação Jurídica compreendida na relação entre Estados soberanos no intuito de reconhecer e dar aplicabilidade extraterritorial às medidas jurisdicionais constitutivas de direitos de outros Estados, seguindo os princípios da Reserva Legal e da Reciprocidade, construídas a partir do alinhamento legislativo penal internacional e da homogeneização da atuação jurisdicional com a uniformização de procedimentos, ambos fundados nos valores de segurança jurídica.

Assim a *Diplomacia Policial*<sup>59</sup> está inserida no contexto das medidas de Cooperação Jurídica Internacional, conforme previsto em diversas Convenções das Nações Unidas e outros tratados internacionais,<sup>60</sup> trata-se de ferramenta indispensável de combate à criminalidade organizada transnacional, em especial, nas áreas do tráfico de drogas, armas e seres humanos, lavagem de dinheiro, fraudes eletrônicas e, contemporaneamente, a corrupção (WERNER, 2016, p.177-196).

O Adido Policial, nesse contexto, desempenha um importante papel no assessoramento dos Chefes de Missões Diplomáticas nos assuntos técnicos que envolvam os temas relacionados à Polícia Judiciária e a Segurança Pública no intercâmbio de informações, dados técnicos, notícias, experiências e tecnologias, visando preservar

---

59 Não podemos confundir a *Diplomacia Policial* com a *paradiplomacia*, conceito distinto que trata da atividade internacional realizada diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões autônomas, comunidades urbanas, municipalidades) a qual apoia, complementa, corrige ou duplica a diplomacia do Estado-Nação ao qual se encontra vinculado (SOLDATOS, 1993:46), assim, a *paradiplomacia* é desenvolvida por entidades regional, integradas ao Estado Federal, que de forma direta estabelece relações com outros Estados soberanos, como a municipalidade que celebra convênio internacional para construção de obra pública.

60 A legislação internacional prevê instrumentos de Cooperação Direta desenvolvida por cooperação entre instituições policiais, assim, no âmbito internacional a Organização das Nações Unidas, destaca-se a Convenção Viena 1988 – Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (art.9º e 10), Convenção de Palermo 2000 contra o Crime Organizado Transnacional (art. 27 §1º), a Convenção de Mérida 2005 contra a Corrupção (art. 48 § 1º e 2º), **no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE)** a Convenção de Paris 1997 de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (art. 9), e no plano hemisférico a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996 da Organização dos Estados Americanos OEA (Art. XIV).

o interesse comum de prevenção e repressão a ilícitos penais.

O Oficial de Ligação (*Liaison Officer*) serviu de alicerce para a criação de uma sólida doutrina de Diplomacia Policial, centrada nas diversas organizações de cooperação internacional e personalizada na figura do Adido Policial (*Attaches Officer*) cujas atribuições legais encontram-se assim definidas: (a) assessorar os Chefes de Missões Diplomáticas dos assuntos técnicos que envolvam temas relacionados à Polícia Judiciária e de Segurança Pública no intercâmbio de informações, dados técnicos, notícias, experiências e tecnologias, visando o interesse comum de prevenção e repressão a ilícitos penais; (b) atuar como contato com as organizações policiais no estrangeiro objetivando promover estudos relacionados a segurança pública, fomentando a pesquisa e os estudos comparados da legislação penal e processual penal com a finalidade de subsidiar projetos legislativos destinados a harmonização dos sistemas legislativos e de cooperação; (c) desenvolver estudos relativos à estrutura, funcionamento e atribuições legais bem como dos aspectos orgânicos das instituições policiais estrangeiras, com o objetivo de apresentar propostas que possam aprimorar as organizações policiais nacionais; (d) comunicar eventos ou fatos de interesse relacionados à Segurança Pública de interesse nacional e internacional; (e) acompanhar e fomentar acordos bilaterais de cooperação policial a serem firmados ou já assinados (SUBOSIC E KEKIC, 2009, p. 148-149).<sup>61</sup>

No âmbito da Polícia Federal brasileira, o tema atualmente é tratado pela Instrução Normativa n. 086/2014 – DG/PF, que dispõe a respeito de providências para a designação, preparação e atribuições dos Policiais Federais em missões permanentes ou transitórias fora do País. Segundo referido ato normativo, o Adido Policial tem, dentre outras atribuições, a função de acompanhar e fomentar acordos de cooperação policial a serem firmados ou já assinados entre a Polícia Federal e outras instituições (artigo 6º, X), ao passo em que o Oficial de Ligação, igualmente, tem a atribuição de “realizar o intercâmbio e o compartilhamento de informações de natureza policial e de segurança pública” (artigo 8º, I). Percebe-se, com efeito, nas atribuições desses atores

---

61 No Brasil compete ao Departamento de Polícia Federal designar o Adido Policial, função privativa do Delegado de Polícia Federal disciplinada atualmente na Instrução Normativa n.º 56/2012 – DG/DPF e Instrução de Serviço n.º 01/2011 – Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional – CGPCI, sendo as suas atribuições disciplinadas no art. 4º da IN 56/2012 –DG/DPF.

da Diplomacia Policial, o reforço ao propósito de fomento a atividades de cooperação jurídica internacional, na seara de enfrentamento à criminalidade organizada.

O Adido Policial apresenta funções e prerrogativas distintas do Oficial de Ligação (*Liaison Officer*). Exerce atividade estritamente diplomática, goza de prerrogativas do corpo diplomático, desempenha seu ofício por um período geralmente indeterminado. Representa seu país por meio de uma organização policial de caráter nacional, que preferencialmente exerce a função de Polícia Judiciária. Sua natureza diplomática é de Ministro Conselheiro, sendo designado por decreto do Presidente da República; por seu turno, o Oficial de Ligação não goza das mesmas prerrogativas, o tempo de serviço é determinado conforme a missão a ser desenvolvida, sua natureza é administrativa e é nomeado por portaria do Ministro da Justiça.

A partir do quadro acima apresentado, como se vê, a *cooperação* e o *consenso* tornam-se fundamentos de validade e legitimação para a atuação dos Estados com influência direta nas estratégias e no modo de atuação dos organismos de cooperação policial internacional, com base na solidariedade recíproca motivada pelas transformações e complexidades sociais, fruto da intensa mutabilidade das relações humanas no tempo e no espaço. Nesse contexto, a confiança manifesta-se como um instrumento de redução desta complexidade social, na medida em que aumenta as possibilidades para experiências e para as ações (LUHMAN, 1996, p. 20).

## Conclusão

A Diplomacia Policial é um importante instrumento de cooperação direta que deve ser observado na atualidade a partir da constatação da necessidade de uma nova configuração na interação das organizações policiais na esfera da cooperação internacional, que revelam a importância da mudança de atuação do Adido Policial. A rápida evolução do modo de ação do crime organizado transnacional, a quebra dos parâmetros tradicionais da soberania estatal, a construção do conceito da segurança humana, são todos elementos que legitimam e justificam a construção de novas ferramentas de atuação baseadas nos paradigmas de cooperação e consenso.

A Diplomacia Policial é o conjunto de medidas de Cooperação Direta desenvolvidas pelos órgãos policiais, no âmbito internacional, destinada ao fortalecimento

dos vínculos entre os Estados no combate à criminalidade organizada transnacional, com o fim de: (i) proteger a soberania interna e externa por meio da solidariedade, consenso e reciprocidade; (ii) resguardar os valores democráticos e republicanos; (iii) preservar e manter valores éticos universais, mutuamente compartilhados e estabelecidos por organismos internacionais; (vi) buscar a construção de instrumentos para o aprimoramento dos canais de cooperação entre organismos internacionais e supranacionais; (vii) desenvolver um ambiente propício para a comunicação de dados e informações indispensáveis para o aprimoramento das investigações criminais; (viii) criar redes de compartilhamento de conhecimentos específicos destinados ao aprimoramento profissional de seus integrantes.

## REFERÊNCIAS

- ALBANESE, Jay S. **Organized crime in America.** 2<sup>a</sup> ed. Cincinnati Ohio, 1989.
- BERRIDGE, G. R. e JAME, Alan. **A Dictionary of Diplomacy.** Palgrave Macmillan UK, 2003.
- CANOTILHO, J. J. GOMES. **Direito constitucional.** Ed: Almeida – Portugal, 2003.
- CRESSEY, Donald R. **Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America.** New York: Harper, 1969.
- COLLINS. Alan. **Introduction:** What is Security Studies? In Contemporary Security Studies. COLLINS, Alan, (organizador). Ed. Oxford. Gran Bretaña: 2007. p. 01-09.
- DUPUY, René-Jean. **O Direito Internacional.** Livraria Almedina, Coimbra Portugal, 1993.
- EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **The Penguin Dictionary of International Relations.** Penguin Books. Londres – Inglaterra, 1998.
- HAGAN, Frank E. **The Organized Crime Continuum:** A Further Specification of a New Conceptual Model. Criminal Justice Review, vol. 8, (Spring, 1983). p. 52-57.

HUNTINGTON, Samuel P. **Transnational Organizations in World Politics.** World Politics. Volume 25 nº 3 (Abril 1973), The Johns Hopkins University Press. 1973. p. 333-468.

LUHMAN, Niklas. **Confianza.** Anthropos. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais.** 4º Edição. Portugal: Almedina, 2002.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations:** The Struggle for Power and Peace. Ed. Alfred A. Knopf. New York, 1948.

REUTER, Paul. **Direito Internacional Público.** Editorial Presença: Portugal, 1981.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público.** Ed. Saraiva. São Paulo, 1998.

ROSA, João Luiz Moraes. **Crime organizado:** criminologia e política criminal. Curitiba: Juruá, 2018.

SUBOSIC, Dane; KEKIC Dalibor. **Poličjska Diplomatija.** In: Međunarodnim Vol. LXI, br. 1-2, str. 141-162. *Biblid 0025-8555*, 61(2009) Vol. LXI, br. 1-2, str. 141-162. Mart 2009.

WERNER, Guilherme Cunha. **Teoria Interpretativa das Organizações Criminosas:** Conceito e Tipologia. In: Organizações Criominosas Teroria e Hermeneutica da Lei n.º 12.850/2013. Ed. Nuria Fabris, 2015.

\_\_\_\_\_, **Cleptocracia:** Corrupção Sistêmica e Criminalidade Organizada. In Criminalidade Organizada: Investigação, Direito e Ciência. Portugal: Almedina, 2017, p.06-45.

\_\_\_\_\_, **Diplomacia Policial.** In: Politeia Revista do instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Estudos Comemorativos Volume 2 - Lisboa IS-CPSI: Dezembro 2016. p.177

## 7. TRÁFICO DE DROGAS E VIOLENCIA: A MIOPIA DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FRONTEIRA

*Davidson Pereira de Souza*<sup>62</sup>

*Murilo Santos Moreira Leite*<sup>63</sup>

*Marco Antonio Costa da Silva*<sup>64</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A íntima relação entre o tráfico de drogas e a violência; 3. Mas, porque o Brasil?; 4. Políticas públicas de Fronteira: o Estado em ação; Considerações finais

### RESUMO

O enfrentamento ao crime na região de fronteira constitui-se em um dos maiores desafios da segurança pública nacional. Os crimes violentos, especialmente os homicídios, se apresentam como parte integrante de um contexto que possui como núcleo o tráfico de entorpecentes. Este por sua vez, mostra uma estrutura negocial alicerçada na região de fronteira, devido às características de nossos países vizinhos, alguns deles expoentes na produção mundial de drogas: Paraguai e Bolívia. Diante da relação direta do tráfico de entorpecentes e os índices de violência, o Poder Público vem nas últimas décadas apresentando dificuldades em acompanhar o avanço e a estrutura do crime organizado na fronteira do país, demonstrando certa “miopia” em relação à aplicação dos recursos humanos e materiais, comprovada pela ausência de efetividade das políticas públicas específicas para a região. A falta de literatura sobre o tema traz uma inércia, e mesmo, dúvida, em relação às medidas capazes de aumentar a efetividade das ações do poder público na fronteira. Assim, buscamos aqui estabelecer

---

62 Mestre em Administração Pública (UFMS) e Policial Rodoviário Federal. Contato: davidson.pereira@prf.gov.br.

63 Mestre em Administração Pública (UFMS) e Policial Rodoviário Federal. Contato: murilo.leite@prf.gov.br.

64 Doutor em Administração (UNINOVE) e professor da UFMS. Contato: jtemda@gmail.com.

uma conexão entre o tráfico de entorpecentes e a violência urbana, demonstrando quais os efeitos das ações de segurança na fronteira para todo o país e a importância das políticas públicas de segurança neste contexto. Ainda, objetiva-se demonstrar a ineficácia recorrente das políticas públicas nacionais de fronteira, especialmente do Plano Estratégico de Fronteira-PEF e Programa de Proteção Integrada de Fronteira-PPIF, com textos e ações superficiais, contrastando com o caráter essencial que possui o tráfico de drogas para a promoção de insegurança social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tráfico de drogas. Políticas públicas de segurança. Fronteira. Polícia Rodoviária Federal.

## 1. Introdução

O tema da segurança pública é hoje um dos assuntos mais debatidos entre os cidadãos e meios de comunicação, talvez pela constante sensação de sua ausência. Os preocupantes números da violência, apresentados diariamente pelos veículos de comunicação, demonstram uma relação profunda e complexa que pode ser representada por um triângulo e seus vértices: o cidadão, o Estado e a criminalidade.

Na relação entre os vértices “cidadão e criminalidade”, as quase 62 mil pessoas assassinadas no país em 2017 não conseguem passar despercebidas nem ao mais otimista dos cidadãos, causando pavor generalizado e obrigando um raciocínio em torno do homicídio, suas causas e também consequências. Ao nos debruçarmos sobre o tema, percebemos que este e outros crimes urbanos influenciam e são influenciados por um ator em comum: o tráfico de drogas. A estrutura das “empresas do tráfico” avança conforme também avança a entrada de drogas no país. Em uma espécie de “espiral do crime”, tendo ao centro o tráfico de drogas, em nome das “empresas do crime” se promovem os mais diversos tipos penais, que vão desde o furto simples ao latrocínio, passando pela corrupção e lavagem de dinheiro.

Todo esse processo se mantém vivo em razão da entrada de drogas no país, considerando a irrelevância do Brasil como mercado produtor de entorpecentes e a notoriedade de nossos vizinhos sul-americanos no mercado mundial de drogas.

Assim, a fronteira é local desejado pelo crime organizado, cujo domínio se torna essencial para que os negócios aqui possam prosperar.

Já o Estado vem assistindo toda essa dinâmica nos últimos 30 anos de forma distante e um tanto passiva, o que se comprova pela falta de atenção à fronteira nos programas e políticas de segurança implementados desde nossa constituinte de 1988. Notadamente, os dois últimos e mais específicos programas para fronteira – Plano Estratégico de Fronteira (PEF) e Programa de Proteção Integrada de Fronteira (PPIF), mostraram graves falhas e incapacidade de aplicação prática das ações neles previstas. Há, dessa forma, um descompasso entre a demanda social em segurança pública e as ações da administração pública na tentativa de atendê-las.

Considerando o problema apresentado, este artigo tem como objetivo evidenciar a conexão existente entre o tráfico de entorpecentes e a violência urbana, demonstrando os efeitos das ações de segurança na fronteira para todo o país e a importância das políticas públicas de segurança neste contexto.

## **2. A íntima relação entre o tráfico de drogas e a violência**

Muitos estudos têm sido produzidos evidenciando que, dentre todas as manifestações violentas e tipos criminais, o tráfico de entorpecentes exerce um caráter nuclear, sendo o início e o fim de uma dinâmica criminal complexa, que movimenta milhões de reais e traz uma sensação de insegurança constante às ruas, especialmente das grandes cidades brasileiras (SOARES, 2006; LACERDA, 2017). O enredo da insegurança pública possui como protagonista o tráfico de drogas que é, dentre todas as matrizes criminais, a mais perigosa e insidiosa, que altera de forma decisiva todos os outros demais indicadores de violência, crescendo de forma veloz e com mercado lamentavelmente promissor (SOARES, 2006). No centro de uma espiral criminal, é o tráfico o responsável por encher de dinheiro os colchões das organizações criminosas, com destaque especial para o Primeiro Comando da Capital – PCC – que aumenta a cada dia o número de soldados dispostos a morrer e matar por uma posição de destaque dentro da organização. Mais drogas, mais dinheiro, mais corrupção, mais crimes e, como não poderia ser diferente, mais insegurança social.

A hegemonia do PCC no Estado de São Paulo, com seus mais de 22 mil in-

tegrantes, com um faturamento anual de mais de R\$ 240 milhões<sup>65</sup> provenientes da venda de entorpecentes, demonstra o tamanho do desafio para os órgãos de segurança (LACERDA, 2017). Este contexto se agrava se considerarmos a atual expansão do grupo para outros estados, especialmente Rio de Janeiro, como também a recente e consistente filial do grupo no Paraguai, mais especificamente no município de Pedro Juan Caballero, cidade gêmea de Ponta Porã-Ms.

No Rio de Janeiro, espaço geográfico bastante popular nos noticiários, há uma infinidade de grupos organizados que atuam nas favelas e morros, dominando o comércio de armas, assaltos às cargas, roubos e furtos diversos, além de outros tantos crimes violentos, todos relacionados, dependentes e subjugados à compra e venda de drogas. A relação entre o comércio de drogas e a violência é lembrada pelo Relatório Mundial de Drogas da ONU para o ano de 2016:

Diferentes estágios do problema das drogas resultam em diferentes manifestações de violência. [...] A intensidade da relação entre droga e **violência** é enorme, entretanto, quando associada com o **tráfico de drogas** (violência sistêmica), como demonstra o exemplo da América Latina. [...] competições de mercado podem gerar violência nos mercados ilícitos. [...] os lucros associados com o negócio da droga são motivação principal para grupos armados não estatais, incluindo organizações terroristas, para participarem ou facilitarem o tráfico de entorpecentes (UNODC, 2017, p. 19).

Essa afirmação evidencia a conexão fática que esse tipo de crime estabelece com vários outros, de maior violência e potencial ofensivo. Os maiores grupos criminosos do país construíram seus reinados via alianças internacionais, visando fluir o entorpecente, que entra e sai do país, movimentado por crimes violentos e movimentando mais crimes violentos. O homicídio nas suas mais diversas tipificações, o roubo, o sequestro e tantos outros estão intrinsecamente conectados, formando um ciclo criminal cuja ponta do novelo é de difícil identificação. São interdependentes e correlacionados. O Estado então, ao longo dos últimos 35 anos, se vê no difícil papel

---

65 Dados relativos ao ano de 2016, segundo o Ministério Público do Estado de São Paulo.

de frear não só o homicídio ou o tráfico de drogas, mas toda essa conexão criminal:

Efetivamente, o tráfico de armas e drogas é a dinâmica criminal que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras, mais organicamente se articula à rede do crime organizado, mais influí sobre o conjunto da criminalidade e mais se expande pelo país. As drogas financiam as armas e estas intensificam a violência associada às práticas criminosas, e expandem seu número e suas modalidades (SOARES, 2006, p.92).

No mesmo sentido, importantes pesquisas e relatórios de reconhecidas instituições demonstram o desenvolvimento da produção, compra e venda de entorpecentes, um mercado em franca expansão, que tem o Brasil como peça indispensável em toda essa engrenagem (FLACSO, 2008; JIFE, 2014; UNODC, 2010, 2015).

### **3. Mas, porque o Brasil?**

O Brasil, além de se destacar como o principal mercado consumidor de entorpecentes da América do Sul, possui importante papel na distribuição das drogas para grandes centros consumidores em todo o mundo sem, no entanto, ter capacidade de produção relevante de cocaína ou maconha (UNODC, 2010; 2015). Para entender o papel desempenhado pelo Brasil na rede do tráfico de entorpecentes na América do Sul, é necessário conhecer quais os demais atores envolvidos, e seus respectivos pesos neste contexto criminal.

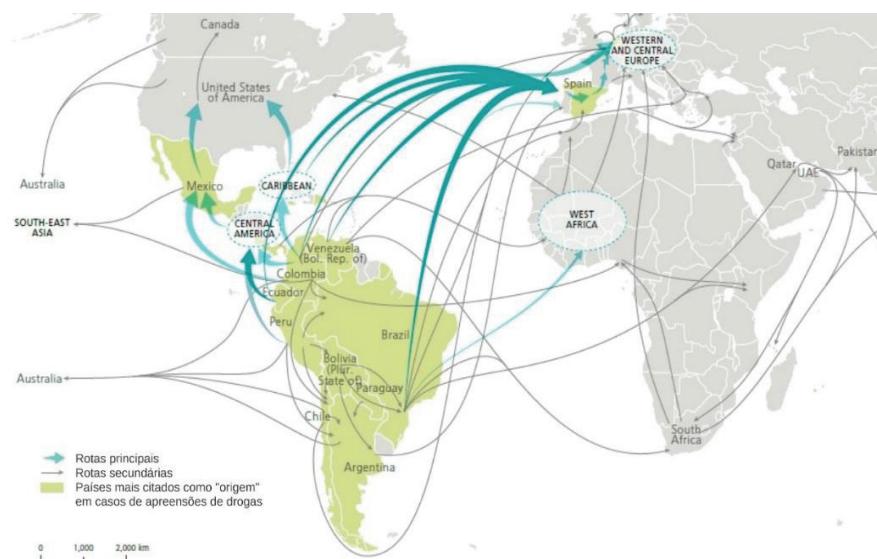
A América do Sul abriga três produtores mundiais de cocaína: Colômbia Bolívia e Peru. Os três países fazem fronteira direta com o território nacional brasileiro e mantém ativa a produção e venda de drogas a outros países ao longo dos anos. Mesmo com uma significativa redução nos números relativos ao cultivo de coca, os países são responsáveis por praticamente 100% da produção mundial da droga (JIFE<sup>66</sup>, 2014). Já a maconha, tem o Paraguai como maior produtor sul-americano

66 A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) - ou International Narcotics Control Board (INCB) - é um órgão de fiscalização independente para a implementação das Convenções Internacionais das Nações Unidas de controle de drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 1961 e tem como um de seus objetivos monitorar e promover medidas tomadas pelos governos para prevenir o desvio de químicos usados na produção ilegal de drogas.

e um dos maiores do mundo. Okamoto (2011, citada por PEREIRA e DIAS, 2017) afirma que o Paraguai é responsável por cerca de 59% da produção de maconha em toda América do Sul.

O Relatório Mundial da Organização das Nações Unidas sobre Drogas – *World Drug Report* (2017) aponta para uma expansão atual no mercado de cocaína, de modo que de 2013 a 2015 o cultivo mundial de cocaína aumentou 30%, principalmente em decorrência do aumento do cultivo nas fazendas colombianas. Essa oferta se deve a sinais de aumento no uso nos dois maiores mercados mundiais: América do Norte e Europa. (UNODC, 2017). A Figura 2 mostra o emaranhado de rotas do tráfico de cocaína no mundo, além do papel desempenhado pelo Brasil no contexto (UNODC, 2015):

**Figura 1:** Rotas principais para o tráfico de cocaína



Fonte: Adaptado de UNODC (2015).

Em observação à figura percebe-se a relação da fronteira brasileira com os maiores produtores de cocaína e a importância do país como “entreposto” da droga, possuindo duas rotas principais apontadas: São Paulo – Oeste da África e São Paulo – Espanha. Tal posição geográfica se mostra muito atraente para a

estruturação de rotas criminosas, como demonstra o estudo encomendado pela ONU, em 2013:

O Brasil, com suas vastas fronteiras terrestres com os três principais fabricantes de cocaína e com seu extenso litoral, além de ser o país de destino de grandes quantidades de cocaína, também oferece um fácil acesso ao Oceano Atlântico para transportar a cocaína até a África Ocidental e Central e, dali a Europa e mais adiante. Em 2012, o total da cocaína apreendida no Brasil procedia da Bolívia, do Peru e Colômbia, por ordem descendente de volume de apreensão (JIFE, 2014, p.66).

Merece destaque a quantidade de rotas secundárias que ligam o sudeste brasileiro a países do centro e centro-oeste europeu, além da África do Sul, Qatar e Paquistão. Os estudos demonstram que países como Tanzânia, Guiné Bissau, Yemen e Líbano registraram volumosas apreensões de cocaína originárias do Brasil (JIFE, 2014). Porém, mesmo sendo conhecido “exportador” de entorpecentes para outros continentes, é a entrada dessa droga no território brasileiro que constitui o maior desafio para as autoridades e Órgãos de Segurança. No ano de 2013, as apreensões brasileiras de maconha totalizaram 222 toneladas, cerca de 4% das 5.834 toneladas apreendidos no mundo todo (UNODC, 2015; BRASIL, 2017e).

Assim, para que os grupos mantenham sua estrutura negocial, é preciso facilitar o escoamento da droga dos principais produtores mundiais de cocaína – Colômbia, Peru e Bolívia – e do maior produtor de maconha da América do Sul – Paraguai – até as grandes cidades brasileiras, para seu consumo ou envio ao exterior (UNODC, 2015). Para isso, utilizam a imensa fronteira seca existente entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos, que facilita o esquema criminoso e dificulta o trabalho de fiscalização dos órgãos responsáveis pela segurança pública nessa região.

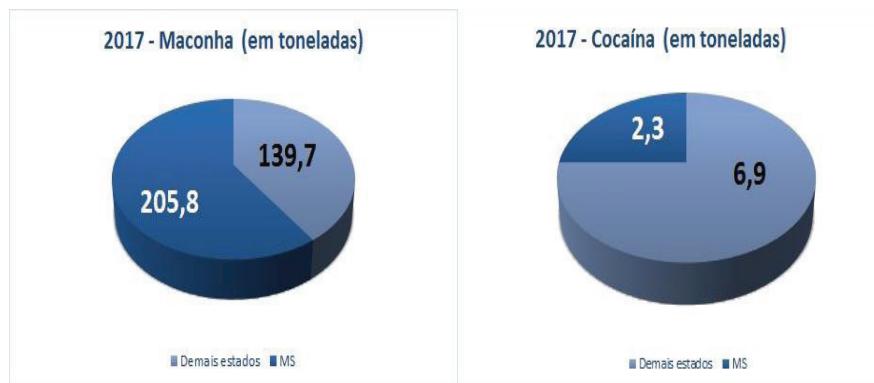
Diante dessa lógica negocial do tráfico de drogas, o uso das rodovias federais do Mato Grosso do Sul – MS revela-se como a principal forma utilizada para a circulação de drogas, o que se comprova pelos números de apreensões realizadas nos últimos anos, além dos fortes indícios do fortalecimento estrutural do PCC no

Paraguai, notadamente na cidade de Pedro Juan Caballero (BRASIL, 2017e; RIBEIRO, 2017). Considerado como o maior corredor do tráfico de drogas da América do Sul (MELO, 2017), as rodovias do MS são escolhidas por diversas razões, com destaque para a estratégica posição geográfica do Estado, que faz fronteira Bolívia e Paraguai, além de divisas cinco Estados: Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

Na figura 2 são apresentados dados que comprovam a importância da fronteira do MS para o crime organizado e, em outro sentido, para os órgãos de segurança, por meio dos números resultantes do trabalho da Polícia Rodoviária Federal – PRF, principal organismo de segurança em atuação no combate ao tráfico de entorpecentes.

Percebe-se que, dentre as 27 unidades da federação, o MS é responsável por praticamente 60% da quantidade de maconha e 25% da cocaína apreendida pelo Órgão. Isso demonstra o protagonismo que o estado do MS exerce para a indústria do crime e deve também exercer na implementação de políticas de enfrentamento a esses crimes, notadamente aos transnacionais.

**Figura 2: Números das apreensões de drogas no ano de 2017**



*Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2017)*

Esse papel que o tráfico de drogas representa, influenciando diretamente os demais crimes urbanos, em especial os mais violentos, aliado ao conhecimento sobre qual o caminho percorrido pelas drogas que entram no país e alimentam a

sociedade brasileira, consistem em informações essenciais para que a administração pública possa guiar um caminho mais claro na direção de serem devidamente aplicados os recursos públicos disponíveis. Todo esse cenário de histórica ineficiência e de aumento da violência, além da estruturação do crime organizado projetaram ainda mais o tema “fronteira”, aumentando a pressão sobre os tomadores de decisão, especialmente do Poder Executivo.

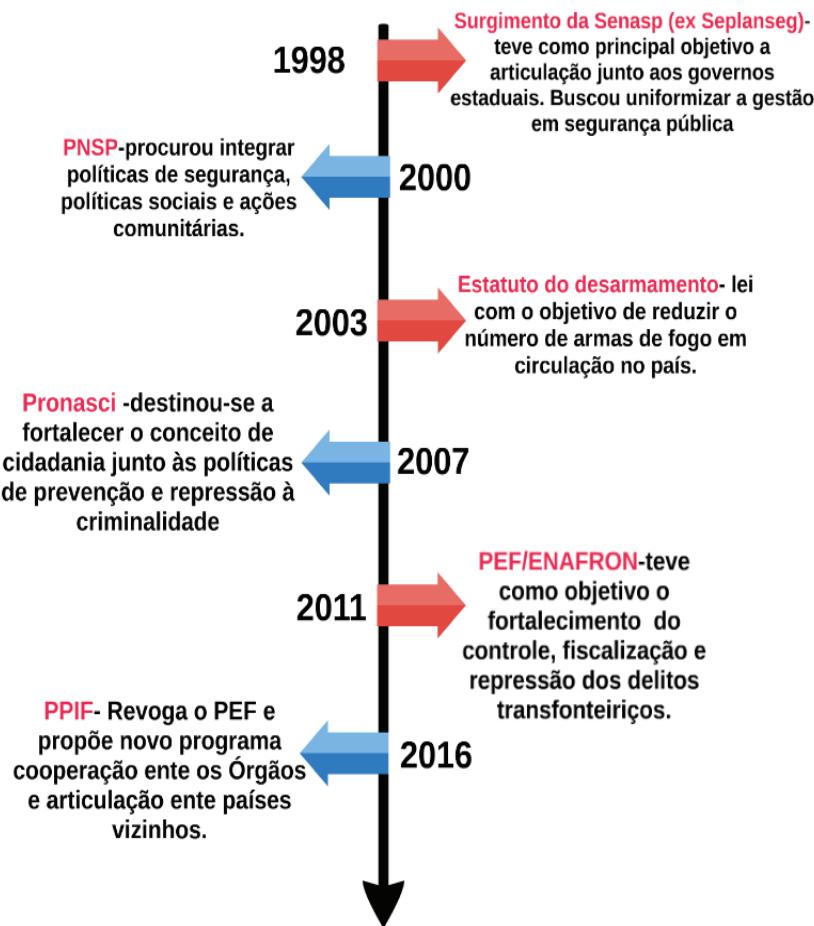
#### **4. Políticas públicas de fronteira: o Estado em ação**

Os desequilíbrios encontrados na relação entre os vértices “cidadão, criminalidade e Estado” podem ser analisados sob várias perspectivas, todas elas apontando incisivamente para a insegurança pública, fator de terror e pânico entre a população. Sob a perspectiva do Estado, há a responsabilidade legal da tutela do cidadão, de garantir que esse possa usufruir de seus direitos fundamentais, de permitir sua livre circulação e convivência entre os pares. Este Estado possui as ferramentas legais e necessárias para que sejam reduzidas as desigualdades e seja mitigado o processo de criminalização do jovem brasileiro de classe baixa, com ralas e raras oportunidades de acesso ao mercado de trabalho e perspectiva de integração (SOARES, 2006). Desde a violência doméstica ao crime de rua, é imperioso que o Estado se dedique a interferir no contexto com ações que, de fato, se demonstrem adequado à redução dos impressionantes números da violência no Brasil.

Ocorre que, diferentemente do que fora apontado anteriormente, as políticas nacionais de segurança pública para fronteira vêm, ao longo da história, ignorando a importância do tema para o país, o que podemos comprovar a partir dos resultados obtidos por políticas específicas para a região de fronteira e dos índices de violência em todo o território nacional.

Por meio de um recorte resumido das principais políticas de segurança implementadas na história mais recente do Brasil pós-constituinte de 1988, apresentado na figura 3, podemos perceber que somente em 2011 houve a implementação de um programa mais robusto voltado à segurança na fronteira envolvendo o Ministério da Justiça e seus órgãos componentes.

**Figura 3: Principais políticas e programas em segurança pública nos últimos 20 anos.**



*Fonte: elaborado pelo autor*

O Plano Estratégico de Fronteiras – PEF, instituído pelo Decreto nº 7496/2011 trouxe, em seu Art. 3º, cinco objetivos principais:

Art. 3º O Plano Estratégico de Fronteiras terá como objetivos:

I - a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira;

II - a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;

III - a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;

IV - a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e

V - a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.

(BRASIL, 2011a, s/p)

No âmbito do PEF, o Ministério da Justiça elaborou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON, coordenada pela SENASP. Enquanto o Decreto que implementa o PEF deixa de registrar tacitamente a importância em se estabelecer um controle efetivo do tráfico de armas e drogas ilícitas, que influenciam diretamente os números da violência nos grandes centros do país, a ENAFRON traz o combate ao tráfico de drogas como um de seus objetivos, sendo que sua aplicação prática foi muito contestada, com destaque especial para relatório operacional apresentado pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Devido ao crescente aumento da importância dada ao tema “fronteira”, e o reconhecimento de sua importância para a segurança pública de todo o país, o TCU realizou entre os anos de 2013 e 2014 uma auditoria operacional que teve como principal objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira” (BRASIL, 2014, p.1), sendo que na época se encontrava em vigência o PEF. O quadro a seguir apresenta as principais e mais críticas condições verificadas pela auditoria em relação aos componentes preestabelecidos:

**Quadro 1: Principais resultados obtidos pela auditoria TCU/2014**

Componente de Governação	Objetivo do componente	Situação verificada
Institucionalização	Aspectos formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatizações, padrões, procedimentos, competências e recursos.	Sem a existência de Lei específica, as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas, não se constituindo em uma política de Estado integradora de todos os entes.
Planos e objetivos	A definição de uma boa política pública é condição necessária, mas não suficiente, para que os resultados esperados sejam alcançados. A formulação geral estabelecida precisa ser desdobrada.	Foram detectadas fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do pertinente alinhamento de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados.
Participação	Por via de consequência, os agentes governamentais têm o dever de criar mecanismos de <b>participação social</b> durante todo o ciclo dessa política pública, desde o planejamento e a avaliação até a execução das ações.	A participação social é limitada, seja pela ausência de transparéncia dos rumos da política, seja pelo desconhecimento da possibilidade do exercício dos direitos. 45% dos entrevistados desconhecem a existência de participação social nas atividades de controle fronteiriço.
Capacidade Organizacional e recursos	A materialização dos planos em resultados depende da capacidade das organizações, em termos de estruturas e processos, em executar efetivamente as atividades planejadas, monitorar os resultados e proceder às correções necessárias.	“O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transnacionais realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao <b>tráfico de drogas e de armas</b> , entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira <b>omissão, parcial ou total, do Poder Público</b> ”.
Coordenação e coerência	A extensão territorial da fronteira nacional e a atuação de diversos órgãos e entes com competências específicas para zelar pela segurança e combater ilícitos exigem que os agentes públicos atuem de forma colaborativa, evitando lacunas ou sobreposições de esforços.	A equipe de fiscalização não encontrou elementos suficientes para assegurar qualidade e uniformização na articulação entre instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas.

*Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de BRASIL (2014).*

Destaca-se o grau de investimento em recursos humanos, materiais e finan-

ceiros, que realçam a vulnerabilidade da fronteira, justificando a facilidade encontrada pelas organizações criminosas para injetar drogas e armas no território brasileiro, descrito como verdadeira omissão parcial ou total do Poder Público.

O relatório reconhece também os problemas do Governo Federal em limitar as despesas com pessoal na região de fronteira, com sucessivas restrições à realização de concursos públicos e falta de priorização e incentivos para lotação de servidores na região. Esses problemas apontados ferem um dos objetivos expresso no art. 3º, inc. V do PEF, Decreto 7.496/2011, *in verbis*: “V – **a ampliação do quadro de pessoal** e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.” (BRASIL, 2011a, **grifo nosso**).

Curiosamente, o Decreto nº 8.903 que instituiu o PPIF no ano de 2016, portanto após a apresentação do relatório do TCU, revogando o PEF, excluiu o objetivo anterior relativo à ampliação do quadro de pessoal, alterando a expressão “ampliar o quadro de pessoal” por “aprimorar a gestão dos recursos humanos”, tornando intangível sua medição, dificultando o estabelecimento de indicadores adequados, aumentando a complexidade da realização do controle social, de auditoria ou fiscalização. O novo objetivo traz a seguinte redação: “III - **aprimorar a gestão dos recursos humanos** e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços.” (BRASIL, 2016b, **grifo nosso**).

Em análise ao texto trazido pelo PPIF, percebemos um contrassenso, pois sua edição pelo Governo Federal se mostrou voltada a atender as recomendações dos Órgãos de Controle em vez de buscar soluções para o grave problema da violência no país, por meio do efetivo controle das principais fronteiras nacionais.

### **Considerações finais**

O presente artigo buscou identificar a íntima relação entre crimes violentos e o tráfico de entorpecentes, e caráter fundamental deste último na sustentação e expansão das organizações criminosas no Brasil, país que não possui relevância no mercado mundial como produtor de entorpecentes. Como efeito, seus vizinhos Paraguai e Bolívia, dois dos maiores produtores mundiais de maconha e cocaína respectivamente, se inserem no plano de negócio do crime organizado brasileiro,

destacando a fronteira e o trânsito terrestre de carregamentos de drogas como ponto central das ações aqui discutidas.

Ficou assim evidente o protagonismo da fronteira do Mato Grosso do Sul no cenário do comércio de drogas, dadas as características geográficas do Estado e a estrutura criminosa já estabelecida na cidade de Pedro Juan Caballero – PY. Essa preferência dos traficantes pelas rodovias do MS é comprovada pela impressionante quantidade de entorpecentes apreendidos nos últimos anos pela Polícia Rodoviária Federal na região, órgão brasileiro de maior representatividade nos resultados obtidos no enfrentamento aos crimes transnacionais. Este destaque se deve, essencialmente, ao trabalho realizado por policiais que atuam no Estado do MS, responsáveis por quase 60% dos números nacionais em quantidade de drogas apreendidas. Porém, ao contrário do que se possa pensar, esses números não traduzem o resultado de uma estratégia pública para a segurança da fronteira, com tecnologia ou recursos humanos diferenciados. Tampouco parecem induzir investimento diferenciado ou direcionamento das políticas públicas de segurança para a região de fronteira.

A fronteira, investigada sob o prisma da segurança pública, revela-se como um antigo desafio para o poder público que, nas últimas décadas, não vem evidenciando efetividade na aplicação de suas políticas públicas para a região, com planos e projetos com quase nenhum efeito, fato confirmado pelo rico e importante relatório do Tribunal de Contas da União, que buscou avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Resta a impressão de que o Poder Público sofre de certa miopia, incapaz de perceber as relações aqui apresentadas, impedindo o direcionamento de recursos para o enfrentamento dos crimes transnacionais que se refletem em cada cidade de nosso país.

Como resultado, o desafio do enfrentamento ao tráfico de entorpecentes apresenta-se mais vivo que nunca, desdobrado nos alarmantes e crescentes números da violência urbana no país, que têm como consequência uma sensação constante de ameaça à vida.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Decreto n. 7.496**, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.903**, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Relatório Operacional Diário-ROD**. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/pdi/relatoriorod/inicial>>. Acesso em: 24 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional Políticas de Fronteira**. Brasília, 2014.
- JIFE. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. **Informe correspondiente a 2013**. Nova York, 2014.
- LACERDA, R. et al. **Facções Criminosas do Brasil**. São Paulo, Abril, 2017, 68 p.
- MELO, R. As fronteiras do Crime. **Fantástico**. 18 jun. 2017.12 min. Disponível em: <[http://g1.globo.com/fantastico/edicoes/2017/06/18.html?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=share-bar-desktop&utm\\_campaign=share-bar&v=5948586](http://g1.globo.com/fantastico/edicoes/2017/06/18.html?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar-desktop&utm_campaign=share-bar&v=5948586)>. Acesso em: 14 jul. 2018.
- PEREIRA, T. C.; DIAS, C. C. N. **Dinâmicas das Redes Criminais e as Políticas Públicas na Fronteira Brasil/Paraguai: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. Revista Brasileira de Iniciação Científica, v.4, n.4, 2017.
- RIBEIRO, A. É pouco eficaz deslocar policiais para fiscalizar fronteiras, diz ex-adido do Paraguai. **Época Online**, 12 jul. 2017. Brasil. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/07/e-pouco-eficaz-deslocar-policiais-para-fiscalizar-fronteiras-diz-ex-adido-do-paraguai.html>>. Acesso em: 16 set. 2018.
- SOARES, L. E. **Segurança pública: presente e futuro**. Estudos avançados , v.20, n.56: p. 91-106, 2006.

SÓLIS, L.G.;ROJAS ARAVENA, F. **Crimen organizado em América Latina y el Caribe.** FLACSO. Chile, 2008.

UNODC. **The Globalization of Crime:** a Transnational Organized Crime Threat Assessment. Vienna, 2010

\_\_\_\_\_. **World Drug Report-2015.** United Nations. New York, 2016

\_\_\_\_\_. **World Drug Report-2017.** United Nations. New York, 2017

## 8. A TRÍPLICE FRONTEIRA NO DISCURSO NORTE-AMERICANO: CONTRADIÇÕES E AMBIGUIDADES

*Isabelle Christine Somma de Castro<sup>67</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Refúgio seguro; 3. Crimes financeiros; Considerações finais.

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar um panorama de como a Tríplice Fronteira (TF) entre Brasil, Argentina e Paraguai vem sendo representada nos principais documentos anuais do Departamento de Estado norte-americano sobre terrorismo entre 2000 e 2016, período que abrange os governos de George W. Bush e Barack H. Obama. Considera-se que tais documentos, os *Patterns of Global Terrorism* e *Country Reports on Terrorism*, podem ser movimentos para a securitização da região, fazendo parte de um discurso que busca relacionar TF com o financiamento do terrorismo internacional, especialmente relacionados a grupos atuantes no Oriente Médio. Temos em vista que a própria ideia de securitização é uma construção discursiva da ameaça, que pode ser instrumentalizada pelo ator securitizador. Observamos que a região esteve presente na lista de *safe havens* para o terrorismo durante seis anos seguidos e que os documentos apresentaram uma frequência elevada de vocábulos relacionados ao campo semântico. Concluímos que o discurso contido nos documentos em relação à TF traz contradições e ambiguidades, que pouco colaboraram para a compreensão das

---

<sup>67</sup> É pesquisadora-bolsista de Pós-Doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) no Departamento de Ciéncia Política da Universidade de São Paulo e Visiting Scholar no Arnold A. Saltzman Institute of War and Peace Studies da Columbia University. Doutora em História Social pela USP, com estágio-doutoral na University of Cambridge, e mestre pelo Departamento de Letras Orientais da USP. Integra o Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri) da USP e o Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira e Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Contato: isasomma@hotmail.com.

dinâmicas locais e problemáticas específicas do setor de segurança e que trouxeram pressões que foram parcialmente cobertas pelas leis antiterrorismo aprovadas nos últimos anos nos três países que dividem a fronteira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tríplice Fronteira; terrorismo, Estados Unidos, securitização; *safe havens*.

## 1. Introdução

A fronteira que o Brasil, a Argentina e o Paraguai dividem na altura da confluência dos rios Paraná e Iguaçu congrega muitas especificidades. É uma das nove tríplices fronteiras do país com seus vizinhos. Dispõe de uma grande atração turística, o Parque Nacional do Iguaçu, e ainda possui um potencial para exploração de atividades ecológicas inesgotáveis. Apresenta um polo de comércio extremamente importante, Ciudad del Este, atraindo grandes somas de dinheiro e movimento de pessoas. A região se encontra sobre um dos maiores aquíferos do mundo. E ainda congrega uma pulsante comunidade de imigrantes estrangeiros, que ali se instalou há mais de seis décadas. Mesmo com tantas qualidades e potencialidades, a região tem ocupado as páginas de jornal e revistas no Brasil e no exterior quando o assunto é terrorismo. Como entender este fenômeno?

Para entender como foi construída essa imagem, este estudo buscou realizar uma análise dos discursos sobre a Tríplice Fronteira em documentos norte-americanos públicos que tratam especificamente sobre a questão do terrorismo, as edições anuais de *Patterns of Global Terrorism* (PGT) e de *Country Reports on Terrorism* (CRT), que estão entre as principais fontes que relacionam a TF com o terrorismo internacional. O objetivo é observar a possível existência de um discurso coeso sobre a região por meio da construção de uma identidade fixa que implique a inserção da necessidade de securitização da TF. Em outras palavras, pretende-se observar como a região é representada nestes documentos, tendo em vista uma urgência para a sua securitização.

A questão da segurança, especialmente relacionada ao terrorismo internacio-

nal, tornou-se um dos principais focos do governo norte-americano. Sabe-se que atores políticos podem fazer com que determinado tema e/ou ator seja aceito como parte da “segurança internacional”. Tal esforço é auxiliado pela “securitização de conceitos hifenizados”, ou seja, o ato de constituir algo ou alguém como uma ameaça extrema (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 44). Segundo os defensores do conceito, a própria securitização é uma construção discursiva da ameaça. É, mais especificamente, um processo em que um ator específico aponta outro ator, uma dinâmica ou uma questão como sendo uma ameaça existencial para um objeto de referência (MACDONALD, 2009, p. 69). Essa articulação da ameaça é colocada em prática por meio de movimentos de securitização, que são desdobramentos de atos de fala (*speech acts*).

Uma questão é securitizada, portanto, por um ator securitizador (neste caso os Estados Unidos), que empreende um movimento de securitização, mediante tentativas de fixar e ou alçar outro ator ou questão como sendo uma ameaça existencial. A questão ainda é identificar quem é o protagonista desse movimento – o serviço diplomático, por exemplo-, ou outros grupos que em geral “atuam tendo a nação como referência e reivindicam falar ou agir em favor da nação” (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998, p. 41) e se houve sucesso entre a audiência. A observação do ato de fala passa pela necessidade de utilizar algumas ferramentas da análise do discurso, especialmente ao observar discursos, documentos e entrevistas dos produtores dele.

A securitização da região foi alçada a um nível global ainda antes de 11 de setembro de 2001, mas sem a mesma ênfase que foi dada durante a chamada Guerra ao Terror. Na década de 90, surgiram supostas alegações de que Foz do Iguaçu teria sido a rota de entrada na Argentina para os explosivos que provocaram um atentado terrorista contra a *Asociación Mutuales Israelitas Argentinas* (Amia), em Buenos Aires, que vitimou 86 pessoas em 1994 (AMARAL, 2010). Após os eventos de 11 de setembro de 2001, também houve uma tentativa de estabelecer nova suposta ligação de membros da *Al Qaeda* e a comunidade local (PINTO, 2011, p. 314; KARAM, 2011), fato que não obteve comprovação após as investigações providas pela comissão independente bipartidária formada após recomendação do Congresso norte-americano a fim de apurar as circunstâncias em que ocorreram os atentados (EUA, 2004, p. 148).

Mesmo sem evidências que relacionassem a TF com os atentados, a região ainda permaneceu sob escrutínio norte-americano, especialmente até recentemente. Entre 2005 e 2011, a TF foi incluída em uma lista de *safe havens* para o terrorismo pelo principal documento anual do Departamento de Estado norte-americano que trata do assunto, os *Country Reports on Terrorism* (CASTRO, 2015, p. 4). Isso ocorreu apesar de os documentos trazerem, paradoxalmente, informações de que os governos dos três países vinham colaborando para a ampliação da segurança local e de que não havia indícios de que “grupos extremistas tivessem uma presença operacional na região” (EUA, 2010, p. 165).

## 2. Refúgio seguro

Para realizar uma análise do discurso do Departamento de Estados dos EUA sobre a TF foram analisados recortes que mencionam a região, e os três países que dividem a fronteira, Brasil, Paraguai e Argentina, em 16 relatórios as quatro edições do *Patterns of Global Terrorism* (PGT) relativos aos anos de 2000 a 2003 e as doze edições do *Country Reports on Terrorism* (CRT) de 2004 a 2015. Os volumes foram publicados durante as administrações de George W. Bush (que ocupou o cargo entre janeiro de 2001 e janeiro de 2009) e Barack H. Obama (de janeiro de 2009 a janeiro de 2017), ambos presidentes reeleitos, nos anos imediatamente posteriores ao ano de referência.

A região já vinha sendo mencionada desde a edição de 2000 de FGT, mas ganhou destaque especialmente negativo somente na edição publicada em abril de 2006, relativa ao ano de 2005. Nela, o volume trouxe um novo capítulo, que não era encontrado nos anteriores. Intitulado “Terrorist Safe Havens”, o capítulo apresentou um subitem especial sobre a TF. Mas, o que seriam esses “refúgios seguros”? A publicação traz anualmente a explicação do que o que entende ser um *safe haven* para a prática do terrorismo (EUA, 2010, p. 208):

*Safe havens* para terrorismo são definidos neste relatório como áreas sem governo ou mal governadas de um país ou áreas não-físicas, nas quais terroristas que constituem uma ameaça aos interesses de segurança nacional dos EUA são capazes de organizar, planejar, levantar

fundos, comunicar-se, recrutar, treinar e operar em relativa segurança devido a inadequada capacidade de governança, vontade política ou ambos. *Safe havens* físicos proporcionam segurança para líderes terroristas, permitindo a eles planejar atos de terrorismo ao redor do mundo.<sup>68</sup>

O significado de *safe havens* para o Departamento de Estado é bastante abrangente, por abranger uma série de atividades, e ambígua, ao não afirmar categoricamente que as atividades ali relacionadas necessariamente têm de ser realizadas no local para que ele seja incluído na lista. Nos *safe havens*, segundo o relatório, grupos “são capazes de” (“are able to”) organizar atividades em segurança. A definição, portanto, não se reduz à principal acusação feita à Tríplice Fronteira, de ser um local de arrecadação de fundos para organizações terroristas de cunho islâmico. Ela abrange um amplo espectro operacional, como o treinamento e recrutamento de ativistas, que podem (ou não) ocorrer ali.

Além do capítulo *Terrorist Safe Havens*, também foram adicionados, na seção Hemisfério Ocidental, comentários sobre a região nas remissões relativas a cada um dos países que dividem a TF, Brasil, Argentina e Paraguai. Ou seja, a partir desse documento, quando a TF é inserida na lista de refúgios/abrigos/redutos seguros para terroristas, o governo dos EUA passa a considerar oficialmente a região como uma ameaça. O texto, com o título de *A Tríplice Fronteira*, é bastante claro em associar a comunidade muçulmana local com apoio a grupos considerados terroristas pelos EUA, por meio de atividades ilegais e de financiamento.

Suspeitos de serem apoiadores de grupos islâmicos, incluindo Hizballah e HAMAS, se aproveitam de território esparsamente controlado e da proximidade com comunidades muçulmanas em Ciudad del Este, Paraguai, e em Foz do Iguaçu, Brasil, para se envolver em atividades ilegais e

68 Tradução livre da autora para: “Terrorism safe havens are defined in this report as ungoverned, or-ill-governed areas of a country and non-physical areas where terrorists that constitute a threat to US national security interests are able to organize, plan, raise funds, communicate, recruit, train, and operate in relative security because of inadequate governance capacity, political will, or both. Physical sage [sic] havens provide security for terrorist leaders, allowing them to plan acts of terrorism around the world.”

captação ilícita de recursos. (EUA, 2006, p. 23)<sup>69</sup>

Ao incluir a Tríplice Fronteira na lista, a região foi equiparada a outros países que podem ser designados como nações frágeis, com presença extremamente limitada do Estado, como a Somália e o Afeganistão, que também constam desse mesmo capítulo (EUA, 2010, p. 208 e 211). Ou seja, tal inclusão demonstra que naquele momento o Departamento de Estado norte-americano classificava a região como um enclave favorável para a atuação de terroristas internacionais. A comparação com os demais países mencionados parece desproporcional, principalmente por se tratarem de nações que se encontram em meio a conflitos duradouros, onde conflitos armados são comuns.

Como o próprio texto informa, os *safe havens* são regiões cujo alcance do governo é nenhum ou limitado, fazendo com que se tornem território passível do desenvolvimento de atividades terroristas. Com esta definição, outras regiões da América do Sul como a Amazônia, por exemplo, poderiam ser incluídas. Mas a questão principal parece ser a possibilidade de arrecadar fundos para o financiamento de atividades terroristas, o que implica haver simpatizantes para uma causa. Este fato enquadra a TF na formulação, ao implicar que a comunidade local comunga com as atividades dos grupos listados por Washington como terroristas. Ao mesmo tempo, pode-se questionar a própria definição de grupos enquadrados como terroristas, que muitas vezes não são vistos da mesma forma por outros países e comunidades.

Os *Country Reports on Terrorism* destacam especialmente, durante o período de Obama, a (suposta) atividade do Irã na América Latina como sendo alvo de “preocupação”. É dada ênfase à atuação do *Hizbulah*, grupo xiita libanês, na Tríplice Fronteira. Em geral, a inferência é de que o grupo praticaria atividades ilícitas na região para financiar suas atividades. A preocupação se tornou ainda maior após a implantação do embargo a importações de petróleo do Irã pela União Eu-

---

69 Tradução livre da autora para: “Suspected supporters of Islamic terrorist groups, including Hizballah and HAMAS, take advantage of loosely regulated territory and proximity to Muslim communities in Ciudad del Este, Paraguay, and Foz do Iguaçu, Brazil, to engage in illegal activity and illicit fundraising.

ropeia em 2012, o que teria provocado escassez de repasses para o grupo, segundo aponta o relatório *Latin America: Terrorist Issues*, publicado em 2014 pelo *Research Service* do Congresso norte-americano (SULLIVAN e BEITTEL, 2014, p. 1).

A lógica indicaria que, se o maior apoiador do Hizbulah, o Irã, sofre um abalo econômico, outros meios de financiamento teriam de ser ativados ou reforçados pelo grupo - como aponta o relatório mencionado do Congresso. Portanto, segundo os indicativos anteriores dos *Country Reports on Terrorism*, a comunidade xiita da Tríplice Fronteira deveria estar sob alerta. Mas, o contrário ocorreu exatamente em 2012: naquele ano a região saiu da lista dos *safe havens*. Apesar de se manter uma “preocupação” para o Departamento de Estado, segundo informa o mesmo relatório, e de o serviço de pesquisa para a América Latina do Congresso indicar a possibilidade de a região aumentar em importância no suposto financiamento do grupo.

Curiosamente, no item sobre o Brasil, no capítulo 2, o CRT referente a 2013 afirma que nem o *Hizbulah*, nem a *Al Qaeda* têm células operativas na região. Mas a comunidade local estaria, segundo o relatório, fornecendo apoio a ambas as organizações e a outras do Oriente Médio e “do Sul da Ásia” através da arrecadação de fundos e apoio “ideológico” (EUA, 2014, p. 206-7).

Não há células operacionais conhecidas tanto da al-Qa’ida como do Hizbulah no Hemisfério, apesar de simpatizantes ideológicos na América do Sul e no Caribe continuarem a fornecer apoio financeiro e ideológico para os mencionados e outros grupos terroristas no Oriente Médio e no Sul da Ásia [sic]. A área da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai continuaram a ser um importante elo regional de armas, narcóticos, e tráfico humano; falsificação; produtos pirateados; e lavagem de dinheiro – todos fontes potenciais de financiamento para organizações terroristas.<sup>70</sup>

70 Tradução livre da autora para: “There were no known operational cells of either al-Qa’ida or Hizballah in the hemisphere, although ideological sympathizers in South America and the Caribbean continued to provide financial and ideological support to those and other terrorist groups in the Middle East and South Asia. The Tri-Border area of Argentina, Brazil, and Paraguay continued to be an important regional nexus of arms, narcotics, and human trafficking; counterfeiting; pirated goods; and money

A inclusão da Tríplice Fronteira na lista de *safe havens* parece, portanto, mais coerente com a linha-dura adotada pelos EUA em relação ao Irã do que com os esforços locais de securitização da fronteira – é interessante notar que em 2005 foi inaugurada a nova sede da delegacia da Polícia Federal em Foz do Iguaçu, o que demonstra o interesse brasileiro em investir em equipamentos de segurança na região. A edição do *Country Reports* que relata o ano de 2009 traz a informação de que Brasil, Argentina e Paraguai estão preocupados com –e agindo contra– práticas ilícitas cometidas na região. O texto também lembra, como já mencionado anteriormente, que em 2002, a convite dos três países, os EUA passaram a integrar o grupo 3+1 sobre segurança na região para desenvolver iniciativas em torno da repressão a crimes fronteiriços, lavagem de dinheiro e financiamento de atividades terroristas que vinham sendo aprimoradas desde a década de 90 (EUA, 2010, p. 164-5).

Os governos da Argentina, Brasil e Paraguai há muito tempo se preocupam com tráfico de armas e drogas, falsificação de documentos, lavagem de dinheiro, manufatura e movimento de bens contrabandeados na região da fronteira onde os três países se encontram. No início dos anos de 1990, eles estabeleceram um mecanismo para lidar com essas atividades ilícitas.<sup>71</sup>

Além disso, o documento relata que não há provas da atuação efetiva de organizações terroristas na Tríplice Fronteira, nem traz informações sobre atividades terroristas ou ameaças registradas durante o ano de 2009 na região: “Não houve informações corroboradas, contudo, que esses ou outros grupos extremistas tivessem uma presença operacional na região”<sup>72</sup>. Este relatório apenas informa que

---

laundering – all potential funding sources for terrorist organizations”.

71 Tradução livre da autora para: “The Government of Argentina, Brazil, and Paraguay have long been concerned with arms and drugs smuggling, document fraud, Money laundering, and manufacture and movement of contraband goods in the border region where the three countries meet. In the early 1990s, they established a mechanism to address these illicit activities”.

72 Tradução livre da autora para: “There was no corroborated information, however, that these or other Islamic extremist groups had an operational presence in the region”.

o governo dos Estados Unidos está “preocupado” com um suposto levantamento de fundos de grupos como *Hamas* e *Hizbullah* - grupos considerados terroristas pelo governo norte-americano (EUA, 2010, p. 165).

### 3. Crimes financeiros

O campo semântico em que houve mais ocorrências em ambas as administrações, especialmente na de Obama, foi o financeiro. Palavras como “*money*”, “*laundering*”, “*financial*” e “*financing*” e “*FATF*”, sigla para *Financial Action Task Force* estiveram entre as mais presentes nos recortes que incluíram as remissões aos três países que compõem a TF e à própria TF, quando apresentou-se como item separado nos documentos.

É necessário salientar que este campo semântico teve maior destaque do que outro tradicionalmente ligado à região no que se refere à temática de segurança, o de crimes comuns típicos de regiões fronteiriças, como tráfico de drogas, armas e pessoas, contrabando e descaminho. Tais ilícitos são citados nos documentos, mas com muito menos ênfase do que a dada às movimentações de valores, sugerindo que há uma pressão para que os três países lidem mais com a regulação de remessas para o exterior do que com crimes comuns.

A ênfase no controle de remessas fica explícita no próprio texto do CRT, que demonstra que o governo dos EUA promoveu cursos de treinamento para crimes financeiros tanto no Brasil como no Paraguai, especialmente nos anos de 2006, 2007 e 2008.

O Brasil continuou a aperfeiçoar aspectos de suas potencialidades de contraterrorismo, como usar mais efetivamente sua unidade de inteligência financeira (COAF) para monitorar e prevenir possíveis financiamentos para grupos terroristas. Com a assistência e o treinamento dos Estados Unidos, o COAF incrementou seus mecanismos de coleta e base de dados (EUA, 2007, s/n)<sup>73</sup>.

73 Tradução livre da autora para: “Brazil continued to improve aspects of its counterterrorism capabilities, such as more effectively using its financial intelligence unit (COAF) to monitor and prevent possible funding for terrorist groups. With assistance and training from the United States, COAF upgraded

Os Estados Unidos assessorou o Paraguai com o treinamento de juízes, procuradores, e policiais na investigação, prevenção e processos individuais envolvendo lavagem de dinheiro, contrabando de cédulas de dinheiro e terrorismo, incluindo financiamento de terrorismo (EUA, 2007, s/n)<sup>74</sup>.

O governo dos Estados Unidos ofereceu vários cursos de treinamento no Brasil para combater lavagem de dinheiro, interdição de aeroportos, segurança de containers e segurança marítima. Autoridades brasileiras obtiveram seminários e cursos sobre segurança e trabalharam conjuntamente com as autoridades policiais dos EUA para preparar os Jogos Pan Americanos de 2007 Pan American (EUA, 2008, p. 151)<sup>75</sup>.

Bilateralmente, governo dos Estados Unidos ofereceu uma variedade de cursos de treinamento por todo Brasil sobre contraterrorismo, combate a lavagem de dinheiro, detecção de fraudes em documentos, segurança de container e crime organizado internacional (EUA, 2009, p. 159)<sup>76</sup>.

Fica claro, também, que o governo dos EUA abordou de forma enfática nos documentos analisados a necessidade de aprovação de leis que criminalizassem o financiamento de grupos considerados terroristas no Brasil e no Paraguai. Lavagem de dinheiro e evasão de divisas já eram tipificados como crime nos dois países, assim como na Argentina. No documento relativo a 2009, o segundo publi-

---

its database and data collection mechanisms”.

74 Tradução livre da autora para: “The United States assisted Paraguay with training for judges, prosecutors, and police in investigating, preventing and prosecuting individuals involved in money laundering, bulk cash smuggling, and terrorism, including terrorism financing”.

75 Tradução livre da autora para: “The USG provided a variety of training courses in Brazil in combating money laundering, airport interdiction, container security, and maritime security. Brazilian authorities received seminars and courses on security and worked closely with U.S. law enforcement agencies to prepare for the 2007 Pan American Games”.

76 Tradução livre da autora para: “Bilaterally, the USG provided a variety of training courses throughout Brazil in counterterrorism, combating money laundering, detection of travel document fraud, container security, and international organized crime”.

cado pelo governo Obama, a pressão sobre o governo brasileiro se mostrou clara no sentido de que também fosse tipificado o crime de financiar grupos terroristas (CASTRO, 2015, p. 17). Ou seja, a pressão estava sendo feita sobre remessas legais, sobre valores também obtidos regularmente. Esses poderiam ser criminalizados se os grupos *Hamas* e *Hizbulá* fossem considerados terroristas perante a legislação dos três países. Mas antes disso, ainda seria necessário definir pela legislação brasileira o que seria o crime de terrorismo.

O comprometimento geral do Brasil de combater o terrorismo e as atividades ilícitas que poderiam ser exploradas para facilitar o terrorismo foi solapado pela falha do governo em fortalecer seu sistema legal de contraterrorismo significativamente. Enquanto a lei brasileira criminaliza o financiamento do terrorismo quando conectado com o crime de lavagem de dinheiro, ela não criminaliza o próprio financiamento do terrorismo como um crime independente (EUA, 2010, p. 168)<sup>77</sup>.

O Brasil reconhece somente grupos como a *Al Qaeda* e *Daesh* como terroristas, seguindo normativas da Organização das Nações Unidas, ao contrário do governo americano, que possui uma extensa lista, também publicada anualmente no CRT. Tal postura faz sentido exatamente pelo país nunca ter sofrido qualquer ataque de grupos estrangeiros e inserir qualquer um que seja em uma lista com acusações do tipo não traria nenhum ganho à segurança do país, muito pelo contrário. O crime de terrorismo, por sua vez, foi tipificado pela Lei 12.260 e sancionada em maio de 2016, às vésperas das Olimpíadas no Rio de Janeiro.

Como demonstram os próprios documentos, o governo norte-americano promoveu treinamento para que as investigações sobre crimes financeiros fossem realizadas com mais ferramentas e técnicas e pressionou os governos locais, pro-

77 Tradução livre da autora para: “Brazil’s overall commitment to combating terrorism and the illicit activities that could be exploited to facilitate terrorism was undermined by the government’s failure to strengthen its legal counterterrorism framework significantly. While Brazilian law criminalizes terrorist financing when connected to a money laundering offense, it does not criminalize terrorist financing itself as an independent crime”.

vavelmente por meio de outras gestões, a criar, aprovar e promulgar legislação que tratasse especificamente de práticas terroristas. Paraguai e Brasil aprovaram novas legislações sobre o tema mais recentemente (2016 e 2010, respectivamente) e a Argentina, que sofreu os dois atentados na década de 90, fez novos ajustes em sua legislação sobre o tema em 2007.

### **Considerações finais**

Após a análise dos 16 volumes do PGT e do CRT publicados pelo Departamento de Estado entre 2001 e 2016 (referentes anos de 2000 a 2015), podemos concluir que o discurso relativo à TF se concentra em dois temas específicos. O primeiro deles, a partir de 2005, é de que a região seria um *safe haven* para a prática de crimes relacionados ao terrorismo. Com poucos argumentos que estabelecessem uma relação das atividades locais com o terrorismo internacional, os documentos traziam, ao mesmo tempo, a informação contraditória de que os governos locais investiam esforços para melhor a segurança local. A acusação de que a região era um refúgio para o terrorismo deixou de ser publicada a partir de 2011, e não ressurgiu em documentos posteriores.

Percebe-se, portanto, que os documentos apresentaram contradições especialmente relativas à acusação de que a região seria um refúgio de terroristas, ao mesmo tempo em que elogios eram feitos aos governos locais por esforços relativos à implementação de maior efetivo e de mecanismos de segurança, especialmente o Brasil. Também não são apresentadas evidências ou argumentos que justifiquem essa inclusão. Outra questão é a própria retirada da região da lista de *safe haven*, que não foi justificada nem explicada nos documentos que se seguiram. Como não houve algum grande acontecimento que justificasse a mudança repentina, infere-se que a inclusão tinha alguma utilidade política ligada a alguma agenda específica.

Já o outro tema, relacionado ao campo semântico financeiro não apenas perdurou, mas vem se apresentando com bastante frequência ao longo dos últimos anos, especialmente durante o período Obama. Sabe-se que as grandes questões e segurança na região estão mais relacionadas ao narcotráfico, tema que não é

prioritário nos documentos analisados, exatamente por não haver provas que estabeleçam alguma conexão entre este tipo de crime e o terrorismo internacional. Ao mesmo tempo, os documentos se mostram bastante ambíguos ao apontarem uma eventual relação entre malfeitos locais e o envio de remessas de dinheiro para grupos que os EUA consideram terroristas.

A preocupação observada nos documentos se mostra mais relacionada a qualquer remessa de valores, especialmente as não-relacionadas com lavagem de dinheiro, que são legais e não apresentam, portanto, justificativas pela legislação brasileira para serem criminalizadas. Os documentos apontam alguma ambiguidade no trato do tema, exatamente por, especialmente no Brasil, não considerar os grupos relacionados pela listagem norte-americana como sendo terroristas. Observa-se, portanto, uma abordagem ambígua do tema, e um inconformismo com a legislação local, que foi parcialmente resolvida pelas leis antiterrorismo aprovadas nos três países durante o período estudado no Brasil, Paraguai e Argentina, respectivamente em 2016, 2010 e 2007.

## REFERÊNCIAS

### a) *Fontes bibliográficas*

AMARAL, Arthur B. do. **Novo rumo na Tríplice Fronteira**. In **Revista Eletrônica Boletim do Tempo Presente**. Rio de Janeiro, ano 5, n. 6, 2010. Disponível em: <[http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5314:novo-rumo-na-triplice-fronteira&catid=35&Itemid=127](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5314:novo-rumo-na-triplice-fronteira&catid=35&Itemid=127)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security. A New Framework for Analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

\_\_\_\_\_. HANSEN, Lene. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Coleção Paz, Defesa e Segurança Internacional. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CASTRO, Isabelle C. S. de. **O governo Barack Obama, a Tríplice Fronteira e o terrorismo: um estudo de caso**. In Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs; GT 29 - Política Internacional, 26 a 30 out 2015, Caxambu (MG). Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_)>

view&gid=9717&Itemid=461>. Acesso em: 1 mar 2016.

KARAM, John T. **Crossing the Americas:** The U.S. War on Terror and Arab Cross-Border Mobilizations in a South American Frontier Region. In Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East, Volume 31, Number 2, 2011, p. 251-266.

MACDONALD, Matt. **Constructivism.** In Williams, Paul D. Security Studies: an Introduction. New York: Routledge, 2009.

PINTO, Paulo G. H. R. **Arab Ethnicity and Diasporic Islam:** A Comparative Approach to Processes of Identity Formation and Religious Codification in the Muslim Communities in Brazil. In Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East, Volume 31, Number 2, 2011, p. 312-330.

SULLIVAN, Mark P. ; BEITTEL, June S. **Latin America:** terrorism issues. Washington: Congressional Research Service, August, 15th, 2014, p.1-35.

*b) Fontes documentais:*

EUA. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. The 9/11 Commission Report. Washington, D.C., 2004. Disponível em: <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 10 ago 2015.

\_\_\_\_\_. 2007. Country Reports on Terrorism 2006. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism. Released April, 2007. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2006/>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

\_\_\_\_\_. 2008. Country Reports on Terrorism 2007. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism. Released April, 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2007/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

\_\_\_\_\_. 2009. Country Reports on Terrorism 2008. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism. Released April, 2009. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2008/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

\_\_\_\_\_. 2010. Country Reports on Terrorism 2009. Washington: United

States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism. Released on August, 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2009/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

\_\_\_\_\_. 2014. Country Reports on Terrorism 2013. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism, Released on April 2014. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/>>. Acesso em: 20 mai. de 2014.



## 9. AS FRONTEIRAS SUL-MATO GROSSENSSES NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (2016)

*Samuel de Jesus<sup>78</sup>*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Mato Grosso do Sul na rota das ilícitudes; 3. Cidades Gêmeas; 4. SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras; 5. Política Nacional de Defesa; 6. Imigração; 7. Pobreza; Considerações finais

### RESUMO

Este texto menciona as fronteiras do Mato Grosso do Sul na perspectiva da Política e Estratégia Nacional de Defesa de 2016, em trâmite no Congresso Nacional. Enfoca as dimensões militares, no resguardo das fronteiras brasileiras, dispostas na Política Nacional de Defesa (2016). Sobretudo, propõe a introdução da dimensão sociológica nos assuntos relativos à defesa, sobretudo na manutenção da soberania brasileira na região de fronteira, especificamente, a incorporação de temas como a imigração e a pobreza nas cidades gêmeas sul mato-grossenses, dentre elas Coronel Sapucaia, Mundo Novo, Paranhos e Ponta Porã.

**PALAVRAS-CHAVE:** fronteiras, segurança, ilícitos, política, defesa.

### 1. Introdução

Este artigo propõe uma reflexão sobre as formulações da estratégia e Política Nacional de Defesa, sobretudo as problemáticas oferecidas pelas fronteiras de Mato Grosso do Sul, um estado geograficamente chave para as atividades ilícitas de

78 É doutor em Ciências Sociais UNESP Araraquara. Professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e membro do Fórum de Defesa do Centro-Oeste (UFG/PUC/UFMS/UFMT/UFGD/UFU/UFT/UnB/UNICEUB). Contato: samuel.jesus@ufms.br.

contrabando e narcotráfico. As cidades de Dourados e Campo Grande são as sedes operacionais do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um sistema de monitoramento terrestre das fronteiras brasileiras que visa cobrir 18.886 km. Este texto propõe a incorporação das dimensões sociológicas no resguardo das fronteiras brasileiras. Nesta percepção consideramos os problemas vivenciados pelas cidades gêmeas, sobretudo aquelas pertencentes ao MS, tais como: Coronel Sapucaia, Mundo Novo, Paranhos e Ponta Porã que enfrentam a pobreza, desemprego e baixos índices de escolaridade.

A Política Nacional de Defesa no *Contexto da Política de Defesa* expressa os objetivos necessários para assegurar a Defesa Nacional, sobretudo com ênfase na *expressão militar* contrariamente, propomos: “*expressão militar e civil*”. Esta adição permitiria a inclusão de uma ótica civil nas formulações da defesa nacional. No item 2.1.2 visamos substituir o termo “*contribuir para a percepção de um estado de segurança nacional*” por “*contribuir para a percepção de um estado de estratégia nacional*”. A estratégia também permitiria a ótica civil em assuntos de Defesa Nacional. Ainda na política Nacional de Defesa, sobretudo em relação aos objetivos nacionais de defesa, existe a possibilidade de intervenção militar quando os interesses do Brasil estiverem sendo ameaçados. Diante da leitura desta passagem da PDN, a presença do SISFRON poderá gerar algumas desconfianças sobre os objetivos militares do Brasil em relação aos seus vizinhos. Este artigo procura fomentar o debate sobre estas diretrizes da estratégia e política de defesa, pois sua minuta segue em discussão com a sociedade civil, assim entendemos que este texto possui a característica de contribuir para a inserção dos civis neste debate.

## **2. O Mato Grosso do Sul na rota das ilícitudes.**

Os pontos mais vulneráveis da fronteira brasileira estão na região Centro-Oeste, pois são áreas mais permeáveis às inúmeras vias que permitem o desvio da fiscalização. Aproximadamente 60% da droga apreendida no Brasil estão no MS. Das oito principais rotas de entrada de armas no Brasil, duas estão no Mato Grosso do Sul. Segundo o inspetor da Polícia Rodoviária Federal, Tercio Baggio, o posto que mais apreende drogas no MS é o da PRF em Ponta Porã e prossegue:

“embora a gente tenha esse grande volume de apreensões, o menor efetivo da Polícia Rodoviária Federal está em Mato Grosso do Sul. Para fazer este trabalho e agente se utiliza de algumas ferramentas de tecnologia, principalmente a expertise de nosso policial. Um posto policial deste na fronteira é o último posto antes de chegar no Paraguai. Ele conta com uma média de escala de três policiais por plantão. Hoje o que nós temos aqui é este efetivo maior. Ele sé fruto da Operação égide que envolve o Rio de Janeiro e o Mato Grosso do Sul. Só em 2017, a Polícia Federal apreendeu aqui em Mato Grosso do Sul 200 toneladas de maconha que seria suficiente para encher sete carretas.” (O combate ao crime na fronteira - Globonews Especial - 25/03/2018)

Os traficantes que tentam passar pela fronteira fazendo o contrabando de armas, drogas ou cigarros se utilizam das estradas vicinais, também conhecidas como *cabriteiras*. Outra modalidade entrou na operação é o *cavalo doido* que consiste no furto de uma caminhonete ou de um veículo potente cheio de drogas ou produto do contrabando que tenta furar o bloqueio policial. Isto ocorre, sobretudo, na região das chamadas *cidades gêmeas*. (O combate ao crime na fronteira - Globonews Especial - 25/03/2018).

### 3. Cidades Gêmeas

O Estado de Mato Grosso do Sul possui sete *cidades gêmeas* na fronteira com Paraguai e Bolívia. Elas são cortadas pela linha de fronteira seca ou fluvial. Algumas vezes articulada por uma obra de infraestrutura capaz de integrar dois países no âmbito econômico e cultural. Muitas vezes são cidades conurbadas ou semiconurbadas que possuem mais de dois mil habitantes. As cidades com esta característica são: Bela Vista, e Bella Vista Norte (Paraguai); Coronel Sapucaia e Capitán Bado (Paraguai); Corumbá, e Puerto Quijarro (Bolívia); Mundo Novo e Salto del Guairá (Paraguai); Paranhos, e Ypejhú (Paraguai), Porto Murtinho e Capitán Carmelo Peralta (Paraguai); e Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (Paraguai).

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras se encontra em fase de operação no Mato Grosso do Sul partindo das cidades de Campo Grande e Dourados.

#### **4. SISFRON - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira**

É um sistema de monitoramento de sensoriamento, apoio à decisão, à atuação integrada que visa fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre. Objetiva a melhoria de capacitação do Exército Brasileiro no apoio à execução do Plano Estratégico de Fronteiras (Decreto 7496/2011), ampliação da integração regional entre os órgãos do governo e com os países vizinhos.

Mais recentemente, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (Decreto N° 8.903, de 16 de novembro de 2016) reafirmou a importância das ações de prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão dos delitos transnacionais e ambientais na faixa de fronteira. A diretriz principal desse diploma legal é a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, das Forças Armadas, Vigilância Sanitária e da Receita Federal, além de outras agências federais, estaduais e municipais. O SISFRON, desde a sua concepção, está alinhado com o Programa. (Fonte: “Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras.” Escritório de Projetos do Exército).

O SISFRON foi concebido pelo Comando do Exército Brasileiro como parte da Estratégia Nacional de Defesa e além da ação de monitoramento contribui no apoio à decisão em relação ao emprego operacional, ao fortalecimento na faixa de fronteira terrestre, visa assegurar o fluxo contínuo de dados entre vários escalões da força terrestre, apoio às ações de defesa ou delitos na área de fronteiras e crimes ambientais mediante ações isoladas ou conjuntas. Visa cobrir 18.886 km de linha de fronteira, monitorando 140 km de largura de faixa fronteiriça e com uma aplicação dual, ou seja, ações em conjunto com as forças dos países vizinhos e operações interagências. (Fonte: “Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras.” Escritório de Projetos do Exército).

Se o SISFRON foi concebido a partir da Estratégia Nacional de Defesa, podemos detectar uma contradição nos objetivos deste Sistema. Segundo a Política Nacional de Defesa gestada em conjunto com a END, as Forças Armadas Brasileiras poderão intervir em outros países quando os interesses do país estiverem sendo ame-

açados. Na página 13 da *Política Nacional de Defesa* encontramos o Item 4. Objetivos Nacionais de Defesa que em seu parágrafo III afirma que:

*Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior. Significa proporcionar condições de segurança aos brasileiros no exterior, assegurando o respeito aos direitos individuais ou coletivos, privados ou públicos, a execução de acordos internacionais, de modo a zelar também pelo patrimônio, pelos ativos econômicos e recursos nacionais existentes fora do Brasil, de acordo com o regramento jurídico internacional.* (Política Nacional de Defesa, 2016, p. 13).

Sobre o parágrafo: “*Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior. Significa proporcionar condições de segurança aos brasileiros no exterior*”. Isto é o que o jornal Folha de S. Paulo informara em 2008 sobre a possibilidade de intervenção das Forças Armadas Brasileiras no Exterior para salvaguardar os bens, patrimônios e interesses do Brasil. Na época o Jornal paraguai ABC COLOR se referia à política externa de nosso país como o *imperialismo brasileiro*. Neste tempo estava fortalecida a posição da Construtora Norberto Odebrecht, dentre outras, que construíam usinas, estradas, pontes, aquedutos e muitas obras semelhantes por toda a América Latina. Todo o projeto e o material da obra eram importados do Brasil. O Plano Brasil 2022 gestado por Samuel Pinheiro Guimarães à frente da Secretaria de Assuntos Estratégicos preconizava o “protagonismo” destas megaempresas brasileiras como uma ponta de lança da projeção mundial do Brasil. Este documento teve pouco efeito real, no entanto deve ser visto como uma síntese do pensamento sobre a política exterior do Brasil no segundo Governo Lula (2007-2010) e acabou tendo suas metas incorporadas ao Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil de 2013.

O aparato de vigilância na região de fronteira lembra o Sistema de Vigilância da Amazônia<sup>79</sup> (SIVAM) que custou mais de um bilhão e setecentos milhões de reais

79 O SIVAM é um projeto integrado de vigilância da região amazônica, elaborado pela SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos) e pelos, então, Ministérios militares (naquele momento, diferentemente da estrutura atual, ainda eram três ministérios singulares: Marinha, Exército e Aeronáutica). As informações obtidas pelos sensores a serviço do SIVAM seriam centralizadas e distribuídas a várias agências do

para o controle de voos ilegais na região amazônica, também dispunha de radares terrestres, contava com a vigilância aérea compreendia radares móveis acoplados em aviões-caça. De forma semelhante, o SISFRON poderia ser uma versão do SIVAM aplicada às fronteiras secas. O SIVAM representou a militarização da questão amazônica, ou seja, fez com que esta região torna-se a principal frente de um possível conflito. Ao observar o SISFRON no âmbito da Política e Estratégia Nacional de Defesa de 2016, em trâmite no Congresso Nacional, poderá se tornar alvo de desconfianças devido a uma contradição, pois a PND deixa um grande precedente aberto para uma ação militar de intervenção nos países vizinhos. A Política Nacional de Defesa deixa aberta esta possibilidade quando afirma que o Brasil deverá “*Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior*”. (Política Nacional de Defesa, 2016, p. 13).

Na minuta da Política de Defesa Nacional, sobretudo no ponto 2: *O Contexto da Política Nacional de Defesa*, em seus fundamentos, está expresso:

2.1.1 A PND expressa os objetivos a serem alcançados com vistas a assegurar a Defesa Nacional, conceituada como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na *expressão militar*, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (Política Nacional de Defesa, 2016, p. 05).

Sobre a frase “*com ênfase na expressão militar*”: diriam os otimistas que a defesa é uma atribuição constitucional das Forças Armadas do Brasil. A sugestão seria a

---

governo. Em Manaus, está também o Centro de Vigilância Aérea (CVA). O sistema conta com aeronaves de vigilância aérea, os cinco aviões Brasília E M B-145 dotados de radar primário, ou as três aeronaves sensores remotos E M B-145, com infravermelhos, ou ainda os quatro aviões HAWKER 800 XP, dotados de radares, rádios de comunicação ar-solo, auxílios de navegação aérea, etc. Os Centros Regionais de Vigilância (CRV), localizados em Manaus, Porto Velho e Belém são interligados e voltados à concentração, tratamento e difusão de dados e informações na sua área de abrangência, proporcionando o conhecimento necessário para a participação do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), bem como a melhoria da capacidade de comunicação. Os CRV's dispõem, ainda, de recursos gerais em telecomunicações visando a atualização coordenada dos órgãos participantes do SIVAM; propiciam por meio de radares, informações meteorológicas, monitoração de comunicações e tratamento e visualização de dados, sensoriamento remoto por satélite, vigilância, informações. Todos os dados obtidos nas aeronaves de vigilância, sensores remotos e laboratório são repassados para as CRV's por meio do sistema de enlace de dados ar-solo; os voos serão controlados pelo Software de controle de tráfego aéreo. (JESUS, 2003)

introdução do termo “civil”, assim ficando: “*com ênfase na expressão militar e civil*”. Desta maneira asseguramos, no âmbito da Defesa Nacional, não somente as atitudes, medidas e ações enfatizadas na expressão militar, mas também na expressão civil. Muitos diriam que os cidadãos não têm muito a dizer sobre defesa nacional. Diante de tal fato, não propomos apenas o domínio da técnica militar pelos civis, mas a criação de uma nova percepção sobre defesa nacional ou uma percepção civil sobre Defesa Nacional.

No item 2.1.2 está escrito que

A Política Nacional de Defesa atua no sentido de contribuir para a percepção de um estado de *Segurança Nacional*, entendida como a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. (Política Nacional de Defesa, 2016, p. 05).

Propomos a substituição do termo “*segurança nacional*” trocando-o pelo termo “*estratégia nacional*”, assim ficando a seguinte frase: “*Política Nacional de Defesa atua no sentido de contribuir para a percepção de um estado de Estratégia nacional*”. Entendo que o termo “*estratégia nacional*” incorporará a percepção civil sobre Defesa Nacional, pois a dimensão estratégica nos remeterá ao desenvolvimento social, ambiental (ecológico), científico, tecnológico, agrícola, educacional, cultural, indígena, assim amplificando o escopo da defesa. Isto significa a incorporação de um marco civil sobre defesa nacional que obedecesse às preocupações dos civis.

Para falarmos sobre a política e a estratégia nacional de defesa é necessário levarmos em conta alguns assuntos que geralmente não são considerados como relativos à Defesa Nacional, sobretudo, relativos à realidade brasileira nas regiões de fronteira, tais como a imigração, as dimensões da territorialidade sobre a questão indígena e, sobretudo aspectos ligados ao meio ambiente e a pobreza. A crença geral é de que é necessário aumentar o número de pelotões de fronteira e operações da Polícia Federal, ou seja, a saída sempre é a utilização do aparato repressivo contra ilícitos ou em relação a qualquer intrusão. Esta é uma visão conservadora e limitada em

relação ao resguardo de nossas fronteiras. A dimensão deverá ser amplificada. Desta maneira, de forma breve, falamos sobre cada um destes problemas que impactam a região de fronteira.

## 5. Imigração

Segundo o Jornal O CORREIO DO ESTADO de 14.02.2018, o “*Governo de MS se prepara para receber venezuelanos que chegaram a Roraima*”. O Estado já possui um Comitê de atendimento aos refugiados, migrantes e Apátridas (CERMA) desde 2016 que já se encontra em contato com o governo federal, pois o então Ministro da Defesa Raul Jungmann declarou que o MS pode ser o destino de parte dos venezuelanos que chegam ao Brasil. Diante desta declaração, o estado se preparou para prestar auxílio humanitário, assim foi descartada qualquer possibilidade do Estado fechar suas divisas aos refugiados. (ABREU, 2018)

Sobre a questão relativa à imigração, o Brasil recebe atualmente, além dos refugiados sírios, também haitianos e venezuelanos. Eles fogem da guerra, de crises políticas e da pobreza. As notícias recentes falam de 17.700 venezuelanos que atravessaram a fronteira com o Brasil, e o destino é Roraima. Segundo o jornal O Globo de 07 de novembro de 2017 a capital Boa Vista passou a receber a maior parte destes imigrantes venezuelanos. A cidade fronteiriça de Pacaraima é o primeiro destino destas populações. Destes, muitos são indígenas, e, é comum vê-los em semáforos pedindo dinheiro ou trabalhando de vendedores ambulantes.

## 6. Indígenas e fronteiras no MS

Desde os anos 90 se noticia a formação de uma ala ruralista formada por políticos financiados por fazendeiros, agropecuaristas e latifundiários, aglutinados na União Democrática Ruralista (UDR) controlada politicamente pelo senador goiano Ronaldo Caiado. Essa bancada representa um obstáculo determinante à aprovação de uma ampla reforma agrária no Brasil e mais recentemente vislumbrou a aprovação da transferência da decisão de demarcação de terras indígenas para o Congresso Nacional no qual, evidentemente, possuem uma influência política capaz de travar a demarcação de novas áreas. (CAVALCANTI, 2012)

Mato Grosso do Sul possui a segunda maior população indígena do país, com aproximadamente 70 mil índios, sendo ao redor de trinta mil crianças na faixa etária de 0 a 14 anos, recebe muita influência de Bolívia e Paraguai. Os Guarani (Kaiowá e Nandeva) e os Terena possuem o maior contingente populacional, sendo cerca de 65 mil pessoas. Estes povos também são encontrados na Argentina, Paraguai e Bolívia. É a maior etnia no Brasil e seu maior contingente está no Mato Grosso do Sul. (CAVALCANTI, 2012).

O povo Guarani habita esta região fronteiriça antes da chegada dos europeus na região abrangida por Mato Grosso do Sul, oeste do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Atualmente, eles vivem em áreas de pequenas extensões de terra, o que caracteriza um confinamento em oito reservas demarcadas pelo Governo Federal. Isto acaba gerando migrações para as periferias das cidades, conflitos territoriais, aumento da violência, exploração, dentre outros. (BRAND, 1993)

## 7. Pobreza

O jornal Campo Grande News de 08.12.2014 destaca que o *IBGE revela que 5,4% dos moradores de MS ainda passam fome*. Segundo dados do ano de 2013, aproximadamente, 70 mil domicílios possuem insegurança alimentar. O mesmo jornal, Campo Grande News, em edição de 27.10.2016 revela Estudo liga contrabando à violência e pobreza em quatro cidades de MS. Pesquisa revelada pelo IDESF em 2016, afirma que o MS possui quatro de suas cidades, dentre os 120 municípios de fronteira, que sofrem com a violência e subdesenvolvimento ligados às atividades ilícitas, são eles, Coronel Sapucaia, Mundo Novo, Paranhos e Ponta Porã (FREITAS, 2016),

Conforme o estudo do IDESF, além de Foz, outros cinco municípios se destacam como os principais entrepostos de mercadorias contrabandeadas que entram no Brasil: Coronel Sapucaia (MS), Guaíra (PR), Mundo Novo (MS), Paranhos (MS) e Ponta Porã (MS). (FREITAS, 2016)

Dos seis municípios em que ocorrem atividades de contrabando, quatro estão no Mato Grosso do Sul. Duas destas cidades mencionadas: *Coronel Sapucaia e Paranhos, os dois municípios que possuem os menores índices de empregos*. As atividades

ilícitas estão relacionadas à questão social de falta de oportunidades, pobreza e miséria na região de fronteira brasileira.

Em outras regiões, para além do Mato Grosso do Sul, por exemplo, na região norte, o estudo realizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imaamazon - intitulado *A Amazônia e os Objetivos do Milênio 2010* avalia a evolução e objetivos e metas do Milênio estabelecidas pela ONU. Em se tratando de Amazônia os dados revelam que são mais de 04 milhões de pessoas vivem em condições de extrema pobreza. Existe um alto índice de analfabetismo funcional na região (23% da população). Há indícios de que há um forte sub-registro de mortalidade infantil na região, a taxa de incidência de Aids aumentou, pois em 2009 foram registrados mais de 306 mil casos novos de malária na região, outras doenças, como a hanseníase (a Amazônia é líder mundial em incidência) e leishmaniose (taxa quase sete vezes maior que a brasileira) estão em situação crítica, o saneamento básico continua precário na Amazônia: por exemplo, pequena parte (10%) da população é servida por rede de coleta de esgoto e a maioria (58%) do lixo produzido é depositada em lixões a céu aberto. Estes são os últimos dados produzidos sobre a dimensão da pobreza na Amazônia.

Os índices de baixo desenvolvimento humano na região amazônica demonstram os fatores de desintegração social. A população da região de fronteira possui grandes carências e este é, sem dúvida, um fator de vulnerabilidade do Brasil, sobretudo no que se refere às suas fronteiras. A busca pela sobrevivência impele muitos homens e mulheres da Amazônia à prática de ilícitos que vão desde a extração ilegal de madeira até mesmo seu envolvimento com o narcotráfico ou à facilitação da prática de biopirataria. Estes são os problemas que devem ser incorporados à ótica da Defesa Nacional. Desta maneira, seria ampliado seu escopo, pois não deveriam se resumir, apenas, à dimensão militar. Precisamos de outras estratégias articuladas por civis em tempo de paz.

### **Considerações finais**

A política Nacional de Defesa de 2016, em sua versão preliminar, deverá ter incorporada às problemáticas civis que incidem sobre a defesa do Brasil. O estamento

militar permanecerá um monólito se não for aberto de forma democrática à participação popular. É preciso considerar que os militares possuem a prerrogativa exclusiva do uso da força, no entanto esta aplicação não deverá ser o aspecto predominante em termos de Defesa Nacional, mas será um dentre vários, tais como as medidas preventivas, a ocupação humana, o enraizamento geográfico, linguístico-cultural, dentre outros. A ideia da defesa do país deverá sair do círculo restrito da caserna e cair no domínio civil. Na última década, foi dado o primeiro e grande passo rumo ao diálogo entre civis e militares, estamos falando da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, no entanto outras passadas mais largas em direção a este diálogo profícuo deverão ser dadas em um futuro breve.

## REFERÊNCIAS:

ABREU, Leandro. **Governo de MS se prepara para receber venezuelanos que chegaram a Roraima.** In: CORREIO DO ESTADO, 14.02.2018. Disponível em: <<https://www.correiodoestado.com.br/cidades/governo-se-prepara-para-receber-venezuelanos-que-chegaram-a-roraima/321534/>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BITENCOURT, Edivaldo. **IBGE revela que 5,4% dos morados de MS ainda passam fome.** In: Campo Grande News 18.12.2014. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/ibge-revela-que-5-4-dos-moradores-de-ms-ainda-passam-fome>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BRAND, Antonio. **O confinamento e o seu impacto sobre os Pâi/Kaiowá.** Dissertação de Mestrado em História/ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1993.

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios / Secretaria de Assuntos Estratégicos.** – Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/Brasil%202022%20-%20Trabalhos%20Preparat%C3%B3rios\\_0.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Brasil%202022%20-%20Trabalhos%20Preparat%C3%B3rios_0.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

CAVALCANTE. Thiago Leandro Vieira, **DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS KAIOWÁ E GUARANI EM MATO GROSSO DO SUL: HISTÓ-**

RICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS. Fronteiras: Revista de História | Dourados, MS, v. 16, n. 28, p. 48 – 69, 2014. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/FRONTEIRAS/article/viewFile/4542/2322>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

**COLOMBO, Sylvia. Cresce imigração de venezuelanos para a Colômbia.** In: Folha de S. Paulo: Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/09/1919200-cresce-imigracao-de-venezuelanos-para-a-colombia.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

**El imperialismo brasileño seguirá intacto con el gobierno de Dilma.** Digital ABC/ 02-11-2010/ <<http://www.abc.com.py/nota/el-imperialismobrasileno-seguira-intacto-con-el-gobierno-de-dilma/>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

**FREITAS, Hélio. Estudo liga contrabando à violência e pobreza em quatro cidades do MS.** In: Campo Grande News, 27.10.2016. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/estudo-liga-contrabando-a-violencia-e-pobreza-em-quatro-cidades-de-ms>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

**Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras.** Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

**JESUS, Samuel de. SIVAM: os militares e a Amazônia.** Samuel de Jesus - 2012 225 f. Tese (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca, 2003. Orientador: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias.

**Mato Grosso do Sul tem sete cidades – gêmeas na fronteira, aponta portaria.** In: G1 MS, 20.07.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/07/mato-grosso-do-sul-tem-sete-cidades-gemeas-na-fronteira-aponta-portaria.html>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, GABINETE DO MINISTRO.** Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

**O combate ao crime na fronteira** - Globonews Especial – 25 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QtdRR9kxWLY>>. Acesso em:

26 jul. 2018.

**POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA. VERSÃO SOB APRECIAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (LEI COMPLEMENTAR 97/1999, ART. 9º, § 3º).** Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

ROXO, Sérgio. **Boa Vista sente o impacto da imigração venezuelana.** In: O Globo: Brasil 07.11.2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/boa-visita-sente-impacto-da-imigracao-venezuelana-20422585>>. Acesso em: 22 nov. 2017.



## 10. DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: ANÁLISE COMPARADA DOS ARCOS NORTE, CENTRAL E SUL<sup>80</sup>

Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.<sup>81</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Tipologias das interações fronteiriças; 3. Análise dos arcos fronteiriços brasileiros; 4. As cidades gêmeas em perspectiva comparada; Considerações Finais.

### RESUMO

Longe de constituir barreiras à circulação de pessoas e mercadorias, as fronteiras muitas vezes se apresentam como nódulos de intenso intercâmbio sociocultural e econômico. O presente artigo visa analisar as interações territoriais com os países vizinhos nos três arcos da faixa de fronteira brasileira, em específico “Norte” (Amazônico), “Central” e “Sul”, ressaltando suas principais características históricas e socioeconômicas. Particular atenção foi direcionada às cidades gêmeas, 36 núcleos urbanos localizados junto ao limite internacional, defronte a núcleos estrangeiros. A fim de examinar a dinâmica de seus fluxos territoriais em perspectiva comparada, desenvolvemos uma estratégia de mensuração da intensidade e de identificação dos tipos de interação fronteiriça. Ao final, classificamos essas cidades com base nos dados coletados e em tipologias consagradas. Esperamos que os métodos introduzidos

---

80 O trabalho é um *working paper* em desenvolvimento que propõe novos métodos para a mensuração dos níveis e tipos de integração fronteiriça em cidades gêmeas.

81 Vicente Giaccaglini Ferraro Jr. – Mestre em Ciência Política pela *Higher School of Economics* de Moscou e atualmente doutorando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Atua com pesquisas nas áreas de integração fronteiriça e política da Rússia/Espaço Pós-Soviético. Ministrou cursos no IDESF em 2017 e 2018. Contato: vgferraro.jr@hotmail.com .

e os resultados obtidos possam contribuir para o estudo dos municípios lindeiros, bem como subsidiar futuras discussões acerca de seus processos de integração e desenvolvimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fronteiras, Faixa de Fronteira, Cidades Gêmeas, Integração Regional, Arcos Fronteiriços Brasileiros.

## 1. Introdução

Fronteiras são regiões *sui generis*, altamente sensíveis a dinâmicas político-econômicas internacionais e a deliberações dos núcleos políticos nacionais. As pressões do “externo” e do “interno” dão origem a um verdadeiro *front*, o qual, por sua vez, propicia vantagens e adversidades a uma série de atores que operam em diferentes escalas e redes de poder. A recente crise demográfica que a pequena cidade de Pacaraima (Roraima) vem enfrentando, decorrente dos intensos fluxos migratórios provenientes da Venezuela, é uma evidência de como municípios fronteiriços são sensíveis à realidade política dos países vizinhos. No plano econômico, oscilações no câmbio da moeda Norte-americana – seja por medidas adotadas pelo banco central americano ou pela especulação cambial de investidores internacionais – tendem a impactar diretamente a dinâmica dos fluxos comerciais transfronteiriços.

As fronteiras brasileiras apresentam diferentes tipos e níveis de integração, orientados em certa medida a coordenar a interação entre pressões internas e externas incidentes sobre elas. O presente artigo tem por objetivo examinar as principais características das fronteiras brasileiras quanto aos seus tipos e níveis de integração com os municípios vizinhos, bem como identificar os desafios centrais ao seu desenvolvimento socioeconômico. Como referencial analítico, foram adotados os critérios de classificação geográfica utilizados pelo Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2005), em específico a divisão entre arcos “Norte”, “Central” e “Sul”. Particular atenção foi direcionada às cidades gêmeas, municípios cujos núcleos urbanos estão situados próximos ao limite internacional, defronte a núcleos

urbanos de países vizinhos – 36 cidades da faixa de fronteira brasileira atendem a esse critério<sup>82</sup>.

Na primeira seção, faremos uma releitura de classificações fundamentais para analisar os níveis e tipos de integração fronteiriça. Em seguida, examinaremos cada um dos três arcos mencionados, apresentando diferentes características socioeconómicas e históricas. Por fim, faremos uma análise comparada referente às cidades gêmeas que se estendem pelos três arcos, propondo novos métodos para identificar os tipos e mensurar a intensidade do processo de integração local.

## 2. Tipologias das Interações Fronteiriças

Duas tipologias são fundamentais para classificar as interações socioeconômicas dos municípios fronteiriços brasileiros com os países vizinhos – a desenvolvida pelo Grupo Retis da UFRJ (BRASIL, 2005) e a de Tito Carlos Machado de Oliveira (2005). Embora ambas compartilhem muitos pontos comuns, a primeira acentua nível das forças econômicas e de políticas de Estado como matriz do processo integratório, enquanto a segunda confere especial destaque aos tipos de interação entre agentes sociais, econômicos e estatais nesse processo.

A tipologia do Grupo Retis/UFRJ (2005) teve como base a metodologia de classificação de Cuisinier-Raynal (2001), delimitando cinco categorias-níveis de interação fronteiriça associados ao grau de integração com o país vizinho, em específico: margem, zona-tampão e frente, com tímidos fluxos territoriais, e capilar e sinapse.

As fronteiras “margem” se caracterizam pelo escasso contato com núcleos urbanos estrangeiros e pela baixa densidade populacional. As trocas comerciais transfronteiriças são significativamente modestas e dificilmente contam com infraestrutura adequada que conecte ambos os “lados”. Por sua vez, as “zonas-tampão” são marcadas por interdições ou restrições ao trânsito e ao estabelecimento de núcleos populacionais nas áreas adjacentes ao limite – em grande medida tais limitações são promovidas pelo Estado nacional por meio da demarcação de terras indígenas ou da

82 Por volta de 15 municípios fronteiriços foram excluídos por não contarem com um núcleo urbano estrangeiro dentro de um perímetro de 30 km ou por o núcleo estrangeiro ser suficientemente pequeno e não se caracterizar como uma cidade ou distrito.

criação de unidades de conservação ambiental. Por trás desse bloqueio espaço-institucional pode haver diferentes motivações de cunho geopolítico, como a restrição de acesso a recursos naturais, a mitigação de potenciais tensões militares e a diminuição dos custos de vigilância. Já as “frentes” se destacam pelo estabelecimento de núcleos próximo ao limite promovido pelo avanço de frentes pioneiros, instalação de postos militares ou urbanização de antigos assentamentos indígenas – em diversos casos as frentes indígenas e o estabelecimento de unidades da FUNAI convivem com as frentes militares. Apesar do pouco contato com os núcleos lindeiros e das modéstias trocas comerciais, podem apresentar potencial para elevar as interações socioeconômicas.

No que concerne aos tipos de maior integração, as fronteiras “capilares” constituem verdadeiras zonas de integração espontânea. Geralmente originam-se de processos locais em que o isolamento em relação ao Estado nacional cria incentivo a um maior adensamento das trocas com os núcleos fronteiriços vizinhos. Por fim, as fronteiras “sinapses” representam os casos de maior intercâmbio, caracterizados por um elevado volume de transações comerciais e sociais, bem como pelo apoio dos Estados nacionais à promoção de nódulos e redes territoriais integradas. Dentre os mecanismos estatais que concorrem ao adensamento das articulações transfronteiriças, podemos destacar a instalação de pontes e infraestrutura adequada, a instituição de zonas francas e áreas de livre comércio, a regulamentação das dinâmicas locais por meio de tratados, o intercâmbio de informações entre agentes públicos e a otimização dos trâmites aduaneiros. Muitas sinapses surgem a partir de fronteiras capilares e frentes, promovidas por fatores estruturais, como a instalação de postos militares, ou conjunturais, como o avanço do tráfico internacional de drogas e das redes de comercialização de produtos asiáticos. As cidades gêmeas, por constituírem nódulos de contato entre o local, o nacional e o internacional, são sempre classificadas como “capilares” ou “sinapses”.

A tipologia de Oliveira (2005), fundamentada nos trabalhos de Wong-González (2001) sobre os de integração comercial na fronteira EUA-México, tem como base dois eixos centrais de integração propulsionados pelas “forças de mercado”

– o funcional e o formal. A integração funcional (informal) é promovida por atores locais, como empresários, associações comunitárias, governos municipais e membros da sociedade civil. Nela se sobressai o “círculo da baixa economia”, em particular o comércio, serviços, transporte e outras atividades que se beneficiam do contato fronteiriço – inclusive setores ilícitos (tráfico de drogas, contrabando e descaminho). Já a integração formal é promovida pelo Estado e por atores vinculados ao “círculo alto da economia”, como empresas de importação e exportação, transportadoras, atacadistas e grandes conglomerados comerciais. Além do comércio exterior, destaca-se pela atuação dos agentes públicos em promover acordos bilaterais e multilaterais que abranjam uma ampla gama de atividades, a criação de organismos supranacionais de cooperação, intercâmbios estudantis, medidas de controle sanitário e aduaneiro, bem como um combate mais incisivo a ilicitudes. Conforme a figura 1 evidencia, a intersecção entre os dois eixos permite-nos identificar quatro tipos ideais:

– Fronteiras mortas (baixa integração funcional e formal). Caracterizam-se por escassa infraestrutura e pouca circulação de bens e pessoas, o que limita as perspectivas de desenvolvimento local. Semelhante às fronteiras “margem” e “zona-tampão”;

– Territórios perigosos (alta integração funcional e baixa integração formal). São conhecidos pelo excesso de informalidade entre os atores locais, inclusive por membros do poder público. Tal cenário favorece o florescimento de atividades ilícitas e a elevação dos índices de criminalidade, além de “afugentar” atividades formais legais.

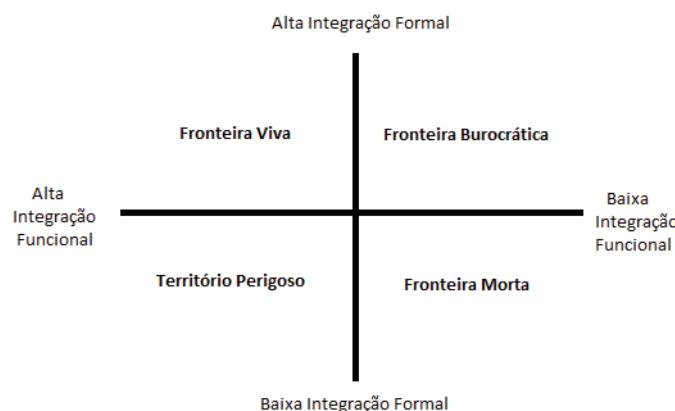
– Fronteiras burocráticas (baixa integração funcional e alta integração formal). Nelas o excesso de formalidade e atuação dos agentes estatais pode minar a interações espontâneas funcionais entre os atores locais. Pressões políticas para uma maior integração institucional (portos aduaneiros, ZEEs, controle de zoonoses e etc.) podem estar em descompasso com os processos socioeconômicos locais.

– Fronteiras vivas (alta integração funcional e formal). Marcadas por intensa densidade de trocas e comunicação, resultantes de uma simbiose entre interesses locais, normas e articulações institucionais. As organizações econômicas e políti-

cas interagem em equilíbrio, impondo um autolimite ao excesso de formalidades e funcionalidades.

Vale mencionar que tais tipos ideais não são categorias estáticas e atemporais – a dinâmica das interações entre os agentes locais e estatais está em constante mutação, de maneira que um determinado tipo pode se transmutar para outro ou, até mesmo, adquirir configurações híbridas e ambíguas.

**Figura 1. Tipologia das interações fronteiriças**



*Fonte: Tipologia de Oliveira (2005)*

### 3. Análise dos Arcos Fronteiriços brasileiros

A seguir analisaremos as principais características dos três arcos brasileiros – Norte, Central e Sul – quanto a sua formação histórica, o seu grau de desenvolvimento e o nível de integração.

#### ***ARCO NORTE (AMAZÔNICO)***

O Arco Norte é, sem dúvida, uma das regiões mais complexas do Brasil contemporâneo. Apesar de sua enorme extensão territorial, é escassamente povoado: dos 588 municípios da faixa de fronteira, apenas 98 estão localizados nele, ao passo que, dos três arcos, é o único que apresenta praticamente todos os níveis de integração referentes à tipologia do Grupo Retis/UFRJ.

Devido ao histórico isolamento da região em relação aos centros nacionais, não há casos que caracterizariam um excesso de integração formal de tipo “burocrático”. Ainda que o Estado luso-brasileiro tenha promovido o povoamento de algumas localizações por meio de frentes militares<sup>83</sup> e pioneiras, o que desde o período colonial conferiu subsídios à consolidação da posse territorial pelo princípio do usucapião (*uti possidetis*), as nações vizinhas por muito tempo relegaram a região ao esquecimento – a própria ocupação do Acre por seringueiros brasileiros no início do século XX foi facilitada pela escassa presença do Estado boliviano até então. O ciclo da borracha deu um primeiro ímpeto à ocupação das fronteiras amazônicas e a sua inserção às cadeias produtivas mundiais, mas o seu esgotamento nas décadas seguintes veio a minar esse processo.

É interessante salientar que o isolamento contribuiu para o desenvolvimento de relações espontâneas de cooperação e funcionalidades complementares entre as poucas povoações lideiras. Um caso emblemático é o das cidades gêmeas de Tabatinga (AM) e Letícia (Colômbia). Interligadas aos demais núcleos urbanos dos respectivos países apenas por rios e aeroportos, a integração local, marcada pelo chamado “contrabando cotidiano”, foi não uma opção, mas, sobretudo, uma necessidade. Por muito tempo a população de Letícia teve acesso somente a eletrodomésticos e bens industriais trazidos de Manaus por meio de embarcações, enquanto pescadores de Tabatinga revendiam ou estocavam sua produção nos frigoríficos de Letícia (STEIMAN, 2002). Como em boa parte da Amazônia, o sistema “porto-mercado” segue sendo o principal ponto de conexão dessa fronteira com o mundo (NOGUEIRA, 2008).

Outra característica comum às comunidades da periferia amazônica é a conexão direta com o nível federal e a importância do funcionalismo público para dinâmica econômica local, em particular com a presença de agentes da Receita Federal, Polícia Federal, IBAMA, FUNAI, Banco do Brasil e Exército. Os Estados centrais também buscaram incentivar a ocupação da região por meio da elevação do status administrativo de povoações próximas ao limite: as capitais de quatro estados ama-

83 Forte de São Joaquim do Rio Branco, Fortaleza de São José de Macapá, Forte Príncipe da Beira e Coimbra, Forte São Gabriel da Cachoeira.

zônicos brasileiros se encontram na chamada “faixa de fronteira”<sup>84</sup>; Cobija, cidade limítrofe aos municípios acreanos de Brasileia e Epitaciolândia, é capital do departamento de Pando, ao passo que Letícia, cidade colombiana que faz divisa com o município amazonense de Tabatinga, é capital do departamento do Amazonas. Os “territórios federais”, criados por Getúlio Vargas nos anos 1940, foram promovidos a “estados” ao longo da segunda metade do século. Em 1985 foi lançado o Programa Calha Norte, com o objetivo de garantir uma maior presença militar em áreas remotas da fronteira norte. Apesar de o povoamento local ter sido em grande medida promovido pelo estabelecimento de “frentes”, o isolamento geográfico impediu que a presença de agentes estatais viesse a constituir um obstáculo ao desenvolvimento de uma integração funcional de subsistência local.

O adensamento das redes do tráfico internacional de drogas em meados dos anos 1980 contribuiu para a elevação do capital circulante nas povoações lindeiras, principalmente na fronteira com a Colômbia e a Bolívia. Steiman (2002, p.42) enfatiza como o crescimento populacional de Tabatinga e Letícia se acelerou no período: “*por sua localização geográfica, as cidades de fronteira representam nas redes de tráfico de drogas um papel essencial como nódulos importantes de intercâmbio de precursores químicos e de drogas e como centros de lavagem de dinheiro*”. Conflitos armados na Amazônia peruana, promovido pelo grupo guerrilheiro *Sendero Luminoso*, também concorreram ao aumento dos fluxos internacionais nos municípios lindeiros (STEIMAN, 2002, p.53).

É interessante ressaltar que, a partir dos anos 1990, os Estados vizinhos lançaram mão de maiores esforços para integrar seus limites aos centros nacionais e exercer um controle mais incisivo sobre os fluxos locais. A cidade de Cobija, por exemplo, foi conectada por estrada à capital La Paz em 1992. O isolamento das povoações bolivianas em relação ao resto do país até então as tornou altamente dependentes em relação ao Brasil. A integração com os municípios acreanos manifestava-se não apenas nas funcionalidades econômicas, mas, sobretudo, nas relações socioculturais – estudos de Lipski (2007) mostram que a variedade do espanhol pra-

84 Faixa de 150 km prevista na Constituição de 1988 e na lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

ticada em Cobija adquiriu vários elementos característicos do português. Os fluxos migratórios a partir dos anos 1990, provenientes principalmente do Altiplano andino, levaram a uma crescente “bolivianização” da fronteira (BRUSLÉ, 2012): se por um lado a migração aprofundou as relações comerciais, por outro concorreu para o rompimento de alguns laços socioculturais historicamente consolidados pelas interações funcionais – línguas altiplânicas, como o quéchua e o aimará, ganharam espaço em detrimento do português. O comércio fronteiriço também foi impulsionado pela entrada de produtos chineses (as “muambas”) por intermédio da Zona Franca de Iquique, cidade portuária chilena, gerando incentivos para um rápido crescimento populacional. Fenômeno semelhante foi observado em Guayaramerín (limítrofe com Guajará-Mirim, Rondônia) e em Puerto Suárez/ Puerto Quijarro (limítrofes com Corumbá, Mato Grosso do Sul)<sup>85</sup>. Os núcleos da fronteira norte boliviana ainda hoje dependem das cidades brasileiras para o abastecimento de gêneros alimentícios, mas, ao mesmo tempo, é cada vez maior o fluxo de turistas comerciais brasileiros e a procura de cursos de medicina em faculdades da Bolívia.

Além do povoamento mais intenso, a presença do Estado boliviano na fronteira foi reforçada com a chegada de Evo Morales ao poder, adepto de um modelo administrativo mais centralizador. Em 2008, conflitos entre elites locais (regionalistas), e nacionais (centralistas), próximos a Cobija, levaram a uma fuga de bolivianos para o Acre (MACHADO, RIBEIRO, MONTEIRO, 2014). Também no departamento de Pando, camponeses brasileiros foram deportados em cumprimento a uma antiga legislação que restringia a posse de terras a estrangeiros numa faixa de 50 km junto ao limite. Ademais, a compra de gasolina a preço subsidiado foi proibida a brasileiros – militares passaram a vigiar os postos de gasolina. Nos últimos anos, em decorrência das migrações altiplânicas, a margem boliviana testemunhou o surgimento de alguns povoados limítrofes que futuramente poderão dar origem a novas cidades gêmeas, como é o caso de Vila Buena Vista, defronte a Costa Marques (Rondônia), e Vila Evo Morales, defronte a Plácido de Castro (Acre).

A pressão migratória é um desafio que diversos municípios do Arco Norte,

85 Municípios do Arco Central

sem recursos e infraestrutura adequada, vêm enfrentando ao longo da última década – principalmente após o terremoto de 2010 no Haiti e com a recente crise econômica na Venezuela. A morosidade das autoridades federais em interiorizar os refugiados venezuelanos em Roraima tem levado a um sobrecarregamento dos serviços públicos locais. Em agosto de 2018, grupos exaltados atacaram acampamentos e expulsaram parte dos imigrantes no município de Pacaraima – prova de que a semântica da fronteira como “barreira” nem sempre é imposta pelo Estado, pode advir da própria população<sup>86</sup>.

A fronteira roraimense também ganhou destaque nacional com a demarcação em forma contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol. O decreto da decisão, assinado pelo presidente Lula em 2005, determinou a retirada de não-índigenas da reserva adjacente à fronteira com a Venezuela e a Guiana. Representantes do estado de Roraima tentaram contestá-lo junto ao Supremo Tribunal Federal, mas foram derrotados pelo plenário no julgamento de 2009. Na época, militares manifestaram preocupação com a “segurança nacional”, alegando que a decisão enfatizava uma concepção de “fronteiras mortas” e vazias, que o Exército teria sua atuação restrita na faixa de fronteira e, até mesmo, que indígenas poderiam ser cooptados por ONGs ambientais estrangeiras para se engajar em movimentos secessionistas<sup>87</sup> (BRASIL, 2009). A decisão do STF, ainda que contrária às reivindicações dos representantes estaduais, reforçou o que já havia sido esclarecido em outros decretos do Executivo: a demarcação, em nenhuma hipótese, implica em restrição à instalação de postos e ao trânsito de forças de segurança (Exército, Polícia Federal e outras instituições federais) pelo território. Vale mencionar que aproximadamente 46% do estado de Roraima correspondem a reservas indígenas (BRASIL, 2014). A questão indígena é muito presente em todo o Arco Norte – parte significativa da população urbana

86 A disputa entre Argentina e Uruguai pela instalação das *papeleras* contou com a mobilização da população local – argentinos bloquearam pontes que interligam as cidades gêmeas na fronteira com o Uruguai.

87 Em 1969, indígenas da Guiana (região fronteiriça de Lethem), alegando desrespeito aos seus direitos, deram início a uma revolta secessionista com o apoio de lideranças políticas venezuelanas. O movimento, conhecido por “revolta Rupunumi”, foi violentamente esmagado por forças do governo. Na discussão do caso Raposa Serra do Sol (BRASIL, 2009), o episódio foi mencionado.

de Tabatinga e Pacaraima pertence a minorias, configurando uma rica diversidade cultural, étnica e linguística. Há diversos grupos étnicos binacionais que se mantêm integrados ainda que a fronteira se apresente muitas vezes como uma barreira.

Por fim, é imprescindível ressaltar o potencial de conflitos em garimpos clandestinos na fronteira com a Guiana, onde há apenas uma pequena cidade comercial (Lethem) lindeira com o município de Bonfim (Roraima); na fronteira com o Suriname, caracterizada como uma verdadeira “zona-tampão”, e com a Guiana Francesa, onde o município de Oiapoque (Amapá) faz divisa com Saint-Georges-de-l’Oyapock. Em diversas ocasiões, o garimpo ilegal praticado por brasileiros em rios estrangeiros culminou em atritos com as autoridades, grupos indígenas e populações locais (SANTIAGO, 2014).

Embora o Arco Norte tenha a maior extensão da faixa de fronteira brasileira, apenas oito das trinta cidades gêmeas brasileiras estão localizadas nele, sendo que somente em Tabatinga a população ultrapassa a marca de 50 mil habitantes. À parte desses núcleos “capilares”, com algumas características de sinapse, a imensa maioria de seu território é escassamente povoada e corresponde a “margens”, “frontes” e “zonas-tampão”, delimitadas por terras indígenas e unidades de conservação – as margens dos países vizinhos são ainda mais isoladas e despovoadas que as brasileiras. Qualquer projeto de desenvolvimento regional não pode cair no risco de considerar o arco como um todo homogêneo – deve, sobretudo, levar em conta as especificidades históricas, geopolíticas e socioeconômicas de cada local, especialmente no que toca à proteção dos direitos das minorias e da biodiversidade amazônica.

### **ARCO CENTRAL**

Apesar de apresentar alguns trechos de fronteira “margem”, o Arco Central conta com algumas das cidades gêmeas de maior integração sociocultural de toda a fronteira brasileira. Sua colonização remete à busca de ouro por bandeirantes no século XVIII – Vila Bela da Santíssima Trindade (Mato Grosso), situada próximo ao limite com a Bolívia, foi um de seus primeiros núcleos urbanos. Assim como nos limites amazônicos, portugueses construíram fortes nas imprecisas divisas com o ter-

ritório Espanhol, particularmente na região de Corumbá/MS e Cáceres/MT<sup>88</sup>.

No século XIX, as nações recém-independentes se viram em meio a discórdias quanto à precisão dos antigos limites coloniais. Tais desavenças, somadas a pretensões geopolíticas, culminaram em um dos maiores conflitos já vistos em todo o continente americano – a Guerra do Paraguai (1864-1870). A derrota do Paraguai permitiu que o Brasil reafirmasse suas pretensões territoriais, ao mesmo tempo em que a consequente tragédia social paraguaia impulsionou intensos fluxos migratórios para o sul de Mato Grosso – o porto de Corumbá, às margens do rio Paraguai, tornou-se uma das principais entradas de estrangeiros (CORRÊA, 1999). Até hoje a identidade regional sul-mato-grossense é fortemente marcada pela cultura fronteiriça, o que pode ser constatado na culinária (*chipa*, *chipaguazu*, sopa paraguaia), na toponímia, na música (polcas e guarâncias), no costume do tereré e na difusão do guarani em algumas cidades próximas à fronteira.

No início do século XX, importantes núcleos urbanos foram se consolidando ao longo da fronteira com o Paraguai – os municípios de Ponta Porã e Punta Porá (hoje, Pedro Juan Caballero), separados apenas por uma avenida, são um dos casos mais notórios de integração iniciada nesse período. O ciclo da erva-mate conferiu especial impulso à povoação da região, atraindo migrantes de outras partes do Paraguai e do Brasil. É interessante observar que o isolamento infraestrutural em relação ao resto do país e a maior proximidade à capital paraguaia tornaram os núcleos brasileiros da fronteira mais dependentes quanto à integração funcional fronteiriça, brasileiros estudavam em escolas paraguaias e dependiam de produtos e serviços ofertados no país vizinho (ARRUDA, 1986). Somente com a expansão da malha ferroviária brasileira nas décadas seguintes é que a região foi gradualmente integrada ao território nacional<sup>89</sup>. Assim como na fronteira norte, Getúlio Vargas instituiu em 1943 o Território Federal de Ponta Porã, visando garantir maior controle sobre as fronteiras em um contexto de conflito internacional. Em 1946, o território foi extinto e a região foi reincorporada ao Mato Grosso. O rodoviarismo e a expansão do café e da soja,

88 Devido à distância entre Cáceres e San Matías (Bolívia), não as consideramos “cidades gêmeas”. Entretanto, os elevados fluxos de turistas comerciais nos permitem classificá-las como “fronteira capilar”.

89 Nos anos 1950, ramais da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil chegaram a Corumbá e Ponta Porã.

bem como a criação do Mato Grosso do Sul em 1977 corroboraram para o aceleração do desenvolvimento regional.

A partir dos anos 1980, o tráfico de drogas veio a se tornar uma realidade indissociável dessa fronteira, até hoje marcante no cotidiano local. Devido à infraestrutura viária interligando a região a centros consumidores como São Paulo e Rio de Janeiro, à proximidade de áreas produtoras de maconha no Paraguai e cocaína na Bolívia, e à dificuldade de exercer controle sobre os fluxos territoriais na fronteira seca, os limites sul mato-grossenses vieram a se tornar um dos principais nódulos do tráfico de drogas no continente sul-americano. A disputa entre facções brasileiras pelo controle da região nos anos 2000 tornou essa fronteira uma das mais violentas do Brasil e do Paraguai – no Mapa da Violência de 2008, Coronel Sapucaia, divisa com Capitán Bado, registrou a maior taxa de homicídios do Brasil – 107,2 em 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2008). Nos últimos anos a violência diminuiu, mas disputas entre máfias ainda amedrontam a população local e levantam preocupações quanto à sua influência na política. Grupos indígenas estão entre as principais vítimas da expansão do narcotráfico.

Inversamente à situação observada no início do século passado, a integração funcional hoje se caracteriza pela dependência de núcleos urbanos estrangeiros em relação aos municípios brasileiros. As assimetrias socioeconômicas são marcantes tanto na fronteira com a Bolívia, quanto na fronteira com o Paraguai. Em algumas escolas de Ponta Porã, mais de 80% dos alunos são paraguaios, enquanto poucos brasileiros estudam do outro “lado” (FERRARO JR., 2011). A rede pública de saúde dos municípios brasileiros também apresenta uma alta demanda por parte da população vizinha – uma vez que o SUS não garante o repasse referente a estrangeiros, o atendimento hospitalar é por vezes negado, gerando mal estar nas relações fronteiriças<sup>90</sup>. Com vistas a aliviar o sobrecarregamento dos hospitais da região, o Ministério da Saúde instituiu o programa SIS – Fronteiras, que prevê transferências adicionais de recursos a instituições de saúde locais. Contudo, os resultados são ainda modestos.

As assimetrias socioeconômicas estão entre os principais fatores que deram

90 Na fronteira do Acre há um fluxo de brasileiros aos hospitais de Cobija – por ser capital departamental, o município boliviano conta com mais serviços em alguns setores.

origem a relações de prestígio e estigma entre brasileiros e as populações vizinhas. Professores da rede pública de Corumbá relataram que a própria palavra “boliviano” adquiriu conotação negativa e que alguns alunos oriundos de Puerto Quijarro e Puerto Suárez afirmaram “querer ser brasileiros”. Escolas da região e de outras cidades lindeiras com a Bolívia (no Arco Norte) adotaram programas de combate ao *bullying*<sup>91</sup> numa tentativa de coibir os preconceitos. As disputas entre diferentes atores locais também condicionam os “ânimos” das relações fronteiriças: desavenças entre taxistas de ambos os países quanto suas delimitações territoriais de atuação, bem como a demolição da Feira Bras – Bol – ponto de revenda de pequenas mercadorias trazidas da Bolívia – por parte da prefeitura de Corumbá em 2013, geraram constrangimentos nas relações locais (COSTA, 2015). Sindicatos e organizações bolivianas utilizam a passagem fronteiriça como instrumento de pressão sobre seu próprio governo nacional e as “instituições de fronteira” brasileiras: em 2011, o acesso a Puerto Quijarro foi bloqueado por alguns dias em protesto a uma resolução da Receita Federal que estipulou a diminuição das quotas de compras para fins pessoais por parte de brasileiros.

No que diz respeito às interações culturais, a difusão do português na fronteira paraguaia, especialmente em Pedro Juan Caballero, torna difícil distinguir o país de procedência dos moradores locais – além do “portunhol”, a região viu o surgimento do “portuguaranhó”<sup>92</sup>, um verdadeiro caso de trilinguismo. A predominância do português pode ser explicada por diversos fatores, tais como as mencionadas relações de prestígio e assimetrias que tornam o município mais dependente do Brasil, as relações econômicas, em que comerciantes e vendedores paraguaios atendem a clientes brasileiros, e a histórica penetração de emissoras brasileiras, principalmente a Rede Globo<sup>93</sup>. O Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF), iniciativa promovida pelo Ministério da Educação com a participação de algumas escolas tem contribuído para uma integração que não se restrinja às funcionalidades econômicas. Ademais, casamentos binacionais tornaram essa fronteira uma das mais socialmente

91 Embora em menor escala, preconceitos também estão presentes na fronteira com o Paraguai.

92 Mescla de português com espanhol e guarani.

93 Em entrevistas realizadas pelo autor, paraguaios enfatizaram que a Rede Globo é um dos instrumentos do imperialismo brasileiro.

integradas de toda a faixa brasileira.

É interessante ressaltar que a fronteira Brasil-Paraguai presenciou projetos de integração formais, idealizados por atores locais, como é o caso do Parlamento Internacional Municipal (PARLIM). Criado em Ponta Porã-Pedro Juan Caballero em 2005, o projeto prevê reuniões periódicas entre vereadores brasileiros e *concejales* paraguaios a fim de discutir questões de interesse comum de ambos os municípios, como a regularização do trânsito, o combate à dengue, realização de eventos, dentre outros temas (NUNES, 2006). A despeito das limitações impostas pelos Estados centrais à constituição de personalidades jurídicas binacionais, a “paradiplomacia” fronteiriça encontrou uma saída jurídica: a Câmara Municipal criou um PARLIM, enquanto a *Junta Municipal* criou outro – formalmente, são duas entidades independentes. Posteriormente o projeto se difundiu para as cidades gêmeas de Coronel-Sapucaia-Capitán Bado e Bela Vista-Bella Vista Norte. Ainda que não tenha apresentado grandes avanços até o momento, haja vista que seu funcionamento é condicionado a vontades e interesses das autoridades locais, a iniciativa é sem dúvida um exemplo de como interações sociais podem dar origem a arranjos institucionais.

Finalmente, vale mencionar que o alto grau de integração funcional, muitas vezes não acompanhado por um mesmo ritmo de integração formal, pode resultar em nuances características de “territórios perigosos”. Regras, “jeitinhos”, *trampitas* e acordos informais envolvendo, por exemplo, trânsito de veículos sem placas, extração de presos por vias não judiciais ou mesmo a entrada de forças policiais no território vizinho<sup>94</sup>, levam por vezes a situações de abuso tensão. Podemos concluir que o Arco Central incorpora uma série de contradições semânticas: suas fronteiras sinapses e capilares apresentam simultaneamente características de “fronteiras vivas” e “territórios perigosos”. À parte dos variados fluxos comerciais, a região conta com importante potencial para o desenvolvimento do ecoturismo, pela sua proximidade com Bonito e Pantanal.

## **ARCO SUL**

94 Em 2009, policiais federais foram presos em Capitán Bado por “violarem” a soberania paraguaia enquanto perseguiam um suspeito.

De toda a extensa faixa de fronteira brasileira, o Arco Sul é o que apresenta maior nível de desenvolvimento, maior densidade urbana, maior quantidade de cidades gêmeas e maior grau de formalização nas interações fronteiriças. É também o arco mais antigo no que concerne ao estabelecimento de núcleos urbanos.

Seus limites foram formados ao longo de uma série de disputas entre Espanha e Portugal que perduraram por todo o período colonial. Ao contrário das fronteiras dos arcos Norte e Central, por séculos abandonadas, a fronteira sul constituía um ponto de inflexão geopolítica para ambas as Coroas. Portugal almejava que o rio da Prata fosse o limite austral de sua colônia – em 1680, fundou a Colônia do Sacramento, na margem oposta à cidade *Nuestra Señora de los Buenos Aires*. Por sua vez, os espanhóis não queriam a presença de núcleos portugueses na principal porta de entrada fluvial ao interior do continente e às minas de Potosí. Em diversas ocasiões do século XVIII, as potências coloniais negociaram permutas e travaram batalhas pelo controle da região uruguai (GOES FILHO, 1999). Com o processo de independência, as desavenças limítrofes foram herdadas por Brasil e Argentina<sup>95</sup>. De 1817 a 1828 a província integrou formalmente o território brasileiro, até que, após uma série de conflitos e negociações com a Argentina, adquiriu a independência, dando origem ao Uruguai. Vale mencionar que por mais que as metrópoles tenham tentado coibir o comércio entre colônias, as “funcionalidades” fronteiriças lograram superar as barreiras formais estatais: portugueses contrabandeavam açúcar, escravos e ferro, espanhóis de Assunção – erva-mate e madeira, e espanhóis da Banda Oriental (Uruguai) – gado, cavalo e couro (PUCCI, 2010).

Outro conflito colonial envolveu a região das Sete Missões jesuíticas, nas proximidades do rio Paraná. Transferida ao controle português por meio do Tratado de Madri (1750), a posse *de facto* foi impedida pela resistência de tribos guaranis – apenas em 1756, os portugueses lograram assumir o controle do território, no episódio que ficou conhecido como Guerras Guaraníticas. No século XIX, as fronteiras da região platina foram palco de diversas revoltas e batalhas caudilhescas – o sul do império brasileiro não ficou isento às instabilidades, como se observou no secessionismo da Guerra dos Farrapos (1835-1845). A já mencionada Guerra do Paraguai (1864-1870),

95 Então Províncias Unidas do Rio da Prata.

também conhecida como Guerra da Tríplice Aliança, envolveu todas as quatro nações da bacia platina que recém adquiriram a independência. A última grande disputa fronteiriça deu-se em torno da região de Palmas, na fronteira Brasil-Argentina. Em 1895, após arbitragem do presidente norte-americano Grover Cleveland, o Brasil teve suas pretensões territoriais reconhecidas.

O compartilhamento de uma história comum, além do adensamento de laços sociais, familiares e culturais, manifestados na figura do *gaucho* e nos pampas como nódulo de coesão geográfica, corroborou ao desenvolvimento de uma profunda integração funcional, principalmente na fronteira Brasil-Uruguai. Na primeira metade do século XX, as povoações brasileiras, pouco conectadas ao território nacional, dependiam significativamente das relações com os núcleos urbanos vizinhos, o que reforçou o intercâmbio social e comercial fronteiriço. Ao mesmo tempo, desde os princípios dessa fronteira contou com elementos de integração formais promovidos pelos governos nacionais de ambos os países – o Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai de 1933 é sem dúvida um marco desse processo, estabelecendo diretrizes para posteriores avanços em matéria de infraestrutura viária, segurança pública, vigilância de fronteira, alfândega, correios, telégrafos, telefone e saúde pública (PUCCI, 2010).

O avanço do rodoviarismo no final dos anos 1950 permitiu uma maior integração do Arco Sul aos centros nacionais, assim como um aprofundamento das relações comerciais e o crescimento populacional dos núcleos urbanos (PUCCI, 2010). No período militar, as fronteiras platinas serviram como zona de escape a perseguidos políticos – o próprio presidente João Goulart transitou por diversas vezes entre Uruguai e Argentina. Não tardou, contudo, para que os governos militares do Cone Sul se engajassem em uma integração formal com vistas a combater seus opositores – a chamada “Operação Condor” constituiu uma verdadeira coordenação da repressão política no continente.

Nas décadas de 1960 e 1970 o Arco Sul foi objeto de desconfianças e disputas geopolíticas entre Brasil e Argentina. A inauguração da Ponte da Amizade em 1965, entre Foz do Iguaçu a Ciudad del Este, bem como da rodovia que interliga Foz do Iguaçu ao porto de Paranaguá em 1969, conferiu uma segunda saída para o mar ao Paraguai, até então dependente do rio da Prata para escoar sua produção – a ditadura Strossner pas-

sou então a contar com “dois pulmões”, não mais dependendo unicamente das relações com a Argentina (MELLO, 1987). A construção da hidrelétrica binacional de Itaipu, iniciada em 1975 e concluída em 1982, na divisa entre Brasil e Paraguai, aproximou os países, ao mesmo tempo em que gerou atritos com o governo argentino – os vizinhos temiam que a represagem do rio Paraná pudesse impactar os níveis da água em alguns de seus municípios, inclusive em Buenos Aires. As desavenças foram resolvidas somente em 1979, por meio do Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina<sup>96</sup>. As cidades gêmeas de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este<sup>97</sup> se desenvolveram vertiginosamente desde o período, apresentando hoje o maior volume de transações comerciais de toda a faixa de fronteira brasileira<sup>98</sup>. Além do potencial econômico, esta fronteira é também conhecida pelo ecoturismo nas Cataratas do Iguaçu, uma das principais atrações naturais do Brasil e da Argentina.

A criação do MERCOSUL em 1991 deu novo ímpeto à promoção de arranjos institucionais e econômicos de cooperação entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – a fronteira, anteriormente percebida como “periferia” dos estados, tornou-se o “centro” do processo de integração. Iniciativas multilaterais como o Grupo *Ad Hoc* sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) permitiram que experiências de integração local fossem discutidas e ampliadas a outras áreas limítrofes. O Acordo de Trânsito Vicinal Fronteiriço de 1999 garantiu a formalização dos fluxos binacionais diários, ao passo que as instituições das Áreas de Controle Integrado (ACIs) veio a facilitar os trâmites aduaneiros, permitindo que cargas e meios de transporte fossem inspecionados de maneira integrada.

À parte dos arranjos multilaterais, a integração formal foi ainda mais aprofundada no âmbito bilateral. Em 2004, o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil-Uruguai representou um verdadeiro avanço em direção a

96 Na fronteira Argentina-Paraguai, também no rio Paraná, foi construída a hidrelétrica de Yacyretá.

97 Até 1989 a cidade se chamava Puerto Presidente Stroessner, em homenagem ao ditador que governou o país de 1954 a 1989.

98 Ciudad del Este é hoje a segunda maior cidade do Paraguai, com aproximadamente 300 mil habitantes.

uma cidadania binacional<sup>99</sup>. A iniciativa permitiu que cidadãos fronteiriços de ambos os países residissem, estudem e trabalhem em qualquer um dos lados, contando inclusive com direitos previdenciários. O acordo também prevê a emissão de um Documento Especial de Fronteiriço (DEF), o qual confere direitos dentro de uma faixa de 20 km adjacente ao limite internacional, na condição de que o indivíduo resida pelo menos cinco anos no município lindeiro<sup>100</sup>. Em 2008 foi assinado o Ajuste Complementar para a Permissão de Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira, estabelecendo mecanismos de compensação entre governos pelos cidadãos estrangeiros atendidos nos sistemas públicos de saúde de ambos os lados. Ainda em 2005, foi firmado o Acordo Brasil-Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, que contemplou o acesso da população dos municípios lindeiros ao ensino público, atendimento médico nos serviços públicos de saúde, regime de comércio de mercadorias ou produtos de subsistência, bem como direitos trabalhistas e previdenciários – instituiu-se a Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço (TVF)<sup>101</sup>. Em 2017, acordo semelhante veio a abranger os núcleos lindeiros da fronteira Brasil-Paraguai.

A fronteira do Arco Sul com o Uruguai é o caso que mais se aproxima do tipo ideal de “sinapse” e “fronteiras vivas”. Estima-se que em Santana do Livramento - Rivera, 60% da população tenha parentesco no município vizinho. Os intensos fluxos sociais concorreram ao surgimento dos chamados Dialetos Portugueses do Uruguai (DPU), verdadeiros códigos linguísticos fronteiriços que se difundiram por toda a região norte uruguaia (ELIZAINCÍN, 1992). Muitos cidadãos locais são considerados “doble-chapas”: de maneira legal ou ilegal, lograram obter a cidadania de ambos os países, contando com verdadeiros direitos “binacionais”. Os “jeitinhos” e *trampitas* para contornar limitações burocráticas dos estados e se beneficiar das vantagens que a fronteira pode proporcionar

99 No mesmo ano acordo semelhante foi celebrado com a Bolívia, mas pesquisas de campo em 2013 mostraram que sua implementação não estava sendo efetivada. Novas pesquisas poderão indicar como o processo está se desenvolvendo. Acordos também foram celebrados com a Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela, mas ainda não entraram em vigor.

100 Somente no respectivo município – o direito não se expande às demais localidades fronteiriças em que o indivíduo não reside.

101 O acordo Brasil-Argentina para a Concessão de Permanência a Detentores de Visto Temporários ou a Turistas (2009) facilitou a obtenção da residência para brasileiros e argentinos, independentemente de residirem em municípios fronteiriços ou não.

constituem uma prática comum<sup>102</sup>. As funcionalidades do Arco Sul abarcam principalmente os setores de supermercados e postos de gasolina no lado brasileiro, e *freeshops* e cassinos na Argentina, Paraguai e Uruguai.

Vale mencionar que os governos nacionais concentraram amplos esforços para que a integração funcional local tivesse uma contraparte formal, em particular com a atuação dos Comitês de Integração Fronteiriça (PUCCI, 2010). Nesses arranjos, as representações consulares instaladas nas cidades gêmeas promovem reuniões periódicas entre as autoridades locais e regionais, a fim de incentivar a adoção de estratégias integradas para problemas comuns que afetam a realidade fronteiriça. Os comitês passaram por um verdadeiro processo de *spillover*, estando presentes inclusive nos arcos Central e Norte.

Por fim, é interessante observar que apesar de a fronteira com o Uruguai representar um caso ideal em que a integração funcional gradualmente passou a ser acompanhada pela integração formal, o excesso de formalização da fronteira argentina limitou o desenvolvimento de sinapses – pode-se afirmar que de toda a faixa brasileira, essa é a que mais se aproxima do tipo “fronteira burocrática”. Outros fatores podem ter concorrido ao menor grau de interação social, como um menor nível de complementaridade econômica, menores assimetrias socioeconômicas, o elevado protecionismo de ambos os países e as rivalidades geopolíticas do século passado. Estudos de caso poderão fornecer maiores explicações para o fenômeno.

#### **4. As Cidades-Gêmeas em Perspectiva Comparada**

A fim de comparar o nível de interação das cidades gêmeas da faixa de fronteira brasileira, selecionamos algumas *proxies*, presentes no Censo IBGE-Cidades 2010, que podem fornecer uma estimativa de quão elevada é a *integração funcional* nesses municípios, estando cientes que não há dados ideais para o fenômeno que almejamos mensurar. As variáveis que melhor se adequam ao nosso objetivo são o “percentual de deslocamento a país estrangeiro para exercício de trabalho principal” e o “percentual de população estrangeira residente no município”<sup>103</sup>. O primeiro pode ser um indicador de quão intenso

102 Houve casos em que pacientes de hospitais de Santana do Livramento foram levados aos hospitais de Rivera (PUCCI, 2010).

103 Tais indicadores não estão isentos de vieses, uma vez que há municípios situados longe da faixa de

é o fluxo comercial com as cidades vizinhas e do grau de permissividade para que brasileiros atuem no mercado de trabalho estrangeiro. Já o segundo pode refletir o nível de aceitação de estrangeiros no lado brasileiro, bem como uma integração por laços familiares<sup>104</sup>. A mensuração da integração funcional (informal) se baseou, portanto, no valor médio entre essas duas variáveis.

Por sua vez, a *integração formal* foi operacionalizada atribuindo-se distintos valores a variáveis que indicam a presença estatal na região e a integração de órgãos de controle, em específico: “presença de consulados de ambos os lados” (2 = dos dois lados, 1 = apenas de um lado, 0,5 = em município próximo/conurbado, 0 = nenhum lado), “presença de acordos que garantam direitos especiais a cidadãos dos núcleos urbanos vinculados” (1 = sim, 0 = não)<sup>105</sup>, “presença de postos da Receita Federal” (1 = sim, 0,5 = em município próximo/conturbado, 0 = não), “presença de Áreas de Controle Integrado” (1 = sim, totalmente integrado, 0,5 = sim, parcialmente integrado, 0 = não)<sup>106</sup>, e “presença de postos da Polícia Federal”<sup>107</sup> (1 = sim, 0,5 = em município próximo/conturbado, 0 = não)<sup>108</sup>. A soma dos valores da integração formal pode, portanto, variar entre “0” (nenhuma integração formal) e “6,0” (alta integração formal)<sup>109</sup>.

Cruzando integração formal e funcional, ordenamos a classificação do Grupo

---

fronteira e que contam com população estrangeira e indivíduos que se deslocam ao exterior por motivo de trabalho. Contudo, se observarmos os municípios pequenos e médios – do porte das cidades gêmeas – veremos que os percentuais são baixíssimos, o que corrobora a escolha desses indicadores. Embora as cidades gêmeas representem apenas 0,62% da população brasileira ocupada (sem considerar os demais municípios fronteiriços), juntas elas respondem por 44,10% do total nacional de indivíduos que se deslocam ao exterior para exercício de trabalho principal.

104 A medida ideal para esse fenômeno seria a taxa de nupcialidade com estrangeiros, ausente no Censo.

105 Foram contemplados apenas os acordos em vigor em setembro de 2018.

106 Há diversas ACIs que foram estabelecidas em acordos, mas que, segundo o portal da Receita Federal, ainda não foram integradas. Esses casos, portanto, não foram contabilizados na nossa mensuração.

107 Apesar de tais medidas simbolizarem uma maior presença do Estado, elas também são indicativos da integração formal, uma vez que tais postos podem facilitar a comercialização de produtos estrangeiros legalmente pelo território nacional, bem como a concessão de permissões de entrada a cidadãos vizinhos. Em Bela Vista (MS), por exemplo, os moradores estrangeiros locais precisam se dirigir à Ponta Porá para obter a permissão de circulação no Brasil, uma vez que não há posto local da PF. Em algumas fronteiras, a Polícia Federal é responsável por emitir o documento de trânsito vicinal fronteiriço.

108 Por “próximo” entendemos uma distância de até 30 km.

109 A tabela total encontra-se no apêndice.

Retis/UFRJ (Brasil, 2005) da seguinte maneira:

**Tabela 1. Níveis de interação fronteiriça**  
**Proposta de operacionalização para a tipologia do Grupo Retis/UFRJ**

Integração / Níveis	Sinapse	Capilar	Margem
Integração Funcional	Média maior que 3%	Média maior que 1%	Média inferior a 1%
Integração Formal	Total igual ou maior que 4,0	Total igual ou maior que 1,0	Total igual ou inferior a 1,0

*Fonte: Ferraro Jr, com base na tipologia do Grupo Retis/UFRJ*

Tal estratégia permitiu-nos confirmar que 72,22% das cidades-gêmeas da fronteira brasileira correspondem ao tipo “capilar”, 22,22% ao tipo “sinapse” – o mais integrado –, e apenas duas, de 36, ao tipo “margem” – todas na fronteira com a Argentina. As sinapses identificadas são as seguintes:

**Tabela 2. “Sinapses” da faixa de fronteira brasileira**

Município	UF	País Limítrofe	Arco	População Total	Integração Funcional	Integração Formal
Chuí*	RS	Uruguai	Sul	5.917	31,35%	5,0
Santana do Livramento	RS	Uruguai	Sul	82.464	5,03%	5,5
Foz do Iguaçu	PR	Paraguai/ Argentina	Sul	256.088	4,32%	4,5
Ponta Porã	MS	Paraguai	Central	77.872	4,21%	4,0
Quaraí	RS	Uruguai	Sul	23.021	3,95%	4,5
Epitaciolândia	AC	Bolívia	Norte	15.100	3,43%	4,5
Jaguarão	RS	Uruguai	Sul	27.931	3,26%	4,5
Tabatinga	AM	Colômbia / Peru	Norte	52.272	3,02%	4,0

*Fonte: Ferraro Jr, com base na tipologia do Grupo Retis/UFRJ, nos dados do IBGE Cidades 2010 e em informações presentes nos portais da Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e Itamaraty.*

Cinco das oito sinapses estão localizadas no Arco Sul – todas na fronteira com o Uruguai, por exceção de Foz do Iguaçu. Ao longo do artigo mostramos que foi exatamente na fronteira Brasil-Uruguai que o adensamento de laços sociais e funcionais foi acompanhado de iniciativas de cooperação institucional por parte do poder público de ambos os países. Uma ressalva deve ser feita em relação ao município de Chuí, que se apresenta como um nítido caso *outlier*. Apesar do elevado percentual de população estrangeira (40,31%) e de deslocamento por motivo de trabalho (22,39%), sua população (5.917 indivíduos) é uma das menores de toda a faixa de fronteira. As variáveis escolhidas podem apresentar determinado grau de endogeneidade, uma vez que pelo censo não conseguiu distinguir se os indivíduos que se deslocam são brasileiros ou estrangeiros. Contudo, em diversos casos a população em deslocamento é maior que a população de estrangeiros, motivo pelo qual optamos em não descartar a utilização de ambos os indicadores.

Em relação à tipologia de Oliveira (2005), adotamos a seguinte estratégia de operacionalização:

**Tabela 3. Tipos de interação fronteiriça  
Proposta de operacionalização para a tipologia de Tito C. M. Oliveira**

Integração / Tipos	Fronteira Viva	Fronteira Burocrática	Território Perigoso	Fronteira Morta
Integração Funcional	Média superior a 1%	Média inferior a 1%	Média superior a 1%	Média inferior a 1%
Integração Formal	Total igual ou maior que 2,5	Total igual ou maior que 2,0	Total de 0 a 1,5	Total igual ou inferior a 1,0

*Fonte: Ferraro Jr, com base na tipologia de T.C.M. Oliveira*

Com base nesses critérios, identificamos que 55,56% das cidades gêmeas brasileiras correspondem a “fronteiras vivas”, 22,22% a “fronteiras burocráticas”, 16,67% a “territórios perigosos” e 5,56% a “fronteiras mortas”. Essas últimas coincidem com as duas “margens” da tipologia do Grupo Retis na fronteira com a Argentina, em

específico Garruchos (RS) e Porto Vera Cruz (RS). As fronteiras classificadas como “territórios perigosos” foram as seguintes:

**Tabela 4. “Territórios perigosos” da faixa de fronteira brasileira**

Município	UF	País Limítrofe	Arco	Popula-ção total	Integração Funcional	Inte-gração Formal
Coronel Sapucaia	MS	Paraguai	Central	14.064	<b>6,16%</b>	<b>0,0</b>
Sete Quedas	MS	Paraguai	Central	10.780	<b>5,21%</b>	<b>0,0</b>
Paranhos	MS	Paraguai	Central	12.350	<b>3,50%</b>	<b>0,0</b>
Assis Brasil	AC	Peru	Norte	6.072	<b>2,05%</b>	1,0
Bela Vista	MS	Paraguai	Central	23.181	<b>1,54%</b>	<b>1,0</b>
Benjamin Constant	AM	Peru	Norte	33.411	<b>1,08%</b>	1,5

*Fonte: Ferraro Jr, com base na tipologia de T.C.M. Oliveira, nos dados do IBGE Cidades 2010 e em informações presentes nos portais da Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e Itamaraty.*

Os casos mais emblemáticos de “territórios perigosos” encontram-se no Arco Central, principalmente na fronteira seca do Mato Grosso do Sul com o Paraguai. Como mencionamos, essa região presenciou intensas disputas entre facções narco-traficantes desde os anos 2000. A dificuldade de se controlar os fluxos territoriais<sup>110</sup>, tendo em vista a alta permeabilidade da fronteira seca, assim como a baixa presença de órgãos federais na região e a proximidade a áreas de produção de *cannabis* em território paraguaio, contribuíram para que a informalidade e as funcionalidades predominassem no cotidiano local<sup>111</sup>.

Já no que tange às “fronteiras burocráticas”, identificamos os seguintes casos:

110 Estima-se que 10,80% da população ocupada de Coronel Sapucaia trabalhe no Paraguai.

111 Vale ressaltar que o estado de Mato Grosso do Sul instituiu o Departamento de Operações de Fronteira (DOF), com vistas a combater crimes locais. Contudo, nossos critérios de mensuração da formalidade limitaram-se aos órgãos federais de controle fronteiriço, devido a sua maior capacidade de coordenação institucional com demais órgãos de controle nacionais e estrangeiros. A expressão “território perigoso”, adotada por Oliveira (2005), não necessariamente implica em afirmar que a região é mais violenta que outros tipos de cidades gêmeas, mas que os altos funcionais, aliados a um baixo grau de formalidade e controle, podem propiciar maiores condições para a atuação de organizações criminosas.

**Tabela 5. “Fronteiras burocráticas” nos limites brasileiros**

Município	UF	País Limítrofe	Arco	População Total	Integração Funcional	Integração Formal
Uruguaiana	RS	Argentina	Sul	125.435	0,52%	5,5
São Borja	RS	Argentina	Sul	61.671	0,46%	4,0
Dionísio Cerqueira	SC	Argentina	Sul	14.811	0,62%	3,5
Santo Antônio do Sudoeste	PR	Argentina	Sul	18.893	0,78%	2,0
Barracão	PR	Argentina	Sul	5.357	0,54%	2,0
Porto Mauá	RS	Argentina	Sul	2.542	0,16%	2,0
Porto Xavier	RS	Argentina	Sul	10.558	0,60%	2,0
Itaqui	RS	Argentina	Sul	38.159	0,15%	2,0

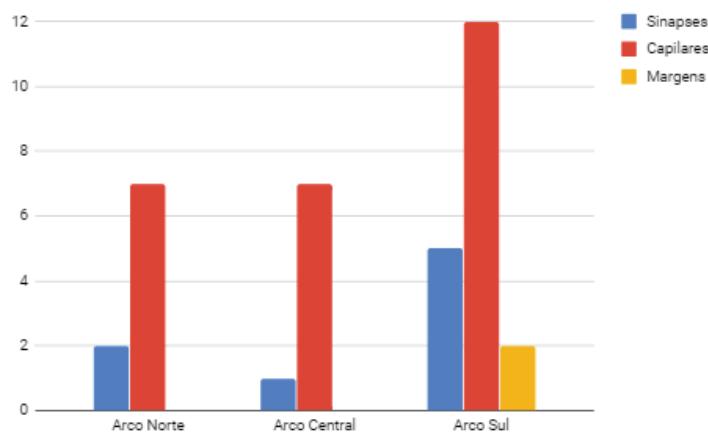
*Fonte: Ferraro Jr, com base na tipologia de T.C.M. Oliveira, nos dados do IBGE Cidades 2010 e em informações presentes nos portais da Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e Itamaraty.*

Como podemos observar, nestes municípios da fronteira Brasil-Argentina o processo de integração formal e a presença do Estado não foram acompanhados do mesmo grau de integração funcional. Mesmo nos casos em que a divisa é apenas um calçadão, como em Dionísio Cerqueira e Barracão, os fluxos locais são consideravelmente baixos, ainda que no plano comercial haja interações substanciais. Futuras pesquisas poderão apontar os motivos pelos quais, tal fenômeno predomina nessa fronteira. Turistas comerciais frequentemente se queixam das longas filas para se passar pela aduana argentina – diferentemente da maioria das fronteiras brasileiras, onde o trânsito entre os municípios lindeiros é praticamente livre, nos municípios argentinos os ingressantes precisam registrar a entrada e a saída no Departamento de Migrações. Mesmo na fronteira seca de Barracão, veículos só conseguem adentrar o município de Bernardo de Irigoyen por meio da aduana situada na divisa com Dionísio Cerqueira – o calçadão internacional, embora seja transposto por pedestres, impede a passagem de veículos. Há indícios de que o excesso de burocratização e formalização possa ser uma das causas limitantes de um aprofundamento das funcionalidades.

Nossa proposta de operacionalização da tipologia de integração fronteiriça do

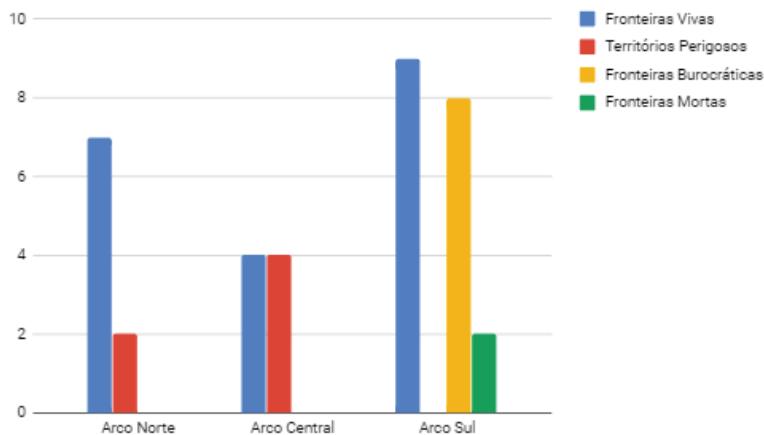
Grupo Retis/UFRJ e de Tito C. M. Oliveira permitiu-nos elaborar os seguintes gráficos comparativos:

**Gráfico 1. Quantidade de cidades gêmeas por nível de interação em cada arco brasileiro**



*Fonte: Ferraro Jr, com base nos dados do IBGE Cidades 2010 e na tipologia do Grupo Retis/UFRJ*

**Gráfico 2. Quantidade de cidades gêmeas por tipo de interação em cada arco brasileiro**



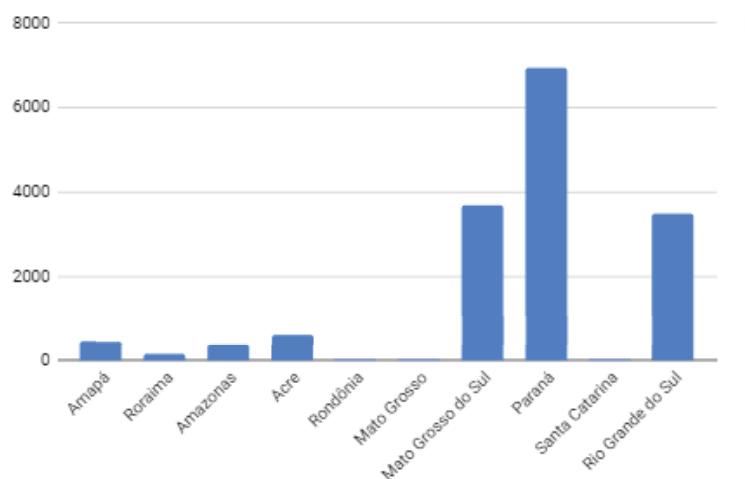
*Fonte: Ferraro Jr, com base nos dados do IBGE Cidades 2010 e na tipologia de T.C.M. Oliveira*

Embora o Arco Norte apresente a maior heterogeneidade na classificação das

fronteiras por níveis – “zonas tampão”, “frentes militares/indígenas”, “margens” e etc –, quando limitamos nossa análise às 36 cidades gêmeas, vemos que o Arco Sul apresenta a maior heterogeneidade tanto em níveis quanto tipos de integração.

Finalmente, se tomarmos como referência o número absoluto de deslocamento diário a trabalho, ao invés do número relativo, vemos que as cidades gêmeas do Paraná, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, concentram a maior parte dos fluxos transfronteiriços brasileiros, respondendo, respectivamente, por 43,67%, 23,28% e 22,02% do total de deslocamentos por trabalho em cidades gêmeas. Como podemos notar no gráfico abaixo, o estado com maior indicador atrás desses – o Acre – mal alcança os 4%.

**Gráfico 3. Total de residentes ocupados das cidades gêmeas que se deslocam**



*Fonte: Ferraro Jr, com base nos dados do IBGE Cidades 2010*

Ao todo, quase 16 mil moradores das cidades gêmeas brasileiras atravessam a fronteira todos os dias para trabalhar nos núcleos urbanos vizinhos. Foz do Iguaçu – PR, com 6.354 indivíduos “deslocantes”, Ponta Porã – Ms, com 1.771, e Santana do Livramento – RS, com 1.462, são as verdadeiras “portas” do Brasil para o MERCOSUL – juntas, essas três sinapses abrangem 60% do volume de deslocamentos. O comércio, maior setor que recepciona esses fluxos, responde por quase 50% do total. Se incluirmos os municípios da faixa de fronteira que não correspondem a

cidades gêmeas, mas que também presenciam fluxos internacionais por motivo de trabalho, podemos estimar que o volume atinja a marca de 20 mil indivíduos “deslocantes”.

## Considerações Finais

O presente trabalho apresentou duas importantes classificações dos níveis e tipos de interações fronteiriças desenvolvidas por autores brasileiros, ao mesmo tempo em que inovou ao propor meios de operacionalizar e mensurar a profundidade da integração funcional local e formal (estatal) das cidades gêmeas brasileiras. Futuras pesquisas deverão aprimorar essas mensurações por meio da inserção de dados coletados nos municípios lindeiros estrangeiros, além de desenvolver novas estratégias para captar o nível de assimetrias socioeconômicas em cada grupo de cidade gêmeas.

Em relação à análise dos três arcos brasileiros, vimos que o Arco Norte é o mais complexo em termos de desafios ao desenvolvimento econômico e ao processo de integração com os núcleos populacionais limítrofes e com o próprio território nacional. O isolamento histórico-geográfico contribuiu para o estabelecimento de importantes funcionalidades socioeconômicas, mas, ao mesmo tempo, limitou as perspectivas de desenvolvimento regional e ocupação das fronteiras. A região vem sofrendo impacto direto de processos políticos desencadeados nos países vizinhos, principalmente com a crise venezuelana. Por sua vez, o Arco Central é marcado por um processo de povoamento relativamente antigo, que permitiu o adensamento de laços sociais e funcionais e de profundas assimetrias socioeconômicas que frequentemente levam ao sobreacarregamento dos serviços públicos nos municípios brasileiros. O baixo nível de formalização das transações em algumas localidades, somado à hegemonia de organizações criminosas e à dificuldade de controlar os fluxos territoriais na fronteira seca conformaram verdadeiros “territórios perigosos”. Já no Arco Sul, a sintonia entre uma histórica integração funcional e uma integração formal, promovida pelos estados nacionais no âmbito bilateral e multilateral do MERCOSUL, permitiu a consolidação de importantes sinapses e “fronteiras vivas”, além de abrir novos horizontes para a formação de uma verdadeira “cidadania

fronteiriça”.

Espera-se que as análises aqui apresentadas possam contribuir para futuros estudos acerca do desenvolvimento e integração nas cidades gêmeas da faixa de fronteira brasileira, bem como para o diálogo metodológico com pesquisadores de outras fronteiras da América Latina e outros continentes.

## REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Gilmar. Heródoto. In: **Ciclo da erva-mate em Mato Grosso do Sul 1883-1947**. Campo Grande: Inst. Euvaldo Lodi, 1986, p.195-310.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Recintos aduaneiros**. 2018. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/recinto-alfandegados/>>. Acesso em: 25 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio. **Equipe da Funai participa da 43ª Assembleia Geral dos Povos indígenas de Roraima**. 14 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/comunicação/noticias/2567-equipe-da-funai-participa-da-43-assembleia-geral-dos-povos-indigenas-de-roraima>>. Acesso em: 17 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Superintendências e Delegacias da PF**. 2018. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/unidades/superintendencias-e-delegacias>>. Acesso em: 22 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Relações Exteriores. Portal Concórdia. **Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas**. 2018. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa-avancada/resultados?TituloAcordo=vinculadas>>. Acesso em: 22 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades 2010**. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da petição 3.388**. Brasília, 19.03.2009.

BRUSLÉ L. P. **Frontera Bolivia con Brasil**: nuevos esquemas fronterizos en el marco de la integración continental y de la integración nacional: el ejemplo de Pando. In: Revista Frontera n°1, La Paz, Bolivia, 2012.

CORRÊA, Lúcia Salsa. **História e Fronteira: O Sul de Mato Grosso 1870-1920**. Campo Grande: Editora UCDB, 1999.

COSTA, G. V. L. **Os bolivianos em Corumbá-MS**: conflitos e relações de poder na fronteira. Mana, Rio de Janeiro, v. 21, 2015, p. 35-63.

CUISINIER-RAYNAL, A. **La Frontière au Pérou entre fronts et synapses**. L'Espace Géographique 3: 213-229, 2001.

ELIZAINCÍN, Adolfo. **Dialectos en contacto: español y portugués en España y América**. Montevideo: 1992.

FERRARO JR Vicente G. **Assimetrias Socioeconômicas e Fluxos Territoriais na Fronteira Brasil-Paraguai**: Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. In: Anais do III Seminário de Estudos Fronteiriços. Corumbá: UFMS, 2011.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes e diplomatas**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LIPSKI John M. **Cruzando fronteras/cruzando lenguas**, In: Third Interdisciplinary Colloquium on Hispanic/Latin American Literatures, Linguistics, and Cultures, El arte de (con)vivir/the art of (co)existence. Gainesville: University of Florida, 2007, 1-30.

MACHADO, Lia Osorio; RIBEIRO, L. P.; MONTEIRO, L. C. R. **Geopolítica fragmentada**: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 23 (2), 2014, p.15-30.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Dissertação (mestrado em sociologia política). São Paulo. PUC/SP, 1987.

NOGUEIRA, Ricardo. **Tabatinga**: uma cidade na fronteira na Amazônia. In: CASTRO, Edna. (org.). Cidades na Floresta. São Paulo: Annablume, 2008.

NUNES, Marcelino. **PARLIM – Parlamento Internacional Municipal:** Um Projeto de Integração. **Dourados:** Editor Nicanor Coelho, 2006.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Tipologia das relações fronteiriças:** elementos para o debate teórico-prático. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.). **Território sem limites:** estudos sobre fronteiras. Campo Grande: EdUFMS, 2005, p. 377-408.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai.** FUNAG: Brasília, 2010.

SANTIAGO, Abinoan. **Brasileiros são enganados e arriscam a vida em garimpos na Guiana.** Portal G1. 11/07/2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/07/brasileiros-sao-enganados-e-arriscam-vida-em-garimpos-na-guiana.html>>. Acesso em: 18 set.2018.

STEIMAN, Rebeca. 2002. **A geografia das cidades de fronteira:** um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). Dissertação de Mestrado em Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros.** 2008. Disponível em: <[https://www.mapadaviolencia.org.br/publicacoes/Mapa\\_2008\\_municipios.pdf](https://www.mapadaviolencia.org.br/publicacoes/Mapa_2008_municipios.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2018.

WONG-GONZALES, P. **Alianzas estratégicas de Regiones transfronterizas:** cooperacion y conflicto en la frontera USA-Mexico. In: MASÍ, F. & BORDA D. *Economías Regionales y Desarrollo Territorial.* CADEP, Asunción, 2002.

## ANEXO I

### CLASSIFICAÇÃO DAS INTERAÇÕES DAS CIDADES-GÊMEAS DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA

Município	UF	País Limitrofe	Arco	População Total	Estrangeiros	Deslocamento da População Ocupada	Integração Funcional (Média)	Consulta	Acordo de cidadania	RFB	ACI	PF	Integração Formal (Total)	Nível	Tipo
Oiapoque	AP	Guiana Francesa	Norte	20.509	0,93%	5,73%	3,33%	1,5	0	1	0	1	3,5	Capilar	Fronteira Viva
Bonfim	RR	Guiana	Norte	10.943	3,45%	1,94%	2,69%	1	0	1	0	1	3,0	Capilar	Fronteira Viva
Pacaraima	RR	Venezuela	Norte	10.433	0,78%	2,73%	1,76%	1	0	1	0	1	3,0	Capilar	Fronteira Viva
Tabatinga	AM	Colômbia / Peru	Norte	52.272	4,06%	1,98%	3,02%	2	0	1	0	1	4,0	Sinapse	Fronteira Viva
Benjamim Constant	AM	Peru	Norte	33.411	1,84%	0,32%	1,08%	0,5	0	0,5	0	0,5	1,5	Capilar	Território Perigoso
Assis Brasil	AC	Peru	Norte	6.072	1,19%	2,91%	2,05%	0	0	1	0	0	1,0	Capilar	Território Perigoso
Epitaciolândia	AC	Bolívia	Norte	15.100	1,75%	5,11%	3,43%	1,5	1	1	0	1	4,5	Sinapse	Fronteira Viva
Brasileia	AC	Bolívia	Norte	21.398	0,69%	3,34%	2,01%	2	1	1	0	0,5	4,5	Capilar	Fronteira Viva
Guajará-Mirim	RO	Bolívia	Norte	41.656	3,21%	0,21%	1,71%	2	1	1	0	1	5,0	Capilar	Fronteira Viva
Corumbá	MS	Bolívia	Central	103.703	1,24%	0,80%	1,02%	2	1	1	0,5	1	5,5	Capilar	Fronteira Viva
Porto Murtinho	MS	Paraguai	Central	15.372	3,66%	0,41%	2,03%	1	0	1	0	0	2,0	Capilar	Fronteira Viva
Bela Vista	MS	Paraguai	Central	23.181	2,20%	0,89%	1,54%	0	0	1	0	0	1,0	Capilar	Território Perigoso
Ponta Porã	MS	Paraguai	Central	77.872	3,54%	4,88%	4,21%	2	0	1	0	1	4,0	Sinapse	Fronteira Viva
Coronel Sapucaia	MS	Paraguai	Central	14.064	1,53%	10,80%	6,16%	0	0	0	0	0	0,0	Capilar	Território Perigoso
Paranhos	MS	Paraguai	Central	12.350	1,13%	5,87%	3,50%	0	0	0	0	0	0,0	Capilar	Território Perigoso
Sete Quedas	MS	Paraguai	Central	10.780	1,68%	8,74%	5,21%	0	0	0	0	0	0,0	Capilar	Território Perigoso
Mundo Novo	MS	Paraguai	Central	17.043	2,17%	4,38%	3,27%	1,5	0	1	0	0	2,5	Capilar	Fronteira Viva
Guaira	PR	Paraguai	Sul	30.704	2,31%	3,13%	2,72%	2	0	1	0	1	4,0	Capilar	Fronteira Viva
Foz do Iguaçu	PR	Paraguai / Argentina	Sul	256.088	3,42%	5,21%	4,32%	2	0,5	1	0	1	4,5	Sinapse	Fronteira Viva
Santo Antônio do Sudoeste	PR	Argentina	Sul	18.893	0,94%	0,62%	0,78%	0	1	1	0	0	2,0	Capilar	Fronteira Burocrática
Barracão	PR	Argentina	Sul	5.357	0,00%	1,07%	0,54%	0	1	0,5	0	0,5	2,0	Capilar	Fronteira Burocrática
Dionísio Cerqueira	SC	Argentina	Sul	14.811	0,72%	0,52%	0,62%	0	1	1	0,5	1	3,5	Capilar	Fronteira Burocrática
Porto Mauá	RS	Argentina	Sul	2.542	0,31%	0,00%	0,16%	0	1	1	0	0	2,0	Capilar	Fronteira Burocrática
Porto Vera Cruz	RS	Argentina	Sul	1.852	0,49%	0,00%	0,24%	0	0	0	0	0	0,0	Margem	Fronteira Morta
Porto Xavier	RS	Argentina	Sul	10.558	0,48%	0,72%	0,60%	0	1	1	0	0	2,0	Capilar	Fronteira Burocrática
Garruchos	RS	Argentina	Sul	3.234	0,19%	0,00%	0,09%	0	0	0	0	0	0,0	Margem	Fronteira Morta
São Borja	RS	Argentina	Sul	61.671	0,19%	0,72%	0,46%	0	1	1	1	1	4,0	Capilar	Fronteira Burocrática

<b>Itaqui</b>	RS	Argentina	Sul	38.159	0,14%	0,15%	<b>0,15%</b>	0	1	1	0	0	<b>2,0</b>	Capilar	Fronteira Burocrática
<b>enUruguai ana</b>	RS	Argentina	Sul	125.435	0,62%	0,43%	<b>0,52%</b>	2	1	1	0,5	1	<b>5,5</b>	Capilar	Fronteira Burocrática
<b>Barra do Quarai</b>	RS	Uruguai / Argentina	Sul	4.012	2,74%	2,54%	<b>2,64%</b>	0	1	1	0	0	<b>2,0</b>	Capilar	Fronteira Viva
<b>Quarai</b>	RS	Uruguai	Sul	23.021	3,54%	4,35%	<b>3,95%</b>	2	1	1	0,5	0	<b>4,5</b>	Sinapse	Fronteira Viva
<b>Santana do Livramento</b>	RS	Uruguai	Sul	82.464	6,17%	3,88%	<b>5,03%</b>	2	1	1	0,5	1	<b>5,5</b>	Sinapse	Fronteira Viva
<b>Aceguá</b>	RS	Uruguai	Sul	4.394	3,71%	2,05%	<b>2,88%</b>	0	1	1	0,5	0	<b>2,5</b>	Capilar	Fronteira Viva
<b>Jaguarão</b>	RS	Uruguai	Sul	27.931	3,19%	3,33%	<b>3,26%</b>	1	1	1	0,5	1	<b>4,5</b>	Sinapse	Fronteira Viva
<b>Chuí</b>	RS	Uruguai	Sul	5.917	40,31%	22,39%	<b>31,35%</b>	2	1	1	0	1	<b>5,0</b>	Sinapse	Fronteira Viva
<b>Santa Vitória do Palmar (Barra do Chuí)</b>	RS	Uruguai	Sul	30.990	2,65%	0,77%	<b>1,71%</b>	1	1	0,5	0	0,5	<b>3,0</b>	Capilar	Fronteira Viva

*Autor: Ferraro Jr, com base nas tipologias do Grupo Retis/UFRI e de T.C.M. Oliveira, nos dados do IBGE Cidades 2010 e em informações presentes nos portais da Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e Itamaraty*

## Glossário:

- Estrangeiros: percentual de população estrangeira residente no município
  - Deslocamento da população ocupada: percentual de deslocamento a país estrangeiro para exercício de trabalho principal
  - Integração funcional (informal): média entre “Estrangeiros” e “Deslocamento da população ocupada”
  - Consulado: presença de consulados de ambos os lados (2 = dos dois lados, 1 = apenas de um lado, 0,5 = município próximo/conurbado, 0 = nenhum lado)
  - Acordo de cidadania: presença de acordos que garantam direitos especiais a cidadãos dos núcleos urbanos vinculados (1 = sim, 0 = não). Acordos que em setembro de 2018 não estavam em vigor, não foram contemplados.
  - RFB: presença de postos da Receita Federal (1 = sim, 0,5 = município próximo/conurbado, 0 = não)
  - ACI: Áreas de Controle Integrado (1 = integrado, 0,5 = parcialmente integrado, 0 = não integrado)
  - PF: presença de postos da Polícia Federal (1 = sim, 0,5 = município próximo/conurbado, 0 = não)
  - Integração formal: soma de Consulado, Acordo de cidadania, RFB, ACI e PF
  - Obs.: Nos casos de tríplice fronteira não foi possível desagrupar as interações por país.



## 11. CIDADANIA MERCOSULINA: A AMBICIOSA INTEGRAÇÃO PROPOSTA PELA IIRSA NAS ÁREAS FRONTEIRIÇAS E A REPERCUSSÃO DA LEI DE MIGRAÇÕES

*Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca<sup>112</sup>*

*Luiz Paulo Dammski<sup>113</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. O MERCOSUL – Formação, objetivos e conquistas integracionistas; 3. Cidadania no MERCOSUL; 4. A ambiciosa integração proposta pela iirsa nas áreas fronteiriças; 5. A Lei de Migrações; 6. Projetos Pró-Integração, a Lei de Migrações e seus encadeamentos; Considerações Finais.

### RESUMO

O presente artigo aborda as alterações pelas quais o modelo nacional de Estado tem passado ao longo das últimas décadas, bem como as transições necessárias à implementação de políticas públicas relacionadas à inclusão dos povos envolvidos pelo processo de globalização. A cidadania Mercosulina é abordada sob o ponto de vista institucional, avaliando-se a extensão das medidas convencionais adotadas com esta finalidade. No contexto sul-americano, questiona-se, ainda, a repercussão da edição da Lei de Migrações relacionada à implementação de projetos de infraestrutura encubados pela IIRSA e de seus impactos para o campo das políticas migratórias dos Estados sul-americanos.

---

112 Mestre em Direito no Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil; Especialista em Direito Imobiliário pela Universidade Positivo; Graduado em Direito pela Universidade Positivo. Advogado. Contato: gabriel@ribeirodafonseca.com.br.

113 Mestrando em Direito no Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil; Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Advogado. Contato: luizdammski@gmail.com.

**PALAVRAS-CHAVES:** Cidadania Mercosulina; integração; IIRSA; lei de migrações.

## 1. Introdução

O conceito de cidadania, assim como a própria noção de Direito, se transmuta e se redefine ao longo do tempo de forma incessante. Não é possível conceituar o termo “*cidadania*” de modo atemporal ou desconexo de algum conceito, seja ele geográfico, social, étnico, religioso ou até mesmo econômico. A tônica da ideia de cidadania, portanto, relaciona-se em grande medida com a dinamicidade e a fluidez próprias e inatas a qualquer organização social humana (LUCCA, 2008, P 111-153).

O arcabouço de direitos e obrigações relacionados à expressão “*cidadania*”, no contexto brasileiro do século XXI se relaciona a um conjunto de ideias mais ou menos definido, cuja expectativa, em grande medida, é compreendida e veiculada pela sociedade civil organizada, por acadêmicos, pela classe política e, em certa medida, pela própria sociedade. Ideias relacionadas ao exercício de direitos políticos, gozo de liberdades civis e garantia de direitos fundamentais são relacionados à ideia de cidadania em fontes de informação corriqueiras da mídia tradicional, institucional e escolar.<sup>114</sup>

No contexto sul-americano, a ideia de cidadania caminha concatenada ao conceito de integração que, se vê em meio a intercalados avanços e retrocessos que são permeados pela influência dos governos locais nas decisões tomadas acerca das políticas públicas a serem implementadas. Neste sentido, a integração proposta no continente sul-americano se encontra dispersa e fragmentada em diversos projetos e iniciativas com diretrizes distintas, porém objetivos senão iguais, pelo menos convergentes, relacionados à promoção de espaços democráticos exercício de direitos e de comunicação aberta à diversidade cultural e social, sem prejuízo do incremento das relações econômicas.<sup>115</sup>

---

114 Como confirma-se em pesquisas nos dicionários, secretarias governamentais e em sistema de educação do país. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/cidadania>>, <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=8>> e <<http://brasilescola.uol.com.br/geografia/cidadania.htm>>. Acessados em: 22 nov. 2018.

115 “I nuovi movimenti, osserva Offe, se pongono come attori significativi in grado di criticare il modernismo e il progresso, di proporre nuove strutture organizzative decentrate e partecipative, di sostenere nuove solidarietà interpersonali, di difendere spazi di autonomia caratterizzati da un’organizzazione

A existência de diversas iniciativas no âmbito sul-americano que digam respeito às ideias de cidadania e integração,<sup>116</sup> apesar de trazer avanços à questão da inclusão, ainda carece da implementação de instrumentos aptos à promoção da efetiva participação cidadã daqueles que se encontram além das fronteiras nacionais. Nesta senda, direitos das mais variadas dimensões – desde liberdades civis e direito ao voto até direitos relacionados ao consumo em âmbito transnacional – são exercidos de forma titubeante, muitas vezes por intermédio de iniciativas estranhas à própria integração proposta.

Na medida em que a cidadania não se constitui por intermédio de um único instrumento de manifestação da vontade, mas pela concatenação entremeada de medidas que têm como fito sua implementação, medidas em âmbito nacional e internacional são igualmente úteis e pertinentes para sua implementação.<sup>117</sup> O laime condutor da ideia de cidadania ao longo do tempo se aproxima em maior ou menor medida à ideia de identidade entre os cidadãos, de existência de algum ponto nevrálgico – e relevante – entre todos aqueles que se unem sob uma mesma identidade, seja ela cultural, étnica, religiosa ou social, conferindo vitalidade e pujança à identidade adotada.

Partindo-se desta constatação, a estruturação da cidadania sul-americana pode ser compreendida a partir da união de esforços para a sua implementação sob o ponto de vista institucional. Assim, iniciativas oriundas de estruturas internacionais – como o MERCOSUL e a IIRSA –, bem como políticas públicas implementadas pela via legislativa – como a nova Lei de Migrações – são objeto de elucubações e considerações pertinentes à implementação de uma legítima cidadania sul-americana.

---

fluida e aperta, da una partizipazione inclusiva e non ideologicamente orientata, da una preminente importanza del culturale sull'economico.” (LAZZARI, 2007, p 132).

116 MERCOSUL, Unasul, CAM, Mercado Comum Centro-Americano, ALADI, IIRSA.

117 “Tutto ciò comporta una trasformazione profonda dei legami tra individui e comunità territoriali, prima fra tutte quella definita dall’identità nazionale. Nell’assetto politico-istituzionale, in effetti, oltre al continuo scavalcamento — che tutti ormai riconoscono — dei confini statuali da parte dei processi lungo i quali si sviluppa la vita quotidiana degli uomini, si delinea anche un cambiamento, meno immediatamente evidente del primo, nelle giustificazioni storico-culturali dell’identità nazionale e del consenso verso le istituzioni, definiti a partire da un insieme di memorie collettive dominante.” (CARMELLI, 2008, p 8).

## 2. O MERCOSUL – formação, objetivos e conquistas integracionistas

O mundo esqueceu sua separação bipolar quando adveio a ruína do modelo econômico comunista, para que surgisse uma nova margem econômica – chamada de multipolar – porque novas potências econômicas<sup>118</sup> começaram a sobressaltar-se, de maneira que a humanidade iniciasse por uma mutação política econômica e social: a de integração.

Tal integração, principalmente nas novas formas de comunicações e transporte, faz com que os relacionamentos transnacionais sejam cada vez mais irrestritos. Ao mesmo tempo, o capitalismo alcançou o pico da montanha: empresas e indústrias cresceram de maneira inacreditável, superando todas as fronteiras.

Consequência é que se deseja uma integração bem mais ampla. Antes, pensava-se apenas no aspecto econômico, e, como atesta Karl Deutsch (2010), agora se anseia uma “integração plena” (política, social e cultural).

Assim mesmo é que os países europeus, no miolo da globalização, foram os pioneiros na busca pela unificação, pactuando, em 1992, o Tratado de Maastricht, que deu vida a notória União Europeia.<sup>119</sup> Atualmente, sem sombra de dúvidas, União Europeia é a maior comunidade econômica mundial, formada por quase 30 países, que já foi capaz de atingir seu principal objetivo: a consolidação de uma moeda única.<sup>120</sup>

Nas Américas, muito embora também se passe pela globalização, suas nações ainda não obtiveram um verdadeiro sucesso em formalizar um processo tão sólido de união econômica – muito menos política (GOMES, 2010, p.51-69). Mas em 26 de março de 1991, a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai,<sup>121</sup> objetivando um mercado comum, firmaram o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do

---

118 Japão, China, Rússia, União Europeia, Brasil, Índia.

119 Que era nomeada como Comunidade Econômica Europeia, então criada em 1957 a partir do tratado de Roma.

120 Sobre a União Europeia, GOMES, 2010, p 45-51.

121 Hoje, além dos membros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), conta-se como membro efetivo também a Venezuela, desde 2012, e membros associados a Bolívia, desde 1996, o Chile, desde 1996, o Peru, desde 2003, a Colômbia, desde 2004, o Equador, desde 2013, e o Suriname, desde 2013.

Sul (MERCOSUL).

Os países-membros do MERCOSUL, buscavam, como demonstrado, uma integralização neles mesmos, por meio de livre circulação de bens, capitais e pessoas.<sup>122</sup>

Acerca do aspecto d'uma integração maior, comenta Mário Lúcio Quintão Soares que o MERCOSUL é “resultado da conquista de maturidade dos Estados do Cone Sul, criando mecanismos pragmáticos para superação do subdesenvolvimento, por meio de processo de integração matizado de justiça social” (SOARES, 1999. p.89).

De forma muito semelhante com a União Europeia, verifica-se que objetivo final do MERCOSUL (para o fim do processo de unificação) seria uma moeda única. Em contramarcha, pelo Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL adotou um sistema bem diverso do adotado pela União Europeia, pois no grupo americano estabeleceu-se que tudo o que fosse decidido deveria ser de forma consensual e unânime.<sup>123</sup>

A propósito, a comparação entre MERCOSUL a União Europeia elaborada pelo ilustre Marcio Monteiro Reis é de muito valia neste momento:

A composição orgânica do MERCOSUL pouco ou nada tem a ver com a que se construiu na União Europeia. Nem poderia ser diferente. No MERCOSUL há uma estrutura típica das organizações intergovernamentais. Seus órgãos são compostos por representantes diretos dos governos, cujas decisões sempre tomadas por unanimidade. As reuniões

122 Neste sentido é o preâmbulo do Decreto nº 350/1991, que promulga o Tratado: Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, por meio da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos; Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980; Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes; Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados.

123 É a sistemática intergovernamental.

em que as medidas são adotadas equiparam-se a verdadeiros encontros de missões diplomáticas. Há quem veja nesta característica uma vantagem já que desta forma, evita-se a construção de uma estrutura burocrática enorme e muitas vezes dispendiosa, a qual não é garantia de resultados mais eficazes ou integração mais efetiva. (REIS, 2001, p.231).

O que difere a supranacionalidade da intergovernabilidade é o que se conte em seus interesses. Naquele vence a coletividade e nesta a individualidade. Critica-se o MERCOSUL, pelo sistema adotado, porque pode ser configurado com uma delonga em sua efetiva integração.<sup>124</sup>

Muito embora haja este ponto fraco do bloco, observa-se que, com o passar dos anos, sua agenda avança-se buscando não mais “somente” um comércio unificado, mas, também, a tecer questões políticas, sociais e de direitos humanos – tudo em prol de uma eficaz e verdadeira integração do povo Mercosulino.

Apenas como exemplo disto, uma discussão que efervesceu os recentes encontros da cúpula do Grupo é a busca de um Direito do Consumidor uniforme ou, pelo menos, harmonioso entre os Estados-Membros (MARQUES, 1997).

Desta forma, muito embora seja cristalino que o MERCOSUL tenha como plano vencer suas ambições gradativamente, pode-se sintetizar os seus sustentáculos em três: o econômico-social, o social e a cidadania. O aspecto econômico-social refere-se ao bloco ser uma união aduaneira; o social à promoção de políticas públicas relacionadas a temas como fome, erradicação da pobreza, universalização da educação, saúde pública, valorização da diversidade cultural e outros; e, na dimensão da cidadania, aos seus cidadãos, enquanto em seu território (território do bloco todo), políticas de livre circulação, promoção de direitos civis, sociais, culturais e econômicos, e igualdade de condições, acesso ao trabalho, educação e saúde (DRAIBE, 2007, p.177-181).

Aliás, algumas das muitas conquistas integrationistas do MERCOSUL podem servir de ilustração neste momento.

Em 1993, por meio do Decreto de três de agosto, no Brasil foi promulgado o Acordo sobre Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, que traz definições

---

124 Veja mais em XAVIER, 2011, p 16-51.

e regras gerais para o direito de trânsito. Sua relevância é grande por ser uma das primeiras atitudes integracionistas do bloco e por constituir uma base normativa mímina e uniforme que regula o trânsito veicular internacional no território dos países signatários:

Depois, adveio o Protocolo de Integração Educacional, promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 2.689/1998, que, levando em conta ser fundamental a promoção do desenvolvimento cultural harmônico e dinâmico que facilite a circulação de conhecimento entre os países integrantes do MERCOSUL, consolidando os fatores de identidade comuns,<sup>125</sup> oferece a revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimentos de estudo de nível médio técnico oficialmente reconhecidas por cada um dos Estados Partes, nas mesmas condições estabelecidas pelo país de origem.<sup>126</sup>

Também é o caso de ressaltar o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 5.722/2006, que garante que os direitos assim:

à Seguridade Social sejam reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes.<sup>127</sup>

Confirma-se sua eficácia prática a partir de julgados pelo Brasil.<sup>128</sup>

---

125 Vide preâmbulo do ‘Protocolo de Integração Educacional’.

126 Sobre o sistema de revalidação no bloco do MERCOSUL, veja mais em ALMEIDA, 2001. p.137-142.

127 Trecho do artigo 2.1, do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul.

128 Apenas um exemplar: Tratando-se de benefício previdenciário devido no âmbito do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL é possível que a renda mensal do benefício ser inferior a 1 (um) salário-mínimo, sem ofensa ao art. 201 da Constituição Federal. O segurado que pretende somar tempos laborados em mais de um país do MERCOSUL tem direito a obter benefícios em todos os países em que laborou, e assim, tais benefícios devem ser pagos por país proporcionalmente aos recolhimentos efetuados ao sistema previdenciário de cada país. A aposentadoria por idade, no Uruguai, exige 70 anos de idade. Tendo a autora implementado o requisito etário apenas no Brasil, o benefício será concedido proporcionalmente às contribuições vertidas ao regime brasileiro, cabendo a cada Estado, arcar com a proporção do tempo laborado e contribuído para seu respectivo Regime de Previdência. BRASIL.

Por fim: especial atenção ao Acordo de Livre Residência, promulgado pelo Decreto nº 6.975/2009. Este tratado, sob as justificativas de a) reafirmar o processo de integração no MERCOSUL; b) implementar política de livre circulação para a consecução desses objetivos; e c) solucionar a migração na região; salvaguarda aos cidadãos de quaisquer países do MERCOSUL de terem um processo simplificado na obtenção de residência temporária por até dois anos em outro país do bloco, tendo apenas como exigências um passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais. Ainda, esta autorização pode ser transformada em permanente com a comprovação de meios de vida lícitos para o sustento próprio e familiar.<sup>129</sup> Ainda, prevê liberdades civis aos estrangeiros mercosulinos (direito de ir e vir, à associação, ao culto etc.) e atesta a igualdade de direitos trabalhistas e de educação aos filhos dos migrantes – em “confrontação” com os dos nacionais do país de recepção.

### 3. Cidadania no MERCOSUL

Cabe analisar se existe, ou há de existir, uma cidadania ao seu povo.

O ideal de cidadania possui marco inicial na Grécia antiga, quando era utilizado para nomear os direitos ao cidadão, ou melhor, ao indivíduo que vivia na cidade e atuava nos negócios e política da dela. Deste modo é correto dizer que cidadania fazia pressupor as inferências de uma vida em sociedade. Com o passar dos tempos, o conceito abrangeu-se, de maneira a englobar uma série de valores sociais que simbolizam os deveres e direitos de um cidadão (D'URSO, 2005).

Estes direitos e deveres andam juntos. Um depende do outro para sua plenitude. Isto porque, por exemplo, o direito de um cidadão implica na obrigação doutro. Por conta disto é que se verifica, com a globalização, que estas relações humanas são

---

Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região. Órgão Julgador Quarta Turma Recursal. Recurso nº 5002201-77.2015.404.7121. Relator Caio Roberto Souto de Moura. Julgamento de Maio de 2017.

129 Neste ponto, guarda-se pequena crítica: apesar do grandíssimo avanço integracionista deste acordo, uma coisa negativa a ser dita é que historicamente, os migrantes são, geralmente, vulneráveis. Assim, como a residência temporária é curta, para torná-la permanente surge a dificuldade para apresentar o documento acima mencionado, pois um grande número dos trabalhadores se encontra na economia informal e tem dificuldades de apresentar provas de subsistência no país e com isso perdem o prazo legal, conforme: AMARAL, N.; SILVA, W. C. 2013, p 176.

cada vez mais complexas, motivo do qual, em sua essência, é fácil ver uma carência de tutela na cidadania do homem transnacional (VIEIRA, 2005). Estes deveres e direitos, que desenvolvem a cidadania, são, na verdade, um conjunto de meios, recursos e práticas que dão viabilidade para que o homem participe ativamente na vida do governo.

Sendo assim, a cidadania é assunto crucial quando se fala em MERCOSUL, pois, afinal, a integração regional, ainda que tenha como objetivo o mercado econômico comum, irá ter efeito, impreterivelmente no âmbito social, e por isso os blocos de integração regionais não podem furtar-se do debate.

Segundo o professor Jaeger Júnior, a análise do movimento integracionista pode ser dividida em dois polos:

De um lado, a integração econômica, envolvendo aspectos de suma importância; de outro, o envolvimento social dos cidadãos e das comunidades envolvidas. Esse relacionamento econômico-social é fundamental à garantia de êxito das suas próprias relações, até porque as fronteiras estão sendo alargadas, quando não eliminadas. (JAEGER JUNIOR, 1999. p. 94).

Sem ignorar o tema, em 2010, na cúpula do MERCOSUL, em Foz do Iguaçu, foi aprovado o Plano de Ação para a um Estatuto da Cidadania, visando ampliar e consolidar o conjunto de direitos e benefícios para os cidadãos dos Estados Partes. Saindo do encontro, o então chefe do Departamento de MERCOSUL do Ministério de Relações Exteriores, Ministro Bruno Bath, destacou muito bem a importância do tema em entrevista, *in verbis*:

A dimensão não econômica, que inclui os temas da sociedade e da cidadania, é o verdadeiro cimento da integração da região. O que torna o MERCOSUL irreversível é a criação de redes de solidariedade das sociedades... É a gradual construção de uma ideia de cidadania do MERCOSUL.<sup>130</sup>

---

130 Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/MERCOSUL20anos/intervista-Bruno-Bath.shtml>>. Acesso em: 13 out. 2017.

Uma boa explanação do plano de ação progressivo vem da Doutora Marina Feferbaum:

(...) consiste em um plano de ação para estabelecer normas sobre circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular, trabalho e emprego, previdência social, educação, transporte, comunicações, etc. – e já conta com trânsito facilitado de pessoas pelos Estados partes de dois acordos do bloco, com direito de solicitação de residência legal, a partir da qual têm habilitação para trabalhar em igualdade de condições que os nacionais destes Estados, permitida a unificação das contribuições e recolhimentos feitos à Seguridade Social pelos trabalhadores migrantes para fins da obtenção dos benefícios previdenciários. (FEFERBAUM, 2017, p. 155-182).

O que o Estatuto da Cidadania deverá fazer é recolher as séries de iniciativas integracionistas e colocá-las num marco comum. Para isto, o plano de ação tem previsão de conclusão para 2021, quando o MERCOSUL completa 30 anos, momento em deverá trazer-se à tona o conceito de “Cidadão do MERCOSUL”. (RAIMO, 2017, p.59-84).

#### **4. A ambiciosa integração proposta pela IIRSA nas áreas fronteiriças**

No bojo da mobilização multinacional para a cooperação mútua, em prol do suposto interesse público e da integração regional, durante a Reunião de Presidentes da América do Sul, que ocorreu na cidade de Brasília, em agosto de 2000, foi criada a Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana – IIRSA, um plano multissetorial de integração regional no continente sul-americano.

A iniciativa de criação da IIRSA foi marcada pela promoção do comércio e da circulação de bens dentro do continente sul-americano, fomentando não apenas as relações comerciais entre os países integrantes do continente, bem como a expansão de fronteiras comerciais com países de fora do grupo. Tal integração intercontinental seria implementada por intermédio de investimentos em infraestruturas multinacionais, possibilitando a utilização de rotas até então inexistentes, reduzindo custos com

logística e transporte, possibilitando a ampliação da capacidade dos países da região no encaminhamento do desafio do desenvolvimento (LAFER, 2001, p.56).

A integração física proposta, portanto, gerou aproximação entre os países sul-americano, na medida em que discussões acerca da integração regional saíram do plano teórico e normativo, alcançando o campo prático inerente à implementação de projetos de infraestrutura, especialmente de transporte. Tal aproximação e efetiva interação internacional, todavia, deve ser acompanhada de medidas de cunho político e normativo que sejam idôneas a subsidiar o maior fluxo de pessoas e mercadorias, gerado pela integração decorrente das obras implementadas, razão pela qual um dos princípios orientadores da IIRSA foi o regionalismo aberto e a convergência normativa.<sup>131</sup>

O extenso plano de projetos encubados pela IIRSA, muitos dos quais beneficiados por financiamentos públicos de considerável monta, foi acompanhado de alinhamento de políticas e normativas internacionais ao longo dos últimos dezessete anos.<sup>132</sup> Tais políticas abrangem os mais variados temas dentro do âmbito de integração regional na América do Sul, destinando-se à adequação normativa necessária à implementação das mudanças decorrentes da implementação dos projetos infraestruturais de integração.

A efetivação das políticas delineadas nos encontros da IIRSA, bem como desejáveis em decorrência da implementação dos projetos concluídos e já em andamento, portanto, depende da adoção de normas, pelos países afetados pelos projetos em questão, idôneas ao manejo dos nossos fluxos de pessoas e mercadorias. A mera conclusão de obras de infraestrutura desacompanhada de normativas alinhadas com as políticas públicas que se deseja implementar é inócuia ao alcance dos objetivos colimados pelo esforço transnacional proposto pela IIRSA, na medida em que retira do Estado qualquer forma de direcionamento dos investimentos realizados, bem como furta a possibilidade de planejamento estratégico e alinhado às políticas públicas a

131 Anexo III, Princípios Orientadores para uma Visão Estratégica da América do Sul, Informe do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) do Consenso de Guaiaquil.

132 Pesquisa realizada pelos próprios autores junto ao sítio do Itamaraty e da UNASUL na internet. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/>> e <<http://docs.unasursg.org/all-documents>>. Acesso em: 13 out. 2017.

que se destina.

## 5. A lei de migrações

Apesar das iniciativas da IIRSA e da UNASUL envolverem toda a América do Sul num objetivo de emancipação e ajuda mútua, utilizando-se, inclusive, a implementação de obras de infraestrutura para tanto, a existência de normas e políticas internacionais migratórias é incipiente e insuficiente para fazer frente às demandas de trânsito de pessoas e mercadorias entre os países sul-americanos. Em grande medida a precariedade de normativas realmente amplas e que superem a bilateralidade dos acordos tradicionalmente firmados na América do Sul decorre justamente da condição ainda embrionária das tentativas de integração em âmbito multilateral.<sup>133</sup>

Algumas medidas relacionadas ao livre trânsito internacional de pessoas foram realizadas no âmbito do MERCOSUL, possibilitando, ainda que de forma tardia, o trânsito de nacionais entre os países participantes do bloco. Com este fito, apesar da existência prévia do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul,<sup>134</sup> firmado em Montevidéu em 15 de dezembro de 1997, que já trazia disposições acerca do livre trânsito de pessoas entre os países do MERCOSUL, apenas em 2009, com o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL<sup>135</sup> é que a questão do trânsito de pessoas foi efetivamente abordada.

Mesmo com a permissão de trânsito simplificada entre os países do MERCOSUL, todavia, a carência de uma regulamentação estendida aos demais países sul-americanos, bem como de adoção de uma normativa nacional completa e abrangente se fazia presente. O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do

---

133 *Idem*. p. 13. Disponível em <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 05 ago. 2017.

134 O Acordo de Seguridade Social garante a todos os trabalhadores e seus familiares direitos relativos à previdência social e saúde vigentes no Estado-Parte onde prestam serviços ou já o prestaram por período superior a 12 meses, posto que a contribuição por período inferior permita ao Estado não reconhecer as prestações efetuadas (arts. 2º e 7º).

135 O acordo estabeleceu a possibilidade de regularização migratória a todos os originários da Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai sem a necessidade de a pessoa deixar o país de destino, bastando, para tanto, solicitar sua autorização de residência temporária ou permanente no posto da Polícia Federal mais próximo do lugar onde se encontra.

MERCOSUL, apesar de permitir o livre trânsito de pessoas, não trouxe inovações ou medidas que facilitassem a regulamentação dos imigrantes, a qual apresenta uma série de entraves burocráticos e exigências para ser implementada, muitas vezes ignorada pelo imigrante (CARNEIRO, p.78).

Neste sentido, especificamente, a nova Lei de Migrações, nos artigos 30 e 31, simplificou o procedimento de autorização para residência, bem como alargou as possibilidades de formalização de requerimento de residência, excluindo diversos requisitos presentes no antigo Estatuto do Estrangeiro (artigos 112 e seguintes).

Além disso, o enfoque inicial da Lei de Migrações é, justamente, o de descontruir o paradigma da segurança nacional construída pelo antigo Estatuto do Estrangeiro, apontando uma nova *mens legis*: a consideração do imigrante como sujeito de direitos em pé de igualdade com o nacional, sendo, desde logo, apresentado um rol de direitos garantidos ao imigrante de modo incondicional (artigo 4º). O foco de preocupação do Estatuto do Estrangeiro – a segurança nacional – não é menosprezada ou ignorada, mas tão somente deixa de ser o foco de atenção principal da nova Lei de Migrações, demonstrando a alta comunicabilidade com os anseios da sociedade civil organizada.

A previsão do processo de repatriação foi uma inovação valiosa ocorrida por intermédio da nova Lei de Migrações, tendo sido prevista ressalva relacionada aos apátridas e aos indivíduos em situação de refúgio, conforme previsão do § 4º do artigo 49 da nova Lei de Migração.

Além destas exceções, previu-se, ainda, uma análise casuística prévia à repatriação, procedendo-se a apuração da situação do indivíduo para que, na hipótese de se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa, não se aplicar a repatriação, equiparando-se à situação dos apátridas e refugiados.

A deportação também foi objeto de regulamentação, tendo sido implementadas melhorias no que diz respeito à garantia de ampla defesa do deportado, passando-se a prever de forma clara e organizada o procedimento a ser adotado previamen-

te. Além da previsão do artigo 50, § 1º, que garante a ampla defesa e o contraditório ao indivíduo que se submeterá ao procedimento administrativo de deportação, a previsão do artigo 51, § 1º demonstrou a preocupação com a efetiva viabilização de manifestação e defesa por parte do deportado. A previsão de obrigatoriedade de expedição de ofício à Defensoria Pública da União para, nos casos de deportação, prestar assessoria ao deportado, demonstra o viés garantista da norma, ao buscar a verdadeira defesa material dos interesses do imigrante deportado.

As causas de expulsão também foram objeto de alterações, trazendo maiores garantias ao imigrante sem, todavia, colocar em risco os interesses nacionais, bem como a garantia da segurança e da execução penal. A vedação da expulsão nos casos expressamente previstos no artigo 75 da Lei de Migrações – quando o estrangeiro tiver cônjuge ou filho brasileiro – aponta para o Princípio da Solidariedade e da Proteção da Família, alinhando-se à Constituição Federal e garantindo a proteção de *standarts* mínimos de proteção da dignidade da pessoa humana.

Alinhada à ideia de solidariedade, a nova Lei de Migrações inovou ao valorizar a ideia de reunião familiar, já preconizada na União Europeia a partir do implemento de fluxos migratórios direcionados,<sup>136</sup> facilitando a regularização de familiares de imigrantes que estejam em território nacional. Neste sentido, a concessão de visto ou residência permanente a cônjuges, ascendentes, descendentes e outros membros familiares que comprovem dependência econômica ou convivência habitual a vítima de tráfico de pessoas (artigo 18-A) demonstra a preocupação do legislador com a mais basilar concepção de solidariedade e dignidade da família, conferindo, ao menos, a possibilidade de manutenção da proximidade dos laços familiares das vítimas de tráfico de pessoas que estejam em território nacional.

Como asseverado inicialmente, inobstante o fato de alguns pactos transnacionais terem precedido a nova Lei de Migrações no que tange à viabilização de trânsito de pessoas entre países da América do Sul, nenhum destes tratados trouxe garantias

---

136 “L’importanza assunta dal ricongiungimento familiare nell’ambito delle politiche migratorie è strettamente connessa alle profonde modificazioni intervenute nella struttura stessa dei flussi migratori dopo l’adozione, da parte di tutti i paesi europei tradizionalmente destinatari di tali flussi negli anni cinquanta e sessanta, di “politiche di stop” all’immigrazione per motivi di lavoro, in concomitanza e sucessivamente alla crise petrolifera dei primi anni settanta.” (PASTORE, 1996, p. 130).

ampas e alinhadas à ideia de globalização como o novo marco legal. O estabelecimento de procedimentos que possibilitem a regularização da residência, bem como a garantia expressa de direitos se alinha à ideia de integração regional e possibilita que, de fato, sejam alcançados os objetivos colimados pela implementação dos projetos infraestruturais da IIRSA.

## **6. Projetos pró-integração, a lei de migrações e seus encadeamentos**

A América do Sul e, especificamente, o MERCOSUL, se encontra, hoje, em uma grande encruzilhada. Seu projeto chegou a um ponto em que há um consenso acerca da necessidade da implementação de um processo integratório de seus membros. Há, todavia, fortes divergências quanto à forma de implementação de tal política integratória. Uma vez que no cenário pós-nacional há uma forte tendência a um acirramento dos interesses egoísticos e privados de cada nação, a questão das identidades coletivas deve ser abordada para permitir uma incursão nos fatores impeditivos da integração das nações que formam o subcontinente sul-americano.

Outras regiões do globo com projetos de integração regional mais maduros, como a região abarcada pela União Europeia, já enfrentaram os dilemas hoje vivenciados pelas nações sul-americanas, tendo alcançado resultados mais ou menos satisfatórios sob a ótica da construção de uma identidade regional. A construção de uma identidade europeia, ainda que fundada num caráter exclusivo (a identificação do “nós” a partir da prévia identificação da figura do estrangeiro, o “eles”), apesar de incipiente diante da diversidade cultural europeia, é melhor estruturada e vivenciada que na América do Sul.

A maturidade da vivência da cidadania europeia e o sentimento amplitude do povo europeu decorrem, em grande medida, da facilidade de trânsito, permanência e exercício de atividades dos *cidadãos europeus* dentro das nações que fazem parte da União Europeia. Neste sentido, a liberdade de circulação e de residência de pessoas na União Europeia constitui verdadeira pedra angular da cidadania europeia, estabelecida pelo Tratado de Maastricht em 1992, seguida pela supressão gradual das fronteiras, nos termos dos acordos de Schengen e da adoção da Diretiva 2004/38/CE, que estabelece os direitos dos cidadãos da União Europeia. Tais instrumentos normativos

de natureza transnacional permitem que os cidadãos das nações que formam a União Europeia gozem de direitos que os identificam como povo, denotando a existência de uma efetiva cidadania complementar (BAUBÖCK, 2014, p.751-764).

A vivência sul-americana acerca do tema da cidadania regional, todavia, ainda não goza da maturidade europeia, o que pode ser constatado pelo nível de erudição e desenvolvimento das normativas que conferem ao cidadão sul-americano o exercício de direitos em âmbito transnacional. A começar pelo mais basilar direito cidadão – o de trânsito e residência –, que não foi implementado de qualquer forma em âmbito regional, tendo sido, tão somente, objeto de acordos bilaterais incipientes firmados no bojo do MERCOSUL, restringindo-se à regulamentação do trânsito de pessoas, sem adentrar em questões igualmente caras e pertinentes, como a residência e a fruição de direitos fundamentais nos países-membros do grupo.

A existência de dados concretos acerca dos impactos das obras implementadas no bojo da IIRSA é escassa até o momento, o que se justifica, em certa medida, por conta da conclusão de um número reduzido de obras, bem como pelo curto lapso temporal transcorrido desde a conclusão das obras até a presente data. De qualquer sorte, alguns números disponibilizados no próprio *site* da IIRSA apontam a dimensão populacional atingida direta e indiretamente pelas obras, o que possibilita inferir a pertinência da existência de marcos normativas – sejam eles nacionais ou transnacionais – aptos à satisfação de direitos fundamentais de migrantes.

Apenas a título ilustrativo, cita-se que o eixo da hidrovia Paraguai – Paraná – que abrange porção do território brasileiro, paraguaio, argentino, uruguai e boliviano – abarca cerca de 49.699.255 habitantes, espalhados por uma área com densidade demográfica de aproximadamente 19,15 habitantes/km<sup>2</sup>, cujo PIB regional alcança a monta de U\$ 375.150.411,00 (COSIPLAN). Tais números demonstram a infindável possibilidade de trânsito de pessoas, bem como a vasta possibilidade de fixação de moradia de estrangeiros em países vizinhos por conta do próprio trânsito proporcionado pela implementação de novas obras de infraestrutura.

Apesar dos volumosos investimentos realizados na implementação de diversos projetos incubados pela IIRSA, poucos avanços foram percebidos no que diz respeito à normatização do fluxo de pessoas e mercadorias que a concretização destes proje-

tos trará. Como dito anteriormente, os acordos bilaterais oriundos do MERCOSUL se demonstram insuficientes para a complexidade das relações eventualmente advindas dos novos fluxos de pessoas entre os países sul-americanos, sendo impositiva a adoção de medidas transnacionais que venham a prever soluções aos novos fluxos migratórios, bem como salvaguardar direitos fundamentais dos migrantes.

Neste sentido, a iniciativa brasileira de regulamentação da situação dos migrantes (de qualquer nacionalidade ou até mesmo apátridas) representa um acerto, na medida em que alinha a estratégia integracionista adotada no âmbito sul-americano às políticas internas de regulamentação dos migrantes. Na medida em que o novo marco regulatório dos migrantes trata de forma ampla de diversas situações vivenciadas pelo estrangeiro em solo brasileiro – não se restringindo ao mero trânsito –, se alinha à tendência de integração e cidadania mercosulina e sul-americana, possibilitando a fixação de estrangeiros em território nacional com ampla faculdade de exercício de direitos fundamentais, em pé de igualdade com nacionais e em linha com disposições constitucionais atinentes à garantia da dignidade da pessoa humana.

Além de questões atinentes à própria fixação de residência em território brasileiro e fruição de direitos sociais, outros questionamentos surgem em relação à regulamentação das relações transnacionais na região, como o do direito do consumidor.

O surgimento de uma zona de comércio comum ajudou para que as populações destes países os visitassem reciprocamente. Ao mesmo tempo, vê-se a difusão de produtos e serviços entre os integrantes do bloco econômico, de maneira a estimular o comércio e consumo (GHERSI, 1993, p.30 e seg.).

Por conta disto, depois de muitas tentativas infrutíferas, harmonizou-se também o direito do consumidor na região. Por conta disto, depois de muitas tentativas infrutíferas, harmonizou-se também o direito do consumidor na região, esperando um equilíbrio normativo, oportunizando a utilização de normas para a circulação de bens e serviços internacionalmente e ao mesmo tempo a proteção do consumidor.

Porém, não há como ocultar o fato de que cada Estado Parte visa pelos seus próprios interesses justamente por conta de sua soberania.

Concomitantemente, a população mercosulina sempre sofreu com as barreiras consumeristas do mercado internacional, sendo elas o idioma, informações constan-

tes nos produtos, meios de pagamento, diferença de normas dos países e da eficácia pós-venda.

Na maioria das vezes, o comércio internacional é movimentado pelas grandes transações decorrentes de grandes negócios que possuem assistência especializada para fornecer o devido suporte quando necessário, porém, quando o comércio internacional ocorre com a população consumerista, percebe-se uma carência de informações, vez que as empresas não dão relevância a essas relações “menores”. Dessa forma, o consumidor facilmente se fascina com o preço baixo do produto, não levando em consideração as implicâncias que essa relação transacional pode acarretar, tal como os impostos. Geralmente, por conta do baixo preço oferecido, o consumidor não vê a necessidade de socorrer-se de seus direitos, ou até mesmo de ingressar no judiciário, uma vez que acaba não valendo a pena.

O comércio internacional deve ser visto – e explorado – como ferramenta de fomento ao mercado internacional, seguindo normas que prezem pela plena garantia dos direitos fundamentais dos consumidores a fim de favorecer o cenário econômico.

Quando se fala em normas que assegurem os direitos dos consumidores, os doutrinadores alertam que por conta da diversidade das normas dos países, não há a possibilidade de escolher entre uma ou outra, ou até mesmo criar uma norma rígida, sem que prejudique a relação de consumo.

Tendo em vista a necessidade de zelo frente ao consumidor de diferentes países, nasceu em 2010 o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL que considera a criação de um Sistema MERCOSUL de Defesa do Consumidor, que uniria o Sistema MERCOSUL de Informações de Defesa do Consumidor, a Escola MERCOSUL de Defesa do Consumidor e a Norma MERCOSUL Aplicável a Contratos Internacionais de Consumo. Aos poucos, essas criações vão se estruturando, proporcionando que os países discutam a respeito da matéria consumerista, como foi feito com o acordo firmado entre Brasil, Paraguai, Uruguai e Peru e também no Curso para Formação de Tutores em Defesa do Consumidor e o Curso de Defesa do Consumidor MERCOSUL e Peru em junho e julho de 2015.

Em dezembro de 2017, foi assinado pelos Estados Partes do MERCOSUL o Acordo do MERCOSUL a respeito do direito aplicável em relação aos Contratos In-

ternacionais de Consumo, que já possibilita adesão dos Estados Associados.

Com aplicabilidade no MERCOSUL, o tratado traz em seu art. 2º a definição de consumidor, do equiparado e também do extracontratual, não deixando espaço para dúvidas quanto as exceções, assim como das contratações – sendo elas à distância ou não: “*considera-se como local de celebração do contrato o domicílio do consumidor. Nos contratos que não sejam à distância, entende-se por local de celebração o local onde o consumidor e o fornecedor se encontrarem fisicamente para a celebração do contrato*”.

Por fim, percebe-se a veia integrationista do Acordo, incentivando o consumo dentro do MERCOSUL e assegurando ao consumidor que a resolução de conflitos referentes a todo tipo de serviços turísticos será regida de acordo com o direito de seu domicílio.

Dessa forma, observa-se que a harmonização do Direito do Consumidor no MERCOSUL caminha para uma expansão e integração do bloco. Assim, falta analisar como a sociedade reagirá com tal avanço com a segurança jurídica, ampliando a dimensão continental – talvez com Convenção Interamericana de Direito Internacional Privado da OEA – quiçá intercontinental.

Em meio a este cenário, constata-se que a Nova Lei de Migrações traz consideráveis avanços à construção de uma cidadania sul-americana, todavia não se apresenta como medida definitiva e suficiente para tanto. Como afirmado inicialmente, a construção de um ambiente que permita a verdadeira fruição de direitos cidadãos inatos à ideia de cidadania não se exaure em uma única medida de cunho institucional, o que denota a insuficiência da Lei de Migrações para tal fim.

Apesar disso, a edição de tal norma se apresenta como valioso instrumento de implementação de direitos aos indivíduos que venham a residir ou transitar no território nacional. O cotejo da Lei de Migrações com disposições do MERCOSUL que digam respeito a tutela do direito dos consumidores – como o Acordo Interinstitucional de Entendimento entre Órgãos de Defesa do Consumidor dos Estados Parte do MERCOSUL para a Defesa do Consumidor Visitante – aponta para a criação de um aparato institucional que, apesar de disperso, apresenta a completude e a envergadura necessárias para o desafio da integração regional acerca do regramento

consumerista.

### **Considerações finais**

Apesar do inquestionável abismo existente entre a União Europeia e o MERCOSUL, no que diz respeito ao alcance de uma identidade transnacional própria, há que se reconhecer a validade e a pertinência de diversos instrumentos legais, institucionais e até mesmo materiais, que buscam a efetivação do reconhecimento da cidadania mercosulina.

Tal reconhecimento, sem sombra de dúvidas, se desenvolve em duas etapas, sendo imprescindível que o primeiro passo seja dado pelos próprios indivíduos que devem reconhecer a si mesmos como cidadãos de uma realidade mais ampla que as tradicionais formas de reconhecimento limitadas às fronteiras nacionais. Tal reconhecimento depende, obrigatoriamente, da aceitação do multiculturalismo regional e de realidades materiais, sociais e jurídicas que vão além da própria realidade tradicionalmente conhecida e posta dentro do campo de compreensão da nacionalidade.<sup>137</sup>

Ainda que o processo de reconhecimento se prolongue no tempo e, a depender de fatores externos, possa apresentar movimentos de avanço e retrocesso rumo à plenitude da cidadania regional, o esforço dos próprios Estados – por paradoxal que possa soar num primeiro momento – é essencial à implementação da realidade transnacional.

Neste sentido, a promoção de iniciativas pró-integração adotadas nos países do Cone Sul denota a viabilidade institucional de implementação da cidadania almejada. Seja no campo infraestrutural, pela implementação de obras incubadas pela IIRSA capazes de gerar consideráveis movimentos migratórios, seja no campo legal, pela edição de normas estatais que tutelem direitos dos emigrantes, como a Lei n. 13.445/17, de iniciativa brasileira, ou mesmo no campo convencional, por intermédio de acordos que promovam a fruição dos mais variados direitos entre nacionais dos Estados envolvidos, inclusive na seara consumerista, todas as iniciativas aptas à

---

137 L'etica del riconoscimento può operare se siamo in grado di offrire pieno riconoscimento alle istanze culturali degli altri, e specialmente dei gruppi minoritari. (TURNER).

promoção da integração e da cidadania transnacionais são de peso para a construção de uma identidade mais ampla e inclusiva que a já conhecida nacionalidade confinada aos limites geográficos estatais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Trajetória do MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001)**: uma avaliação política a partir do Brasil. Preparado para libro en homenaje al Dr. Werter Faria, edición coordinada por Prof. Luiz Otávio Pimentel, Washington, 2001.

AMARAL, N.; SILVA, W. C. **Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no MERCOSUL**. Revista de Direitos e Garantias fundamentais, s.l., v. 1, n.13, 2013. BAENINGER, R. (org). **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012.

BAUBÖCK, Rainer. **The three levels of Citizenship within the Europena Union**. German Law Journal, 2014, Vol. 15, No. 5.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Órgão Julgador Quarta Turma Recursal. Recurso nº 5002201-77.2015.404.7121. Relator Caio Roberto Souto de Moura. Julgamento de Maio de 2017.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **Os acordos de residência do MERCOSUL frente ao estatuto do estrangeiro vigente no Brasil**: obstáculos estabelecidos à sua efetividade sob a perspectiva do imigrante. III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid, Vol. 16.

CHANTAL, Mouffe. **Pensar el mundo politicamente**. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014.

CAMMELLI, Antonio. **Cittadinanza e identità europea**. Istituto di Teoria e Tecniche Dell'informazione Giuridica – Rapporto técnico n. 8 – giugno 2008.

CERDEIRA, Juan José. **Comentarios respecto al proyecto de “convención sobre cooperación y acceso a la justicia referente a tu Direito do Consumidor**. São Paulo, v. 99, maio/jun. 2015.

COSIPLAN. **Visión de Negocios del Eje de la Hidrovía Paraguay**.

DEUTSCH, K. **A integração política:** condições fundamentais e processos. In: BRAILLARD, P. Teoria das relações internacionais. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. 1990.

DRAIBE, Sônia Miriam et al. **Coesão social e integração regional:** a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. Cadernos de Saúde Pública, 2007.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **A construção da cidadania.** 2005.

FEFERBAUM, Marina. **Comunidades econômicas na proteção aos direitos humanos:** desafios e perspectivas de uma agenda de direitos humanos na integração regional. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 1, jan./abr. 2017, p. 155 – 182. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/48004>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara. **Contratos Internacionais.** Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.

FILHO, Marcílio Toscano Franca; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONI, María Belén Olmos (Org.). **The Law of MERCOSUR.** Oxford: Hart Publishing, 2010.

GHERSI, Carlos Alberto. **Razones y fundamentos para la integración regional.** In: GHERSI (Coord.) Mercosur - Perspectivas desde el derecho privado. 1993.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos:** solução de controvérsias: uma análise comparativa a partir da União Europeia e MERCOSUL. 2010.

\_\_\_\_\_, Eduardo Biacchi. A adoção do instituto da supranacionalidade no MERCOSUL. Revista da Faculdade de Direito da UFPR. Curitiba, v. 35.

LAFER, Celso. **A identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira:** passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

JAEGER JUNIOR, Augusto. MERCOSUL: a exclusão do cidadão nos processos de constituição e integração. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). **MERCOSUL no cenário internacional:** Direito e Sociedade. 1999.

LAZZARI, Francesco. **Persona e corresponsabilitá sociale.** Franco Angeli: Milano, 2007.

LUCCA, Tânia Regina de. **História dos, nos e por meio dos periódicos.** In. PINSKY, Carla Bassanezi. (Org.) Fontes Históricas. São Paulo: Contexto, 2008.

PASTORE, Massimo. **Immigrazione, affettività e diritto:** il caso dei ricongiungimenti e delle coesioni familiari. Il Corpo Straniero. Alfredo Guida Editore: Napoli, 1996.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bessanezi (org.). **História da Cidadania.** 6 ed., São Paulo, Contexto, 2013.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos de time-sharing no Brasil e a proteção dos consumidores:** Crítica ao Direito Civil em tempos pós-modernos. Revista Direito do Consumidor. São Paulo, v. 22, 1997.

\_\_\_\_\_, Claudia Lima; DELALOYE, María Laura. **La propuesta “Buenos Aires” de Brasil, Argentina y Paraguay:** el más reciente avance en el marco de la CIDIP VII de protección de los consumidores. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo, v. 73, jan./mar. 2010.

\_\_\_\_\_, Cláudia Lima. **Consumers protection policy in Mercosur:** an evaluation. In: BOURGOIGNIE, Thierry (Org.). L'intégration économique régionale et la protection du consommateur. Québec: Yvon Blais, 2009.

\_\_\_\_\_, C. L.. **The future of international protection of consumers.** 1. ed. Porto Alegre: PPGD/UFRGS, 2016, pág 320 e MARQUES, C. L.. The Consumer Protection Policy in MERCOSUR. In: Marcílio Toscano Franca Filho; Lucas Lixinski; María Belén Olmos Giupponi. (Org.). **The Law of MERCOSUR.** Oxford: Hart Publishing, 2010.

OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de. **Revista do Programa de Mestrado do Uniceub.** Brasil. vol n.01, n-01, jan/jun, 2005.

RAIMO, Vania Bogado de Souza Di et al. **Desenvolvimento econômico regional para construção da cidadania mercosuriana:** experiência das migrações na tríplice fronteira. 2017.

REIS, Márcio Monteiro. **MERCOSUL, União Europeia e Constituição:** a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **MERCOSUL:** direitos humanos, globalização e soberania. 2.ed., ver, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

STATEN, Henry. **Wittgenstein and Derrida.** Lincoln: University of Nebraska Press, 1984.

**STIGLITZ. El derecho del consumidor en Argentina y en el Mercosur.** Publicado na Argentina, La Ley, 19/5/95 e no Brasil, in: Direito do Consumidor, v. 6.

**TURNER, Bryan Stanley. Cittadinanza, multiculturalismo e pluralismo giuridico:** diritti culturali e teoria del reconhecimento critico, 2017.

**VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** CEPAL, SERIE Comércio internacional, n. 82.

**VIEIRA, Liszt. Cidadania e globalização.** Record, 2005.

**XAVIER, Fernanda Ollé et al. Supranacionalidade e proteção do consumidor na União Européia:** um modelo a ser seguido pelo MERCOSUL, 2011.

**ZIBECHI, Raúl. IIRSA:** la integración a la medida de los mercados. In **Programa de las Américas Informe Especial**, 2006.

**ZHEBIT, Polina. As conferências interamericanas de direito internacional privado.**

## 12. PROCESSOS COLETIVOS NO MERCOSUL: SEGURANÇA JURÍDICA E ECONOMIA PROCESSUAL

Javert Ribeiro da Fonseca Neto<sup>138</sup>

Alessandra Miriam Francischetti Ribeiro da Fonseca<sup>139</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. O direito do consumidor no MERCOSUL: breves considerações; 3. O conflito de jurisdições; 4. As ações coletivas; Considerações finais.

### RESUMO

A natural evolução do Direito do Consumidor e o prioritário tratamento que vem

138 Mestre em Direito Stricto Sensu pela UNISINOS/RS, Especialista em Processo Civil pela Faculdade Curitiba de Direito; Graduado em DIREITO pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado Sênior Diretor do Escritório de Advocacia RIBEIRO DA FONSECA SOCIEDADE DE ADVOGADOS; Coordenador de Pós-Graduação Lato Sensu em Reformas Processuais, e também Direito Tributário Moderno, ambos pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas; Professor da graduação do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas UDC (Defesa do Consumidor e Direito Processual Civil, e Direito Marcário); Diretor Jurídico do IDESF. Conselheiro Editorial da Editora IDESF. Representando o IDESF na qualidade de Diretor Jurídico, participou, no dia 27 de setembro de 2018, do evento intitulado “Debate com Presidenciáveis 2018: programas de segurança e de defesa - propostas de combate aos mercados ilícitos”, promovido pela FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, por intermédio de seu Departamento de Defesa e Segurança. Representando o IDESF na qualidade de Diretor Jurídico, participou, nos dias 28 e 29 de agosto do ano de 2017 na sede da ONU (organização das Nações Unidas) em Nova York (USA), da 11ª INTERNATIONAL LAW ENFORCEMENT IP CRIME CONFERENCE, evento este co-organizado pela INTERPOL, Centro Nacional de Coordenação de Direitos de Propriedade Intelectual (IPR Center) da ICE, em parceria com a UL (Underwriters Laboratories) e a International Anti-Counterfeiting Coalition (IACC). Representando o IDESF na qualidade de Diretor Jurídico, participou do lançamento de Estudo deste instituto, intitulado “The Economic Logic of Smuggling” (A Lógica Econômica do Contrabando), apresentado no dia 31 de agosto de 2017 na University of Chicago (USA), por meio da Harris School of Public Policy e em conjunto com o Pearson Institute - entidade voltada para os estudos e soluções dos conflitos globais. Contato: javert@ribeirodafonseca.com.br.

139 Mestre em Direito Stricto Sensu pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos UNISINOS/RS - Míster UDC Foz do Iguaçu/Pr. Advogada. Graduação em Direito pelas Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu (2004). Experiência nas áreas de Direito Civil, Processual Civil, Defesa do Consumidor e Previdenciário. Pós-Graduação Lato Sensu em Ciências Jurídicas, com ênfase em Direito Privado. Professora no curso de graduação em Direito pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas, nas disciplinas de História do Direito, Filosofia Jurídica e Direito do Trabalho. Professora convidada no curso de Pós-Graduação em Direito Lato Sensu pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas, módulos de Direitos Fundamentais e Tutela Jurisdicional do Estado e Fundamentação da Sentença como garantia constitucional. Contato: alessandra@ribeirodafonseca.com.br.

sendo dispensado aos consumidores nas legislações dos Estados culminaram por chancelar o entendimento de que é necessário proteger o consumidor contra os abusos dos fornecedores, sobretudo quando se trata de consumo transfronteiriço, em que aquele fica ainda mais vulnerável. Entretanto, não basta a edição de leis que confirmam direitos materiais aos consumidores, sendo imperiosa a outorga de instrumentos jurídicos, jurisdicionais ou não, que reconheçam e efetivem esses direitos, tendentes a pacificar os conflitos nessa seara. Daí é que o presente trabalho tem como objetivo precípua a análise dos instrumentos jurídicos hábeis à solução dos conflitos que envolvam relações de consumo no âmbito dos quatro países-membros do MERCOSUL. Assim, após uma breve análise das normas consumeristas dos ordenamentos jurídicos internos do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, trata-se especificamente da questão do conflito de jurisdições entre esses países, das ações coletivas, dos Juizados Especiais Cíveis e da arbitragem, interna e internacional, como instrumentos para pacificação de litígios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ações Coletivas; MERCOSUL; Harmonização de Conflitos.

## 1. Introdução

Os conflitos nas relações de consumo não podem mais ser tratados somente sob o ponto de vista do ordenamento jurídico interno, mormente após o recrudescimento do processo de integração entre os países.

Com a integração, houve um aumento nas relações de consumo entre os Estados-membros do MERCOSUL, motivado pelas facilidades que a formação de um bloco econômico proporciona. Se, há pouco tempo, ainda se discutia o surgimento e a extensão de aplicação das legislações consumeristas dentro de cada país, hoje-namene se questiona a sua incidência nas relações de consumo estabelecidas entre partes – consumidor e fornecedor – de diferentes países.

A natural evolução do Direito do Consumidor e o prioritário tratamento que vem sendo dispensado aos consumidores nas legislações dos Estados culminaram por chancelar o entendimento de que é necessário proteger o consumidor contra os abusos dos fornecedores, sobretudo quando se trata de consumo transfronteiriço,

em que aquele fica ainda mais vulnerável. Entretanto, não basta a edição de leis que confirmam direitos materiais aos consumidores, sendo imperiosa a outorga de instrumentos jurídicos, jurisdicionais ou não, que reconheçam e efetivem esses direitos, tendentes a pacificar os conflitos nessa seara.

A par disso, o presente trabalho tem como objetivo precípua a análise dos instrumentos jurídicos hábeis à solução dos conflitos que envolvam relações de consumo no âmbito dos quatro países-membros do MERCOSUL. Assim, após uma breve análise das normas consumeristas dos ordenamentos jurídicos internos do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, trata-se especificamente da questão do conflito de jurisdições entre esses países, das ações coletivas, dos Juizados Especiais Cíveis e da arbitragem, interna e internacional, como instrumentos para pacificação de litígios estabelecidos entre consumidor e fornecedor.

## 2. O direito do consumidor no MERCOSUL: breves considerações

O surgimento da preocupação com a proteção do consumidor foi corolário de um intenso e demorado processo, que teve suas bases no reconhecimento de que, após as mudanças operadas pela industrialização e pelo consumo, o consumidor, na relação com o fornecedor, não gozava mais da liberdade de contratar, tão inflamada pelo direito contratual clássico, tornando-se vulnerável. Com isso, passou a haver uma preocupação internacional com a relação de consumo, que teve como ponto culminante o rompimento da ideia de liberalismo contratual e a criação de mecanismos para proteção da parte hipossuficiente.

Nesse contexto,<sup>140</sup> emerge uma nova política nacional e internacional de intervenção<sup>141</sup> do Estado nos contratos de consumo e de proteção aos consumidores, que evidencia as falhas do direito comum e que redefine os limites da noção de liberdade

140 Para João Batista de Almeida, a vulnerabilidade é a “espinha dorsal do movimento, sua inspiração central, base de toda a filosofia, pois, se, a contrario sensu, se admitisse que o consumidor está cônscio de seus direitos e deveres, informado e educado para o consumo, atuando de igual para igual em relação ao fornecedor, então a tutela não se justifica.” (*A proteção jurídica do consumidor*. São Paulo : Saraiva, 1993. p. 15).

141 No dizer de Eros Roberto Grau, “intervenção expressa a atuação estatal em área de titularidade do setor privado.” (*A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo : Malheiros, 1998. p.122)

contratual do consumidor.

Alicerçados nesse novo movimento de proteção aos consumidores, e desvencilhando-se do dogma do liberalismo contratual, os países do MERCOSUL<sup>142</sup> passaram a editar leis específicas sobre as relações de consumo, reconhecendo que estas não podem ser tratadas de maneira similar às relações comerciais comuns. Tais legislações deram à matéria regramento próprio, a fim de melhor proteger os consumidores contra os abusos cometidos pelos comerciantes.

No Brasil, a proteção ao consumidor está inserida na própria Constituição Federal de 1988, em seus arts. 5º, inc. XXXII, e 170, inc. V. O inc. XXXII do art. 5º da Constituição prevê que “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, impondo ao Estado o dever de intervir nas relações de consumo que se estabelecem entre consumidor e fornecedor, então mitigando a regra do *laissez-faire, laissez passer*. O art. 170, inc. V, da Constituição Federal trata da defesa do consumidor como um princípio da ordem econômica.<sup>143</sup>

Atendendo ao disposto no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que prevê que o Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaboraria o Código de Defesa do Consumidor, foi promulgada, em 11 de setembro de 1990, a Lei n.º 8.078/90, cuja redação foi fortemente marcada pelo direito comparado, notadamente o direito norte-americano e a legislação harmonizadora da União Europeia.<sup>144</sup> Com a entrada em vigor dessa Lei, as relações de consumo, que antes recebiam regulamento pelo direito civil comum, passam a ter regulamentação própria, de forma a melhor atender

---

142 O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, tendo como Estados Partes Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O objetivo desse acordo é a realização progressiva de um mercado comum entre os seus países-membros. O quadro institucional do MERCOSUL foi, posteriormente, aperfeiçoado pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, que criou a estrutura definitiva (vide: Ricardo Antônio Silva Seitenfus. *Textos fundamentais do direito das relações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 98-102 e 109-118)

143 “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) V – Defesa do consumidor;”

144 Waldyr Grisard Filho. A defesa do consumidor no MERCOSUL. O paradigma brasileiro e o Protocolo de Montevideu: identidade e diferenças. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, RS, ano 49, n. 284, p. 35-49, jun. 2001. p. 40.

os interesses do consumidor.<sup>145</sup>

A Constituição da República Argentina, promulgada em 1994, aborda a “defesa do consumidor” em seu capítulo segundo, ao tratar dos denominados “novos direitos e garantias”. Prevê, no art. 42, que são direitos do consumidor a proteção da saúde, da segurança e dos interesses econômicos, a informação adequada e verdadeira sobre produtos e serviços postos no mercado de consumo, em atendimento aos princípios da liberdade de escolha, do equilíbrio das relações de consumo e da dignidade de tratamento aos consumidores. No art. 43, § 2.º, a Constituição Argentina traz um rol de legitimados a promover as ações judiciais na defesa dos interesses difusos e coletivos dos consumidores.

Em nível infraconstitucional, vige, na Argentina, a *Ley de Defensa del Consumidor*, de n.º 24.240, promulgada em 1993 e alterada pelas Leis n.º 24.568/1995, n.º 24.787/1997 e n.º 24.999/1998.

Em muitos pontos, a legislação argentina e a brasileira apresentam similitudes. Esta, no entanto, apresenta um maior grau de proteção e de abrangência, sobretudo no concernente à reparação dos danos causados por vícios e defeitos dos produtos.

A Constituição Nacional do Paraguai faz expressa referência a políticas de defesa do consumidor nos seus arts. 27, 38 e 72. Legislação infraconstitucional sobre a matéria, contudo, apenas veio a ser promulgada em 1998, com a Lei n.º 1.334, denominada *Ley de Defensa del Consumidor y del Usuário*, que é baseada no projeto do Protocolo de Defesa Comum do Consumidor no MERCOSUL, elaborado pelo Comitê Técnico n.º 7 em 1997 e que acabou não sendo aprovado.

Observa-se, também, que muitos artigos da legislação consumerista paraguaia reproduzem dispositivos do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor e também da lei argentina.

O Uruguai, diversamente do que ocorrem nos demais Estados Partes do MERCOSUL, não prevê expressamente a proteção ao consumidor em sua Constituição Nacional, de 1997. Somente nos arts. 24, 44 e 52 é que se pode ver a matéria sendo

145 As disposições da Lei n.º 8.078/90 não revogaram as disposições do Código Civil brasileiro que tratam da mesma matéria, uma vez que as normas deste continuam sendo aplicadas às relações civis comuns. O que se faz é apenas a solução da antinomia das normas pelo critério da especialidade, prevalecendo, quando se tratar de relação de consumo, aquela Lei, por ser mais específica (*lex specialis*).

abordada, o que é feito de maneira muito branda. Além disso, esse país foi o último do Bloco a promulgar uma legislação específica sobre defesa do consumidor, o que fez em 1999, com a Lei n.º 17.189, que entrou em vigor em junho de 2000, e acabou sendo revogada e substituída pela Lei n.º 17.250, a *Ley de Defensa del Consumidor*, publicada em 17 de agosto de 2000.<sup>146</sup> Até a entrada em vigor da Lei n.º 17.189 (atualmente revogada), as relações de consumo eram reguladas pelo Código Civil de 1969, que havia sofrido apenas algumas alterações.

Aquilata-se, pois, a partir da análise do ordenamento jurídico dos países-membros do MERCOSUL, que todos eles possuem legislação específica em matéria de direito do consumidor.

Não há, contudo, entre esses países, tratado internacional ou legislação específica interna que disponha sobre os instrumentos para solução dos litígios consumeristas. Dessa sorte, para o consumidor buscar um direito violado decorrente da relação de consumo, tem de recorrer às mesmas vias existentes para a solução de conflitos de direito comum.

### **3. O conflito de jurisdições**

A forma ortodoxa para dirimir conflitos consumeristas é a submissão do conflito ao Poder Judiciário. No entanto, a problemática que inicialmente se impõe, diante da existência de um litígio que envolva relação de consumo estabelecida entre consumidor de um país e fornecedor de outro país do MERCOSUL, é saber qual deles terá jurisdição para julgar a causa.

A matéria tem de ser enfrentada a partir de três pressupostos: 1) identificar a situação jurídica conflituosa; 2) localizar o país em que o conflito se verificou; e, por fim, 2) determinar o direito aplicável à espécie.

A identificação da jurisdição que atuará no caso concreto se faz pela aferição do elemento de conexão entre as diversas ordens jurídicas envolvidas, que tanto poderá se fundar nos *sujeitos envolvidos* (um nacional e um estrangeiro, por exemplo),

---

<sup>146</sup> O projeto desta lei, no entanto, existia desde 1989, como informa Segundo Gustavo Ordoqui Castilla (Algunas reflexiones sobre la protección al consumidor en la contratación por adhesión a condiciones generales. In: FACULTAD DE DERECHO, Montevidéu. Cuaderno n.º 17: Aspectos jurídicos de la defensa del consumidor. Montevidéu: Facultad de Derecho, 1991. p. 47-78. p. 72).

no *objeto do litígio* (bens situados noutro Estado) ou no próprio *ato jurídico* (contrato celebrado em um país para ser executado em outro).<sup>147</sup>

No que concerne à matéria afeta a direito do consumidor, a dificuldade de identificação do elemento de conexão ganha destaque. Isso porque, afora as dificuldades já apontadas pela doutrina com relação à prevalência desta ou daquela circunstância em matéria obrigacional<sup>148</sup>, ainda faz-se necessário identificar a natureza do vínculo entre as partes, o qual, dependendo do caso, poderá revestir-se em uma obrigação contratual ou extracontratual, cada qual dotada de particularidades.

A posição adotada pelo Direito Brasileiro foi a de regular tais conflitos pela lei do país em que se constitui a obrigação. Nessa esteira, o disposto no art. 9.º da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), que assim prevê:

«Art. 9.º Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem.

§ 1.º Destinando-se a obrigação a ser executada no Brasil e dependendo de forma essencial, será esta observada, admitidas as peculiaridades da lei estrangeira quanto aos requisitos extrínsecos do ato.

§ 2.º “A obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente”.

Quando o conflito de interesses disser respeito à obrigação derivada de contrato, aplicar-se-á, quanto à forma externa e aos demais requisitos de validade, a lei do local da constituição do ato negocial. Essa regra é cogente e, conforme adverte a doutrina, não é possível às partes, a pretexto de regular o contrato, instituir normas contrárias aos ditames de ordem públicos reconhecidos pelas ordens jurídicas nacionais envolvidas.

As obrigações derivadas do contrato reputam-se constituídas, conforme a

147 Nesse sentido: GOLDSCHMIDT, Werner. *Derecho Internacional Privado*. 6. ed. Buenos Aires : De palma, 1988. p. 05.

148 Nesse sentido, Irineu Strenger, citando Amílcar de Castro: “Tem sido penoso e interminável o problema da prevalência desta ou daquela circunstância de conexão em matéria de obrigações: até agora doutrinariamente insolúvel, e positivamente mal resolvida pela legislação e pela jurisprudência, na opinião de Arminjon ‘é sem dúvida a mais difícil das questões de direito internacional privado’.” (*Direito Internacional Privado*. 4. ed. aum. e atual. São Paulo : LTr, 2000. p. 630)

LICC (art. 9.º, § 2.º), no lugar em que realizada a proposta. Isso porque, embora o dispositivo refira-se ao local em que reside o proponente, é de se entender que o emprego do termo “residir” está aí empregado no sentido de “achar-se” ou «estar» e não no sentido usual de “estabelecer morada ordinária”.<sup>149</sup> Como tal, considera-se constituído o contrato no local em que se encontra o proponente quando da efetivação da proposta, em consonância com o que dispunha o art. 1087 do CCB/16<sup>150</sup>, reproduzido pelo art. 435 do CCB/2002, ora vigente.<sup>151</sup>

Em matéria de relação de consumo, entretanto, a solução preconizada pela LICC não é a mais indicada. O contrato é geralmente pactuado na sede do fornecedor, de modo que a legislação aplicável para reger as obrigações decorrentes do contrato acaba sendo, na maioria das vezes, a do local da contratação, quase sempre desconhecida do consumidor.

No concernente ao dano derivado de vício de inadequação ou de insegurança do produto - que é a maior causa de litígios consumeristas na seara transfronteiriça -, deve-se atentar para a circunstância de que a responsabilidade civil do fornecedor decorre exclusivamente da lei (responsabilidade civil legal, e não contratual), prescindindo de relação contratual ou da ocorrência de ato ilícito. Em face disso, é inaplicável a regra antes enunciada, que se refere ao conflito de leis que regem as obrigações contratuais. Com efeito, a obrigação que surge para a cadeia de fornecedores pela ocorrência de vício no produto deriva de regra legal, não tendo por base o contrato. Prova disso é a extensão da responsabilidade para a cobertura de danos causados a não consumidores ou mesmo a responsabilidade do produtor, com o qual o consumidor não possui nenhuma relação contratual subjacente. Não

---

149 Nesse sentido: Irineu Strenger. Op. cit. p. 659; e também Maria Helena Diniz. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*. Ed. Saraiva. São Paulo : 2001. p. 257.

150 “Reputar-se-á celebrado o contrato no lugar em que foi proposto.”

151 Oscar Tenório interpreta o dispositivo de maneira literal, distinguindo, para efeito da aplicação do art. 9º, *caput* e de seu § 2º, os contratos entre presentes e os contratos entre ausentes. Segundo entende, o art. 9º, *caput* é regra aplicável aos contratos entabulados entre presentes e o § 2º, que faz referência ao “lugar em que residir o proponente”, aos contratos entre ausentes, cuja coexistência de vários elementos de conexão teria determinado a eleição de um critério fixo pelo legislador. Em que pese o argumento, a razão parece estar com a doutrina oposta, eis que é regra de hermenêutica não distinguir onde a lei não distingue. (*Apud* Irineu Strenger. Op. cit. p. 659)

responde o fornecedor por conta do contrato de consumo existente, mas pela colocação do produto no mercado.

Portanto, no caso de dano ao consumidor decorrente de vício do produto, deverá atuar a jurisdição do Estado em que ocorrido o dano ou prejuízo do qual emerge a obrigação de reparar, nos termos do que dispõe o art. 9.º, *caput*, da LICC.<sup>152</sup>

Idêntica regra de sobredireito é observada nos demais países do Bloco, pois Argentina, Paraguai e Uruguai são signatários dos Tratados de Montevidéu de 1889 e 1940, que prescrevem que as obrigações que nascem independentemente de convenção se regem pela lei do lugar onde se produziu o fato lícito ou ilícito de que procedem<sup>153</sup>, sendo aplicável a jurisdição deste local.<sup>154</sup>

É preciso salientar que a competência para a demanda seguirá as regras do local em que for proposta, admitindo-se, pois, no caso de ação proposta sob a Justiça brasileira,<sup>155</sup> a opção pelo local do dano (art. 100, V, letra “a”, do CPCB) ou pelo domicílio da parte demandada (art. 94 do CPCB).

Casos haverá, contudo, em que a competência será concorrente entre os países do MERCOSUL, ou seja, quando mais de um país seja competente para julgar determinado litígio. Nessa hipótese, caso o Brasil seja competente, mas a contenda seja

152 No mesmo sentido, dispõe o art. 164 do Código de Bustamante (Convenção de Direito International Privado/1928), de que o Brasil é signatário: “O conceito e a classificação das obrigações subordinam-se à lei territorial”.

153 Art. 38 do Tratado de 1889 e art. 43 do Tratado de 1940. A esse respeito: GOLDSCHMIDT, Werner. Op. cit. p. 425.

154 Esse critério não é infenso a críticas, já que, levado ao extremo, poderia redundar na aplicação de uma legislação totalmente divorciada do meio social, em que o fato se encontra radicado. Não é apropriado, por exemplo, que um acidente de consumo verificado a consumidor brasileiro em férias no Uruguai, em tendo sido o produto adquirido na Argentina, deva ser solucionado pela legislação uruguaia.

Em face dessa e de outras situações peculiares que surgiriam pela aplicação da regra mecânica da regra de conexão ora apontada, a doutrina mais moderna passou a defender o posicionamento de que o fato jurídico não pode ser visto em si mesmo, objetivamente, mas em relação ao meio social com o qual se encontra interligado. (A respeito do tema: STRENGER, Irineu. Op. cit. p. 692-693). Assim, em casos como o apontado, a tendência é considerar-se que o dano ou prejuízo verificado não no país onde transpostos seus elementos materiais, mas naquele ao qual está sociologicamente arraigado (É a explcação da “Sociale Umwelt in der die Tat eingebettet ist”, isto é, do “meio social no qual o fato se encontra enraizado”).

155 A autoridade judiciária brasileira será competente para o julgamento da ação sempre que o fato ocorrer no Brasil ou que o réu aqui tiver domicílio (o que inclui pessoa jurídica estrangeira que aqui possua agência, filial ou sucursal), nos termos do art. 88 do CPC. Isso não exclui, advirta-se, a competência concorrente de Estado estrangeiro para o julgamento da demanda.

dirimida por Justiça estrangeira, a sentença proferida por esta somente poderá ser executada em território nacional depois de homologada pelo Superior Tribunal Federal, na forma do art. 102, inc. I, letra “h”, da Constituição Federal.<sup>156</sup>

Nesses casos, o cumprimento das sentenças proferidas pelas partes obedecerá ao Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Protocolo de Las Leñas)<sup>157</sup> e o Protocolo de Medidas Cautelares, que preveem a adoção de mecanismos de cooperação entre os Estados Partes.

Tais instrumentos têm como principal vantagem favorecer as medidas interjurisdicionais, facilitando as atividades probatórias e as de simples trâmite, bem como o reconhecimento de sentenças estrangeiras e o acesso às jurisdições dos demais países que integram o Bloco.

Assim, por exemplo, se um consumidor brasileiro adquirir um produto no Paraguai que lhe cause danos, poderá ingressar com uma ação indenizatória neste país, e lhe deverá ser garantida igualdade de tratamento e todas as facilidades que têm os cidadãos deste país<sup>158</sup>.

A ressalva a ser feita, nesse tocante, diz com o Uruguai, que ainda não internalizou o Protocolo de Las Lenás em seu ordenamento interno. A eficácia dessas regras, no entanto, encontra-se, em sua maior parte, nas mãos dos tribunais nacionais, a quem incumbirá dar primazia às regras do bloco em relação às leis internas, como condição de sobrevivência do próprio sistema jurídico comunitário<sup>159</sup>.

Atentos a isso e visando a facilitação da solução de conflitos no âmbito do MERCOSUL, os membros do Bloco assinaram, em 1995, o Protocolo de Santa Maria, que visa resolver o conflito de jurisdições derivados das relações de consumo. Esse

---

156 Ricardo Antônio Silva Seitenfus; Deisy de Freitas Lima Ventura. *Introdução ao Direito Internacional Público*. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2003. p. 75

157 Aprovado pelo Brasil pelo D.L. n.º 55, de 19.04.1995.

158 É o que dispõe o art. 3º do Protocolo de Las Leñas: “Art. 3.º Os cidadãos e os residentes permanentes de um dos Estados Partes gozaráo, nas mesmas condições dos cidadãos e residentes permanentes do outro Estado Parte, do livre acesso à jurisdição desse Estado para a defesa de seus interesses.”

159 Deisy de Freitas Lima Ventura. A Ordem Jurídica do MERCOSUL. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1996. p. 122.

Protocolo estabelece, para os casos que regula, que tem jurisdição o juiz da Comarca onde se situa o domicílio do consumidor e que é aplicável a lei vigente neste país. A sua internalização pelos países do Bloco está condicionada, contudo, à aprovação do “Regulamento Comum MERCOSUL de Defesa do Consumidor”, em sua totalidade, pelo Conselho do Mercado Comum.

Como fracassou a tentativa de aprovação desse Regulamento, que operaria a unificação das legislações consumeristas, deverão ser alterados os dispositivos condicionantes da sua vigência, a fim de que possa ser internalizado pelos Estados Partes e, por conseguinte, ter aplicação aos conflitos consumeristas que surjam no âmbito desses países. De qualquer forma, merecem ser analisadas as importantes modificações que a vigência deste Protocolo introduzirá.

De acordo com o art. 1.º, número 1, a referida regra de sobredireito incide nas relações de consumo quando o contrato for de (a) venda a prazo de bens móveis corpóreos, (b) de empréstimo a prazo ou de outra operação de crédito ligada a financiamento de bens ou (c) quando o contrato tiver por objeto prestação de serviço ou fornecimento de bem móvel corpóreo. Em todos os casos, para a aplicação do Protocolo, a celebração do contrato deve ter sido precedida, no Estado do domicílio do consumidor, de uma proposta específica ou de uma publicidade precisa, e que o consumidor tenha realizado os atos necessários à conclusão do contrato.

Há, assim, uma injustificada limitação no âmbito material de aplicação do Protocolo, que, em regra, somente incidiria quando o fornecedor fizesse proposta ou publicidade no domicílio do consumidor e quando o contrato tivesse por objeto bem móvel corpóreo. Quando, por exemplo, a transação tivesse por objeto bem imóvel ou bem móvel incorpóreo, não teria incidência o Protocolo. Também não seria aplicado no caso do consumidor turista que adquire determinado produto em outro país do MERCOSUL sem que tenha havido publicidade ou proposta no seu país.

Como se vê, a vigência deste Acordo será um importante passo na efetivação da proteção do consumidor no âmbito do MERCOSUL. Em face disso, o Comitê Técnico n.º 7 tem trabalhado para conferir aplicabilidade ao Protocolo de Santa Maria e ampliar a extensão material da sua incidência, a fim de que todos os conflitos consumeristas sejam a ele submetidos, e não somente aqueles decorrentes de

relação de consumo em que houve publicidade por empresa estrangeira no domicílio do consumidor.

Enquanto não entra em vigor esse Protocolo, continua-se aplicando as regras gerais de Direito Internacional Privado antes mencionadas para solucionar os conflitos de leis e de jurisdições na seara do direito do consumidor.

#### **4. As ações coletivas**

As ações coletivas foram criadas a partir da constatação de que as ações individuais comuns não eram suficientes para tutelar interesses supraindividuais, tais como a saúde, os interesses do consumidor, os relativos a defesa e conservação do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, aos bens de valor artístico, estético, paisagístico, cujo dano jurídico afeta mais de uma pessoa.<sup>160</sup>

Para introduzir essa nova espécie de ação no sistema processual dos países, não foi necessário criar um novo procedimento, mas apenas introduzir algumas inovações no ordenamento jurídico, como a legitimação ativa, os efeitos e os limites da coisa julgada material, quando se tutela interesses coletivos *lato sensu*.<sup>161</sup>

A fim de constatar as hipóteses de cabimento de ações coletivas, incluídas nestas as ações civis públicas, em favor do interesse dos consumidores, imperioso conceituar e fazer a distinção entre direitos individuais homogêneos, direitos individuais heterogêneos, direitos coletivos e direitos difusos.<sup>162</sup>

---

160 Segundo Gustavo Ordoqui Castilha, “Una nueva concepción dinámica y solidarista del Derecho lleva a proteger estos intereses supraindividuales derivados de la aparición en escena de ciertas necesidades de la persona considerada en su dimensión social. Peculiar relevancia tiene el hecho de que sobre la tutela de los intereses difusos aparece una necesaria revisión del concepto clásico de daño jurídico presentado por los tratadistas como una figura exclusivamente individual siendo que ahora adquiere relevancia un daño supraindividual que afecta a más de una persona.” (In: Algunas reflexiones sobre la protección al consumidor en la contratación por adhesión a condiciones generales. Op. cit. p. 55). Assim também: José da Silva Pacheco. *O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas*. 4. ed. rev. atual e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002. p. 477.

161 Enrique E. Tarigo. La relación de consumo y los intereses difusos. In: CASTILHA, Gustavo Ordoqui. *Derechos del consumidor en el marco de la legislación nacional y la integración regional*. Montevideu : Ingranusi, 2000. p. 23-32. p. 25

162 “Los consumidores, en cuanto grupo social, conjunto indeterminado de personas, tiene un interés difuso para la defensa o la protección de los derechos genéricos o colectivos... Pero, además, de este interés personal para la defensa y protección de sus derechos.” (Héctor Gros Espiell. Los derechos básicos del consumidor en el artículo 6 de la Ley nº 17.189. In: CASTILHA, Gustavo Ordoqui. *Derechos del consumidor en el marco de la legislación nacional y la integración regional*. Montevideu : Ingranusi, 2000. p. 15-22. p.16)

Os interesses individuais heterogêneos são aqueles direitos pertencentes a cada indivíduo isoladamente, que não possuem ligação ou semelhança alguma com os direitos de outrem.

Os interesses individuais homogêneos são interesses de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilham prejuízos divisíveis, cuja lesão decorre de origem comum (por exemplo, quando os consumidores adquirem produtos fabricados em série com o mesmo defeito).

Por interesses coletivos em sentido estrito, devem-se entender aqueles interesses transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares interessados determináveis (o grupo, categoria ou classe de pessoas) ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica de base (p. ex., quando os consumidores se submetem à mesma cláusula ilegal de um contrato de adesão).

Os interesses difusos são aqueles em que os interessados indetermináveis estão unidos por uma mesma circunstância de fato em relação a um dano indivisível (ex.: todos aqueles que assistem a uma propaganda enganosa veiculada pela televisão).<sup>163</sup> O que legitima a defesa de interesses difusos de consumidores é o fato de a lei consumerista ser de interesse social, assumindo caráter de lei intervencionista. Na verdade, o que gerou a proteção jurídica dos direitos difusos e coletivos, dentre os quais os dos consumidores, foi a identificação desses direitos e a percepção de que não recebiam tutela adequada no sistema processual clássico.<sup>164</sup>

Essa diferenciação tem importância fundamental para verificar a tutela jurídica que será concedida. No que concerne aos direitos individuais heterogêneos, ocorrendo vícios de inadequação ou de insegurança nos produtos, o consumidor, para buscar a reparação civil, terá de propor uma ação civil individual. Vale dizer, o interesse individual heterogêneo do consumidor será defendido por legitimação ordinária. Já, em se tratando de direitos coletivos *lato sensu*, sua defesa pode ser realizada individualmente por consumidor ou por meio de uma ação coletiva.

No Brasil, os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos são

163 Hugo Nigro Mazzilli. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 15. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 44.

164 João Batista de Almeida. *A proteção jurídica do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 24.

conceituados, respectivamente, nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 81 da Lei n.º 8.078/90. No art. 82, há previsão de um rol de legitimados para propor demandas judiciais a título coletivo: o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, destinadas à defesa dos interesses e direitos dos consumidores.

Os “órgãos da administração pública”, de que trata o artigo, são aqueles encarregados da proteção ao consumidor: em nível federal, o SNDE e o DNPDC; em nível estadual, os Procons; e, em nível municipal, as comissões, conselhos e defesa do consumidor ou afins.

Todos esses legitimados poderão propor em nome próprio, no interesse das vítimas ou dos seus sucessores, como substitutos processuais<sup>165</sup>, a ação civil coletiva de responsabilidade.<sup>166</sup> Todavia, essa legitimação também é concorrente, uma vez que não obsta o ajuizamento da ação individual (legitimação ordinária).

Tratando-se de ação civil coletiva em que se discute a responsabilidade civil por vícios de inadequação e/ou de insegurança que tenham causado danos a uma coletividade de consumidores, a eventual procedência do pedido resultará em condenação genérica, que apenas fixará a responsabilidade do réu pelos danos causados<sup>167</sup>. Os efetivos danos patrimoniais e extrapatrimoniais serão apurados em ulterior liquidação de sentença, que poderá ocorrer de forma individual ou coletiva, como pressuposto para a execução da sentença.<sup>168</sup>

A ação coletiva não obsta a propositura de ações individuais pelos consumidores. No entanto, neste caso, os efeitos da coisa julgada na ação coletiva julgada procedente

---

165 Substituto processual é aquele que pleiteia em nome próprio direito alheio. Na sistemática do Código de Processo Civil brasileiro, somente poderá haver substituição processual em casos excepcionais, quando haja previsão legal, nos termos do seu art. 6.º.

166 Art. 91 da Lei n.º 8.078/90.

167 Art. 95 da Lei n.º 8.078/90

168 A grande novidade da ação civil coletiva proposta em proteção aos consumidores é que o produto da condenação, diferentemente do que ocorre na ação civil pública (art. 13 da Lei 7.347/85), é destinado para as vítimas, como resarcimento dos danos, e só reverterá para o Fundo de Reconstrução dos Bens Lesados quando for insignificante o número de vítimas habilitadas ao fim de um ano (art. 100, *caput* e parágrafo único, da Lei n.º 8.078/90).

deixarão de beneficiar os autores de ações individuais que não requererem a suspensão desta no prazo de 30 dias da ciência do ajuizamento da ação coletiva<sup>169</sup>.

A sentença de procedência ou improcedência de uma ação coletiva faz coisa julgada *erga omnes*, no caso de interesses individuais homogêneos ou interesses difusos; ou *ultrapartes*, mas limitadamente ao grupo, classe ou categoria, no caso em que se defenda direitos coletivos *stricto sensu*. Em qualquer das duas hipóteses, não fará coisa julgada a sentença da ação coletiva quando o pedido for julgado improcedente por falta de provas.<sup>170</sup>

A lei consumerista argentina prevê, no seu art. 52,<sup>171</sup> quase os mesmos legitimados do Brasil para a propositura de ações no interesse dos consumidores, não incluindo nesse rol, contudo, a União, os Estados, os Municípios. A lei argentina também não faz diferenciação entre a tutela dos interesses individuais e dos interesses coletivos *lato sensu*, o que leva a entender que a legitimação extraordinária se dará tanto em se tratando de interesses individuais heterogêneos como de interesses coletivos em sentido amplo.

O art. 54 da Lei Argentina de Defesa do Consumidor prevê que a sentença prolatada em uma ação que não tenha sido promovida pelo consumidor ou usuário (legitimação extraordinária, portanto) somente fará coisa julgada em relação a este se for julgada procedente e afetar interesses coletivos.<sup>172</sup> Vale dizer, trata-se de coisa julgada *secundum eventum litis*, que só se verifica em havendo benefício ao consumidor.

Observa-se, assim, que a legislação argentina é mais benéfica, em relação aos efeitos da coisa julgada, do que a legislação brasileira, já que, no Brasil, a sentença de improcedência de uma ação coletiva faz coisa julgada em relação ao consumidor, salvo no caso de improcedência por falta de provas.

169 Art. 104 da Lei n.º 8.078/90.

170 Art. 103 da Lei n.º 8.078/90

171 “Art. 52. Acciones Judiciales. Sin perjuicio de lo expuesto, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. La acción corresponderá al consumidor o usuario, a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local y al ministerio público.”

172 Equivale ao órgão do Ministério Público no Brasil e na Argentina

A lei consumerista paraguaia também disciplina a tutela judicial dos direitos dos consumidores e, à semelhança da legislação Argentina, prevê, como legitimados para a propositura da ação, o consumidor ou usuário, as associações de consumidores que cumpram determinados requisitos, a autoridade competente nacional ou local e a *Fiscalía General de la República*.<sup>173</sup>

A exemplo do que ocorre no Brasil, dispõe a lei paraguaia, no seu art. 43<sup>174</sup>, que a defesa dos interesses do consumidor será exercida coletivamente quando forem invocados direitos difusos ou coletivos. Esses interesses transindividuais são conceituados nos arts. 44 e 4º., alínea «i», da Lei nº 1.334/98,<sup>175</sup> de forma muito similar à definição da lei brasileira. Todavia, não faz nenhuma referência aos direitos individuais homogêneos, e, por conseguinte, a violação destes direitos individuais, no Paraguai, não enseja a propositura de ação coletiva.

A lei consumerista paraguaia, contudo, faz uma restrição quanto à legitimidade e à propositura das ações coletivas em razão da matéria, à medida que as ações de reparação de danos ou prejuízos somente poderão ser propostas pelos consumidores ou usuários afetados (art. 43, segundo parágrafo).<sup>176</sup> Essa restrição acaba por limitar em muito a utilização das ações coletivas, pois, certamente, na maioria dos casos em que são afetados interesses transindividuais dos consumidores, há danos ou prejuízos causados por vícios de inadequação ou insegurança dos produtos.

A Lei de Defesa do Consumidor do Uruguai não prevê a tutela coletiva dos

---

173 “Art. 43. La defensa en juicio de los derechos que esta ley precautela podrá ser ejercida a título individual como a título colectivo. Será ejercida colectivamente cuando se encuentren involucrados intereses o derechos difusos o colectivos.”

174 “Art. 43. La defensa en juicio de los derechos que esta ley precautela podrá ser ejercida a título individual como a título colectivo. Será ejercida colectivamente cuando se encuentren involucrados intereses o derechos difusos o colectivos.”

175 “Art. 44. Para todos los efectos legales se entenderá por ‘intereses difusos’ aquellos intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible, de los que sean titulares personas indeterminadas y ligadas al hecho, y por intereses colectivos definidos en el inc. i) del Art. 4º.” A los efectos de la presente ley, se entenderán por: (...) i) INTERESES COLECTIVOS: son aquellos intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible de los que sean titulares un grupo, categoría o clase de personas, ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica, cuyo resguardo interesa a toda la colectividad, por afectar a una pluralidad de sujetos que se encuentren en una misma situación.”

176 “Art. 43. (...) Las acciones tendientes al resarcimiento por daños y perjuicios sólo podrán promoverse por los consumidores o usuarios afectados.”

direitos dos consumidores. Mais uma vez a lei consumerista uruguai se mostra menos protetiva e abrangente do que as legislações dos outros três países membros do MERCOSUL.

Assim, a tutela dos interesses difusos dos consumidores deve buscar suas bases no *Código General de Proceso*. Prevê a legislação processual que o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor demandas na defesa de interesses coletivos ou difusos (art. 42 do CGP). Em relação aos efeitos e aos limites da *cosa juzgada*, o Código Processual segue os delineamentos da lei consumerista brasileira, dispondo que a sentença tem eficácia *erga omnes*, salvo no caso de improcedência da ação coletiva por insuficiência de provas (art. 220 do CGP).

De qualquer sorte, em que pesem as diferenças de proteção nos quatro países, a tutela dos interesses coletivos e difusos deve atuar mais como instrumento preventivo do que repressivo, de modo a impedir danos aos consumidores, geralmente irreversíveis.

### **Considerações finais**

Malgrado a inexistência de um mecanismo específico para a solução dos litígios consumeristas, adequado às necessidades e às realidades econômicas e sociais dos consumidores, esse fator não pode constituir obstáculo intransponível para o consumidor obter a tutela jurídica de que necessita.

Inolvidável que, em face do processo de integração, houve um avanço nas relações consumeristas entre os países do MERCOSUL, sendo mister criar mecanismos para solução dos conflitos que surgem nessa nova realidade. A tentativa de regulamentar a lei e a jurisdição aplicáveis a esses conflitos, a partir do Protocolo de Santa Maria, de 1995, no entanto, acabou fenecendo, já que a sua vigência está condicionada à aprovação do Regulamento Comum para Defesa do Consumidor do MERCOSUL, condição que não se implementou. Como não há perspectiva alguma para aprovação de um Regulamento dessa estirpe, para que o Protocolo de Santa Maria tenha aplicação, imperioso que sejam alterados alguns dispositivos condicionantes da sua vigência.

De qualquer forma, em que pese o fato de existirem meios de solução de

conflitos no âmbito internacional, é inexorável a maior dificuldade de o consumidor buscar, nessa seara, a efetivação do seu direito. Primeiro, pela falta de conhecimento pelo consumidor dos seus direitos. Além disso, tem a seu desfavor a demora natural do Judiciário e a morosidade do trâmite das cartas rogatórias, o que costuma protelar a obtenção do bem jurídico pretendido. Por último, a necessidade de contratação de um profissional com habilidades técnicas na área de direito do consumidor e de direito internacional, naturalmente com um alto custo, para propor uma demanda geralmente de baixo valor é, certamente, o maior óbice que se verifica no ajuizamento de ações consumeristas. Em face disso, adquirir produtos nos outros países acaba por ser um ônus para o consumidor, e, em última análise, é um fator que culmina por obstaculizar o avanço nas relações de consumo entre os países do Bloco.

A criação pelos países do MERCOSUL de procedimentos que realmente efetivem e realizem o direito material é, portanto, uma medida necessária para a efectiva proteção do consumidor, pois de nada adianta conferir direitos sem outorgar meios para que se possa impor e fazer valer esses direitos. Os Juizados Especiais Cíveis, nesse tocante, constituem-se, para o Brasil, num importante instrumento de solução de contendas consumeristas e, para os demais países do Bloco, um parâdigma a ser copiado.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, João Batista de. *A proteção jurídica do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- ARIZA, Ariel. **Aspectos contractuales de la defensa del consumidor**. Revista dos Tribunais, São Paulo, SP, ano 85, v. 726, p. 24-56, abr. 1996.
- ARRIGHI, Jean Michel. **La protección de los consumidores y el MERCOSUR**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, SP, n. 2, p. 124-136, 1992.
- AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **A arbitragem e o direito do consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, SP, n. 23-24, p. 33-40, julho-dezembro 1997.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. **Arbitragem e Mediação entre particulares no MERCOSUL**. In: VENTURA, Deisy. (org.). *Direito Comunitário no MERCOSUL*. Porto

Alegre : Livraria do Advogado, 1997. p. 105-118.

\_\_\_\_\_. **Aplicação do direito estrangeiro pelo juiz nacional.** Revista dos Tribunais, São Paulo, SP, ano 88, v. 764, p. 33-45, jun. 1999.

BECKER M., Gustavo. **Mercado común y la protección del consumidor: Paraguay: garantías constitucionales y la armonización de las legislaciones internas.** In: MARQUES, Cláudia Lima. (Org.). Estudos sobre a proteção do consumidor no Brasil e no MERCOSUL. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1994. p. 124-133.

BOGGIANO, Antonio. **Curso de Derecho Internacional Privado.** 2. ed. Buenos Aires : Abeledo-Perrot, 2000.

BRASILCON. **Manifestação do BRASILCON sobre o Projeto de Protocolo, de 4 de dezembro de 1997.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, SP, n. 23-24, p. 536-560, julho-dezembro 1997.

CARNEIRO, Athos Gusmão. 11 ed. **Jurisdição e Competência.** São Paulo: Saraiva, 2001.

CASTILHA, Gustavo Ordoqui. **Algunas reflexiones sobre la protección al consumidor en la contratación por adhesión a condiciones generales.** In: FACULTAD DE DERECHO, Montevidéu. **Cuaderno nº 17: Aspectos jurídicos de la defensa del consumidor.** Montevidéu: Facultad de Derecho, 1991. p. 47-78.

\_\_\_\_\_. (coord.). **Derechos del consumidor em el marco de la legislación nacional y la integración regional.** Montevidéu : Ingranusi, 2000.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos juizados especiais cíveis:** Lei n. 9.099/95 – parte geral e parte cível – comentada artigo por artigo. 6. ed. atual e ampl. com a Lei n. 10.259/2001. São Paulo : Saraiva, 2003.

COMPIANI, María Fabiana. **Responsabilidad por daños colectivos.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, SP, ano 9, n. 36, p. 185-198, out.-dez. 2000.

CORREA, Antonio. **MERCOSUL:** solução de conflitos pelos juízes brasileiros. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, J. Conceito Categorial da Arbitragem. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José Roberto Franco da. (coord.). **O Direito internacional no terceiro milênio:** estudos em homenagem a Vicente Marotta Rangel. São Paulo : LTr, 1998. p. 763-775.

DE LUCCA, Newton. **A proteção do consumidor e o MERCOSUL.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, SP, n. 12, p. 29-36, out.-dez. 1994.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao código civil interpretada.** 7. ed. Atual. São Paulo : Saraiva, 2001.

DOBROWOLSKI, Sílvio. **Harmonização, no âmbito do MERCOSUL, das garantias constitucionais e processuais dos direitos fundamentais e o acesso à Justiça.** Revista dos Tribunais, São Paulo, SP, ano 88, v. 759, p. 76-85, jun. 1999.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado:** parte geral. 6. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FELLOUS, Beyla Esther. **Proteção do consumidor no MERCOSUL e na União Européia.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GHERSI, Carlos Alberto. **Teoría general de la reparación de daños.** 2. ed. atual. ampl. Buenos Aires: Astrea, 1999.

\_\_\_\_\_. (dir.). **Tutela del consumidor:** cómo defendernos de electrodomésticos defectuosos y deficientes? Mendoza, Argentina: Cuyo, 1999.

GOLDSCHMIDT, Werner. **Derecho Internacional Privado.** 6. ed. Buenos Aires : Depalma, 1988.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

GRISARD FILHO, Waldyr. **A defesa do consumidor no MERCOSUL. O parâmetro brasileiro e o Protocolo de Montevideu:** identidade e diferenças. Revista Jurídica, Porto Alegre, RS, ano 49, n. 284, p. 35-49, jun. 2001.

LOVECE, Graciela; WEINGARTEN, Celia. **Las vías de acceso a la Justicia en la Ley de Defensa del Consumidor.** In: GHERSI, Carlos Alberto. Responsabilidad: problemática moderna. Mendoza, Argentina: Cuyo, 1996 p. 109-124.

LORENZETTI, Ricardo. **La relación de consumo:** conceptualización dogmática en base al Derecho del MERCOSUR. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, SP, n. 21, p. 09-31, jan.-mar. 1997.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor:** o novo regime das relações contratuais. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 15. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo : Saraiva, 2002.

NAVARRETE, Antônio Maria Lorca. **Derecho del arbitraje interno e internacional.** Madrid: Tecnos, 1989.

PACHECO, José da Silva. **O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas.** 4. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PUCCI, Adriana Noemi. **Arbitragem comercial nos países do MERCOSUL.** São Paulo: LTr, 1997.

RICHTER, Karina. **Consumidor & MERCOSUL.** Curitiba: Juruá, 2002.

ROCHA, Felippe Borring. **Juizados Especiais Cíveis:** aspectos polêmicos da Lei n. 9.099 de 26/9/1995. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação jurisdicional:** reenvio prejudicial: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário: perspectivas para sua adoção no MERCOSUL. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Introdução ao Direito Internacional Público.** 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. (Org.). **Legislação internacional.** Barueri, SP: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual das organizações internacionais.** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais.** São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. **Textos fundamentais do direito das relações internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de direito processual civil:** processo de conhecimento. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

STIGLITZ, Gabriel. **Modificaciones a la Ley Argentina de Defensa Del Consumidor y su influencia en el Mercosur.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, SP, n. 29, p. 9-20, jan.-mar. 1999.

- \_\_\_\_\_. **Protección jurídica del consumidor.** Buenos Aires: Depalma, 1986.
- STRENGER, Irineu. **Direito Internacional Privado.** 4. ed. aum. e atual. São Paulo: LTr, 2000.
- SZAFIR, Dora. **Consumidores:** análisis exegético de la Ley 17.250. 2. ed. atual. Montevidéu: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.
- TIBURCIO, Carmen. **As cartas rogatórias executórias no direito brasileiro no âmbito do MERCOSUL.** Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 348, p. 77-88, out.-dez. 1999.
- VALENÇA FILHO, Clávio. **Aspectos de Direito Internacional Privado na Arbitragem.** Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e Arbitragem, São Paulo, SP, ano 3, n. 7, p. 379-391. jan.-mar. 2000.
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A Ordem Jurídica do MERCOSUL.** Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1996.
- \_\_\_\_\_. (org.). **América Latina:** cidadania, desenvolvimento e Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- \_\_\_\_\_. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia.** São Paulo : Manole, 2003.
- \_\_\_\_\_. (org.). **Direito Comunitário do MERCOSUL.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- \_\_\_\_\_. (coord.). **O MERCOSUL em movimento.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

## 13. EL TURISMO MÉDICO EN REGIONES FRONTERIZAS BINACIONALES

*Onésimo Cuamea Velázquez<sup>177</sup>*

*Jorge Carlos Morgan Medina<sup>178</sup>*

*Ario Refugio Estrada Gaxiola<sup>179</sup>*

---

**SUMARIO:** 1. Introducción; 2. Nuevos esquemas de comercialización; 3. Retos para las administraciones públicas; 4. Retos de los países receptores del turismo médico; 5. Retos para los países emisores de turismo médico; 6. La región Tijuana-San Diego; A manera de conclusión.

### RESUMEN

Diseñar formalmente un clúster de turismo médico, presupone comprender el surgimiento de un nuevo tipo de actores, los cuales no se encontraban ni en el sector turismo ni el sector médico, y cuya aparición se debe a las necesidades de promover, comercializar, orientar y atender a este segmento de viajeros, con el reto de vincularse a empresas tradicionales del turismo. Significa también, su reconocimiento como actores claves para el diseño e instrumentación de políticas públicas que respondan no únicamente al ámbito nacional sino también a la esfera internacional, y por extensión, a la esfera bilateral o multilateral entre países. Esta integración de actores obliga a definir nuevos esquemas de comercialización de los servicios médicos más complejos y, por su novedad, requiere establecer nuevos esquemas de negociación.

---

177 Presidente de la Asociación Mexicana de Centros de Enseñanza Superior en Turismo y Gastronomía; Dr. en Estudios del Desarrollo Global por la UABC y Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Turismo y Mercadotecnia de la UABC, México. Contato: onesimo@uabc.edu.mx.

178 Líder del Cuerpo Académico Gestión del Turismo y la Mercadotecnia; Dr. en Planificación Territorial y Desarrollo Regional por la Universidad de Barcelona, España y Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Turismo y Mercadotecnia de la UABC, México. Contato: jorgemorgan@uabc.edu.mx.

179 Evaluador Acreditado del SIN-CONACYT (México) en Sector Turismo; Dr. en Ciencias Administrativas por la UABC y Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Turismo y Mercadotecnia de la UABC, México. Contato: ario@uabc.edu.mx.

Ello presenta una serie de retos tanto para los países exportadores como importadores de servicios médicos para los turistas, quienes aún están por definir políticas públicas para este sector. En este sentido, las zonas fronterizas binacionales decidieron responder a estas necesidades desde el ámbito local, para lo cual emprendieron una serie de gestiones y acciones que, posteriormente, detonaron la incorporación y participación de los gobiernos nacional y estatal. Tal es el caso de la Región Fronteriza entre Tijuana (Baja California, México) y San Diego (California, EE.UU.).

**PALABRAS CLAVE:** Turismo Médico, Región Fronteriza, Binacional, Políticas Públicas, Outsourcing.

## 1. Introducción

Diseñar formalmente un clúster de turismo médico, implica comprender que el producto principal que se ofrecerá será el de los servicios médicos en cualquiera de sus modalidades, y que los servicios de atención al visitante o turista pasarán a considerarse como servicios complementarios o secundarios, a pesar de que sean los primeros que utilice el turista antes de recibir su tratamiento. Es decir, el principal elemento de atracción para los turistas de este segmento pasa a ser los servicios médicos que ofrece el destino turístico, por lo que las estrategias, programas y actividades de promoción deben ser rediseñadas de acuerdo a esta nueva lógica.

Resulta evidente que para impulsar ésta actividad se requiere de un cambio de percepción, actitud y comportamiento tanto de los actores “turísticos” como de los actores que conforman los servicios médicos. Los primeros necesitan modificar sus estrategias de comercialización, promoción y negociación para, en primera instancia, sensibilizar al sector médico de la necesidad de trabajar en conjunto y colaborar en la facilitación de información, agilizar y simplificar los traslados (previo y posterior) de sus pacientes, así como de las ventajas de ofrecer servicios de apoyo durante su estancia en la localidad. En un segundo momento, deberán ser capaces de lograr que los servicios médicos incorporen los estándares de calidad que precisa el visitante, quien debe ser percibido como un nuevo actor con un doble comportamiento: pa-

ciente-turista. Quien ahora, presenta demandas y necesidades novedosas, requiere de servicios complementarios extra turísticos, su conducta y desplazamiento en el destino son atípicos al turismo tradicional, pero al mismo tiempo es más exigente y experimentado.

La incorporación de nuevos actores al clúster de turismo médico, relativiza y disminuye el peso específico de este sector tradicional al incorporarse nuevos participantes *extra turísticos*. En la cadena de proveedores aparecen los productos de salud, de belleza y Spa; así como los dispositivos médicos. También se encuentran los servicios de apoyo legal y las empresas propiamente del sector salud que realizan procedimientos médicos de distinta índole, tratamientos dentales, cirugía estética, tratamientos oftalmológicos, trasplantes de órganos, etc.; y se reconoce la presencia de instituciones educativas, consejos y colegios de las distintas ramas de la medicina, y oficinas de gobierno de distintos sectores como el turismo, la salud, etc.; que coexisten e interactúan con los considerados tradicionalmente como prestadores de servicios turísticos: hoteleros, restauranteros, agentes de viajes, empresas de transporte internacional, guías de turistas, entre otros.

El surgimiento de un nuevo tipo de actores, se debe a las necesidades de promover, comercializar, orientar y atender a este tipo de viajeros; tal es el caso de las agencias certificadoras de hospitales e instalaciones médicas, consejos y colegios que certifican a profesionales del sector salud y a los Facilitadores de Turismo Médico (FTM).

En la primera década del Siglo XXI surgieron, o se reestructuraron, organizaciones orientadas especialmente al turismo médico; como el caso de la *Joint Commission Resources* (JCR, por sus siglas en inglés), fundada en 1986 como una organización sin fines de lucro dedicada a asesorar a hospitales, centros de atención ambulatoria y laboratorios con el propósito de mejorar, de manera permanente, la seguridad y la calidad de la atención en Estados Unidos y en la comunidad internacional, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría y evaluación. Para 1999, funda su sección internacional, la *Joint Commision International* (JCI, 2011), orientada a la acreditación y certificación. Acredita a hospitales, centros de atención ambulatoria, laboratorios de análisis clínicos, servicios de atención continuada, organizaciones de

atención domiciliaria y atención a largo plazo, organizaciones de transporte médico y servicios de atención primaria.

Otro ejemplo de la aparición de nuevos actores, lo representa la *Medical Tourism Association*, también conocida como *Medical Travel Association* (MTA, por sus siglas en inglés) que surge en el 2007 como una asociación sin fines de lucro, ubicada en Florida, Estados Unidos, agrupa a hospitales, proveedores de atención médica, compañías de seguros, así como a otras empresas afiliadas, entre las que se encuentran las denominadas facilitadores médicos de viajes. Entre las certificaciones que ofrece se encuentran (MTA, 2011):

**Cuadro 1: Certificaciones ofrecidas por la Medical Travel Association**

1- Servicio para la atención de pacientes internacionales, para hospitales y clínicas.
2 - Como especialista en la atención de pacientes internacionales.
3 - Como Facilitador de turismo Médico (FTM)

*Fuente:* MTA (2011).

Debe recordarse que los FTM, pueden ser agentes claves a la hora de recomendar o sugerir clínicas, hospitales, médicos, etc., e influyen directamente en la decisión que tome el paciente-turista, para elegir uno u otro destino para su tratamiento.

Pero sin lugar a dudas, los actores de mayor influencia en el medio resultan ser los denominados intermediarios (*brokers*) de servicios médicos. Las compañías de seguros se están convirtiendo, junto con las empresas intermediarias, en un factor determinante para el desarrollo de este negocio. Con el propósito de reducir costos ya están estableciendo acuerdos comerciales con los intermediarios y con los hospitales. Los intermediarios de turismo médico que operan en Estados Unidos (*Planet Hospital* y *Med Retreat*, por mencionar solo dos ejemplos), negocian con los proveedores de seguros para desarrollar políticas para sus clientes / pacientes, reconociendo que la no portabilidad de cobertura del seguro, constituye uno de los obstáculos más importantes para el crecimiento de esta actividad. Tanto las empresas que tiene su propio plan de cobertura como las grandes firmas, siempre tratan de encontrar las redes de proveedores de bajo costo que ofrece la atractiva industria del turismo médico

(HOPKINS, LABONTÉ, RUNNELS, Y PACKER, 2010).

La importancia de estos actores se explica, según Turner (2007), a pesar de que los intermediarios son un nodo significativo en la red global de este tipo de viajes, las asociaciones de hospitales privados, los centros médicos y los ministerios de gobierno en los países de destino son igualmente importantes.

## 2. Nuevos esquemas de comercialización

A partir de la incursión de estos nuevos actores, empieza a manifestarse una nueva correlación entre los servicios médicos y los servicios turísticos con el visitante potencial, por lo que las estrategias y acciones de comercialización de los hospitales, clínicas, y demás prestadores de servicios médicos, apuntan por lo menos hacia tres escenarios que resultan novedosos.

El primero, es aquel que refleja los esfuerzos de los responsables de la comercialización que utilizan las revistas especializadas en temas de salud, las campañas de correo electrónico, la incorporación a directorios electrónicos especializados en esta materia, la utilización de las redes sociales y el desarrollo de páginas *web* procurando su mejor ubicación en los buscadores electrónicos, con el propósito de atraer a aquellos turistas-pacientes potenciales interesados en someterse a algún tipo de tratamiento o terapia, quienes prefieren buscar y planificar su viaje de manera independiente y contratar cada servicio por separado.

Un segundo escenario se caracteriza por utilizar estrategias más apegadas a las aplicadas tradicionalmente por las empresas turísticas, ya que consiste en negociar con las empresas *touroperadoras* los precios por los servicios que se ofrecerán. Estas a su vez, suelen incorporar a las agencias de viajes casi exclusivamente como su canal de comercialización con el cliente final, para ofrecer paquetes de servicios en los que se pueden incluir desde transporte aéreo, hasta hospedaje, alimentación, transportación local y servicios de guías locales. Su objetivo es atraer a aquellos consumidores que prefieren la comodidad al adquirir un paquete con todos los servicios incluidos en una sola transacción.

Una tercera tendencia, surgida prácticamente a raíz de las necesidades de este nicho de mercado emergente, apunta hacia la incorporación de intermediarios total-

mente ajenos al sector turístico, tal es el caso de las empresas de servicios médicos que, como principal estrategia de comercialización, utilizan a las compañías aseguradoras para, a través de ellas, ofrecer los servicios médicos a los empleados que cuentan con este beneficio, ya sea cobertura total o cobertura parcial, por parte de las empresas.

Este tipo de comercialización tiene dos modalidades. Una, en la cual la empresa contrata directamente con las empresas médicas los planes de cobertura para sus empleados, generalmente se les conoce como empresas *auto aseguradas*. Dos, cuando las empresas negocian con un administrador externo para que contrate estos servicios para sus empleados, y este a su vez, se encarga de buscar las mejores opciones de entre toda la gama de servicios médicos. A esta modalidad se le denomina *outsourcing*, y no dudan en contratar los servicios buscando siempre la maximización de sus ganancias, de ahí que tiene la opción de contratar hospitales o clínicas tanto del mismo país como del extranjero.

Sin embargo, es necesario aclarar que en la actualidad ninguna de estas tendencias se ha consolidado, y que los prestadores de servicios médicos están utilizando alguna de ellas, una combinación de las mismas, o inclusive las tres de manera simultánea.

### **3. Retos para las administraciones públicas**

Ante esta situación del sector, la participación de los gobiernos federal o estatal ha resultado fundamental para impulsar la conformación de los clústeres de turismo médico. Sin embargo, no se ha determinado con exactitud si el turismo médico es una estrategia orientada a complementar la oferta y demanda del sector turismo tradicional, o por el contrario, es una estrategia orientada a la especialización que paulatinamente lo sustituya. O en el peor de los escenarios, solo se trata de una estrategia que trata de sacar el mayor provecho posible de una situación coyuntural.

De acuerdo con Monfort (2000), las políticas instrumentales son aquellas que inciden en el conjunto de la economía tales como la política monetaria, fiscal, laboral, etc.; mientras que las políticas sectoriales se orientan a atender un área concreta de la actividad económica siendo aquí donde nace la política turística con un cierto

grado de libertad, diferenciación e independencia suficiente para su aplicabilidad. Sin embargo, debido a su particular complejidad una política turística siempre es especialmente receptiva de numerosas políticas instrumentales, aunado a esto, la dificultad para delimitar las actividades estrictamente turísticas, incrementa el problema de diseñarla y ponerla en marcha. Muy probablemente esta sea una de las principales razones que han frenado el diseño de políticas, planes y programas formales que propicien el crecimiento y consolidación del turismo médico en los diferentes países.

Para enfrentar esta nueva dinámica donde coexisten servidores turísticos tradicionales y servidores extra turísticos, es necesario desarrollar una ardua labor de sensibilización y convencimiento por parte de los sectores público y privado, para comprender que el desarrollo integral depende de la capacidad para integrar y mantener redes de colaboración entre los diferentes integrantes y agentes del sector que, en otras circunstancias, se percibirían como competidores. Dicha colaboración debe ir más allá de la integración formal de la red, hasta lograr desarrollar y mantener sistemas y niveles de calidad a partir de principios y procesos de desarrollos mínimos (ÁVILA Y BARRADOS, 2005).

La evidencia empírica de este tipo de intentos de integración en clústeres, se basa en el principio de ganar-ganar; sin embargo, generalmente existen cuestionamientos que deben ser claramente respondidos para evitar malos entendidos, confusiones o desencuentros entre los agentes participantes. Las preguntas que deben responderse son:

1. ¿Qué esfuerzos iniciales – de sistemas de calidad, de inversión, etc. - debe desarrollar cada agente o participante para la red?
2. ¿Quién o quiénes son los agentes que van a ganar en primer lugar, quiénes en segundo lugar?
3. ¿Qué van a obtener como ganancias quienes ganen primero, y que recibirán quienes ganen en segundo lugar?
4. ¿Qué instancias o mecanismos regularán que se cumplan los acuerdos entre los actores e integrantes de la red?
5. ¿Qué tipo de apoyos o beneficios tendrán los agentes del sector privado por parte de los gobiernos (federal, estatal o municipal)?

6. ¿Quiénes son los actores internacionales que se deben incorporar en las negociaciones?
7. ¿Qué tipo de apoyos o incentivos recibirán los actores internacionales por parte de los gobiernos?
8. ¿Cómo se controlará la participación de los actores internacionales en el clúster?

Las cuestiones planteadas aquí son meramente enunciativas, no se agotan con este breve listado, ni tampoco pretenden abordar de manera exhaustiva los problemas que plantea una integración de este tipo. Por el contrario, solo se intenta sentar las bases para empezar a estudiar cuestiones muy puntuales a nivel local, ya que las implicaciones y aspectos a resolver son temas de una agenda a nivel bilateral o multilateral entre países.

#### **4. Retos de los países receptores del turismo médico**

Entre las principales preocupaciones respecto a los efectos que genera esta dinámica en los países receptores (exportadores) de servicios para este nicho de consumidores, se encuentran los siguientes. Johnston, Crooks, Adams, Snyder, y Kingsbury (2010), sostienen que a los actores del turismo médico se le considera como una amenaza para el uso de los fondos públicos. Que su crecimiento se debe a la desmedida cantidad de subsidios otorgados por los gobiernos a las empresas en distintas formas, desde la asignación de terrenos públicos a precios menores a los costos en el mercado, pasando por la reducción o eliminación de impuestos, hasta la reducción de aranceles sobre la importación de equipos médicos utilizados en los hospitales privados que atienden a los turistas.

Por su parte Spasojevic y Susic (2011), afirman que dichas decisiones están presionando no solo el incremento en los altos estándares de calidad que deben cumplir los hospitales, clínicas o centros de salud, sino también los estándares de calidad también que se hacen extensivos a los hoteles y demás servicios turísticos. De hecho, una de las manifestaciones más evidentes, se presenta en el diseño arquitectónico de las instalaciones médicas que se están construyendo, cada vez más, se asemejan a balnearios y Spas. También se está modificando su localización, ahora se construyen

en plena zona turística o en sus proximidades. Estas decisiones de política pública y de mercado, empiezan a generar cambios en el diseño de los espacios turísticos locales, presionando la competencia por el uso del suelo, el incrementando el precio de la tierra en las zonas turísticas, y la especulación en el mercado inmobiliario.

Otras formas de subsidio indirecto, se presenta cuando los médicos formados en los sistemas de educación pública del país son contratados por hospitales privados para atender a los turistas. Generando consecuencias negativas, ya que contribuye a incrementar la inequidad en el acceso a los servicios de salud entre los turistas y la población local. En el mismo sentido, también contribuye a la *fuga de cerebros* del sector público hacia el sector privado, debido a que los hospitales privados pagan mejores salarios y se ubican principalmente en las zonas urbanas, por lo que atraen a los médicos más calificados, dejando a los habitantes de las áreas rurales con escasez de profesionales y menor calidad en servicios de salud (JOHNSTON, et. al., 2010).

Con relación a la *fuga de cerebros*, Portas (2011), argumenta que para el caso mexicano esta se presenta en dos modalidades: la primera, consiste en la migración definitiva de los médicos mejor capacitados hacia los hospitales y clínicas de los países desarrollados, es decir, cambian su lugar de residencia permanente. La segunda se manifiesta cuando hospitales, clínicas o laboratorios de los Estados Unidos, contratan de manera temporal a médicos y enfermeras para que atiendan a los pacientes en aquel país. En este caso, su residencia en el extranjero es temporal y, una vez concluida su labor, regresan hacia México.

Para reducir estos efectos negativos Álvarez, Chanda y Smith (2011), sugieren que los países que proporcionan servicios médicos a extranjeros, captan divisas que pueden utilizarse para tratar de retener a los profesionales de la salud, evitar que salgan del país, y continuar ejerciendo su profesión en instituciones nacionales. Sin embargo, al mismo tiempo se corre el riesgo de crear un sistema de salud de dos niveles, con los pacientes extranjeros recibiendo una mejor atención que los pacientes nacionales. Por su parte, Pocock y Phua (2011), concluyen que los inversionistas extranjeros obtienen enormes márgenes de ganancia, incrementados por los apoyos y subsidios gubernamentales, mientras que la población local tiene pocos beneficios. Plantean que una forma de revertir esta situación consiste en gravar las utilidades de

los inversionistas, y que los fondos obtenidos se reinviertan en los sistemas de salud público del país de destino de los turistas.

Turner (2007) refiere que en un contexto donde los *brokers* no están obligados por los códigos legales, éticos o por estándares profesionales; donde los empresarios han realizado importantes inversiones para tratar de ampliar su cuota internacional de pacientes; y los gobiernos locales han otorgado subsidios y apoyos de distinta índole, el efecto general podría ser el de alentar a los clientes para recibir un tratamiento médico minimizando los posibles riesgos y complicaciones del mismo.

## 5. Retos para los países emisores de turismo médico

Por otra parte, los principales temas que preocupan a los países emisores (importadores) de servicios médicos son que la calidad de la atención médica recibida por sus ciudadanos en los países receptores, sea menor a la que calidad que pudieran recibir en su propio país (SMITH, MARTÍNEZ y CHANDA, 2011). Una de las estrategias diseñadas para abordar este problema, consiste en solicitar a los hospitales de los países receptores la acreditación internacional de la *Joint Commission International*.

Derivada de la preocupación anterior, se ubica el tema de los aspectos legales para atender el tema de mala práctica o negligencia médica en los países receptores. Independientemente de la calidad médica es posible que ocurran errores de los profesionales de la medicina, y cuando esos sucedan, su solución no puede limitarse solamente al recurso de indemnización; ya que en países como La India y Turquía, líderes internacionales en esta actividad, tienen marcos legales y regulatorios limitados para resolver este tipo de casos. Asimismo, la falta de seguimiento y cobertura para el turista, una vez que regresa a su país de origen y surgen complicaciones médicas derivadas de su tratamiento en el extranjero. Cuando estas se presenten, será el sistema de salud local quien deberá cubrir los gastos para su atención (SMITH, et. al., 2011).

Otro tema de especial interés para las autoridades de países emisores de turistas, consiste en la posibilidad de que la demanda de trasplantes de órganos de sus ciudadanos en el extranjero, genere o incremente el *mercado negro* de órganos humanos, el cual no solo se considera ilegal, sino una cuestión de ética (BEHRMANN Y SMITH, 2010).

## 6. La región Tijuana-San Diego

Para revisar la región Tijuana-San Diego, es necesario reconocer la importancia de esta actividad para el país. De acuerdo con ProMéxico (2014), el turismo médico se ha convertido en una oportunidad para el sector exportador.

**Cuadro 2: Principales indicadores del Turismo Médico en México**

Ingresos por Turismo Médico en 2014	\$3,084 MDD
Tasa Media de Crecimiento Anual 2013-2016	7.3%
Hospitales certificados por la Secretaría de Salud	107
Instituciones Certificadas por la <i>Joint Comission International</i>	10
Tasa de Ahorro en servicios médicos en comparación con EE.UU.	36% a 89%
Estados de la Frontera Norte de México con Clústeres de Turismo Médico*	5

Fuente: ProMéxico (2014).

\*Incluye: Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas.

Prácticamente todos los estados de la frontera norte de México desarrollaron oferta para atender a este segmento de mercado. La principal estrategia comercial utilizada fue la creación de Clústeres de Turismo Médico. La derrama económica generada, indica que es un segmento en franco crecimiento acelerado principalmente por dos factores esenciales, la disponibilidad de infraestructura hospitalaria de vanguardia y el capital humano calificado, así como los precios más baratos que en su país de residencia.

La ciudad de Tijuana colinda al norte con el condado de San Diego; California, Estados Unidos; al sur con los municipios de Rosarito y Ensenada y al Oeste con el municipio de Tecate. De acuerdo con los datos del Censo de Población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2011), la población de la ciudad de Tijuana asciende a 1'559, 683 habitantes, el 58.9% de su población es económicamente activa, con una edad promedio de 26 años. Además, (INEGI, 2011) el 45.1% del total de la población de Tijuana nació en otro estado de México o en otro país, lo que le da a la ciudad una riqueza económica y una diversidad cultural que se ve incrementada por el flujo de extranjeros a través de las dos garitas de entrada terrestres que comu-

nican a la Tijuana con la vecina ciudad de San Diego en California, Estados Unidos.

De acuerdo con el *US Census Bureau*, el 32.7% de los residentes del Condado de San Diego son de ascendencia hispana, lo cual se explica debido a su cercanía con la frontera mexicana. El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2014), señala que los cruces fronterizos entre Tijuana y San Diego (Garita de San Ysidro y Garita de Otay), registran más de 30 millones de cruces anuales (75 mil diarios) si se contabilizan únicamente los cruces de vehículos particulares y los cruces peatonales, lo que los convierte en los más transitados a nivel mundial. Destaca también el hecho de que estos cruces fronterizos responden más al turismo y la fuerte integración socioeconómica de las dos ciudades que a volúmenes de carga comercial.

### A manera de conclusión

Cuando se piensa en el turismo médico, generalmente se refiere a aquellos viajeros que realizan grandes desplazamientos desde su lugar de residencia habitual hacia otro país, y que habitualmente se desplazan por vía aérea. Sin embargo, existe otro tipo de turismo médico que, si bien visitan otro país, realizan sus viajes por vía terrestre y por lo regular en su propio auto, visitando zonas fronterizas del extranjero.

En las regiones fronterizas, puede ser racional que los pacientes accedan a la atención transfronteriza si esto implica una distancia más corta, un viaje más barato y un menor precio que el su lugar de residencia (GLINOS, BAETEN, HELBLE Y MAARSE, 2014). En esta región, además de la cercanía geográfica, los residentes de origen hispano en California, sienten mayor confianza ya que conocen el sistema de salud y el personal de las clínicas habla su mismo idioma, tal como ocurre en otras regiones fronterizas del mundo.

De acuerdo con el Comité de Turismo y Convenciones de Tijuana (COTUCO, 2015), el volumen de cruces fronterizos peatonales entre Tijuana y San Diego alcanzo la cifra de 47.9 millones, y en el mismo año se atendieron a 1.2 millones de visitantes por motivos de salud, esta dinámica provoca que se incremente hasta en dos horas el tiempo de espera para cruzar la frontera de Tijuana a San Diego.

Con el propósito de resolver dicha amenaza para el Turismo Médico, se estableció el Carril de Cruce Fronterizo Exclusivo el Turismo Médico, el cual solo es uti-

lizado por los turistas residentes de Estados Unidos que regresan a su país después de recibir tratamientos en Baja California, mediante un pase que se les proporcionan los hospitales, clínicas y consultorios. Estos pases de servicios médicos pueden reducir los tiempos de espera para cruzar la frontera a tan solo 15 minutos. Esta estrategia fue el resultado de la gestión de los clústeres de turismo médico locales, ante las autoridades estatales y federales, aprobándose la creación de estos carriles en las ciudades de Tijuana y Mexicali. Este es un claro ejemplo de gestión de una política pública que solo es posible si se tienen actores locales que cooperan y gestionan en beneficio del sector; además, la integración es un elemento esencial para definir planes estratégicos a largo plazo.

En el caso de Baja California, existían tres Clústeres: Clúster Médico de Tijuana, Clúster Médico Dental y Hospitalario de Tijuana, y Clúster de Turismo Médico de Mexicali. En un esfuerzo de coordinación y cooperación, se creó el Clúster Estatal de Turismo Médico de Baja California, el cual integró también al gobierno del estado con el propósito de diseñar políticas públicas comunes orientadas a desarrollar acciones de promoción, capacitación y certificación.

Los primeros resultados se reflejaron en la creación del Directorio de Servicios Médicos y Turísticos de Baja California, del que se distribuyeron 5,000 ejemplares, además de difundirse en las redes sociales y en las páginas web para consulta y descarga. Adicionalmente, se incorporó una herramienta promocional integrada al portafolio de inversión turística del Estado, donde se especifican las principales oportunidades de inversión en el sector, los incentivos y las características del mercado de turismo médico.

Con el fin de sensibilizar a todos los actores involucrados en el turismo médico, se implementó el programa de capacitación para el personal de contacto, el cual incluyó: el seminario de turismo médico nacional y extranjero, manejo de base de datos de pacientes para establecer programas de recomendación y fidelización, características básicas para el diseño de páginas WEB y manejo de redes sociales para el turismo médico, estrategias de integración de los servicios médicos y turísticos, cultura turística y la importancia del servicio.

Es importante destacar que estas acciones se realizaron como resultado de una

acción previa: la realización de estudios de mercado que permitieron identificar el perfil, necesidades, patrones de consumo del turismo médico en Baja California: estudio perfil del turismo médico y de salud y su impacto en la economía de Baja California (SECTURE, 2010); actualización del estudio perfil del turismo médico y de salud y su impacto en la economía de Baja California (SECTURE, 2013).

## REFERENCIAS

- ÁLVAREZ, M., CHANDA, R., SMITH, R. **The potential for bi-lateral agreements in medical tourism:** a qualitative study of stakeholder perspective from UK and India. *Globalizations and health*, 2011, 7, 11.
- ÁVILA, R. Y BARRADO, D. **Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos:** Marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión. *Cuadernos de Turismo*, Julio-Diciembre, numero 015. Universidad de Murcia, España, 2005.
- BEHRMANN, J., Y SMITH, E. **Top 7 issues in medical tourism:** Challenges, knowledge gaps, and future directions for research and policy development. *Global journal of health science*. Vol., 2, No. 2; October, 2010.
- CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. **Carpetá informativa del encuentro Tijuana, Baja California – San Diego, California.** Comisión de asuntos fronterizos norte. LXII Legislatura, Senado de la República Mexicana, 2014.
- GLINOS, I., BAETEN R, HELBLE, M. Y MAARSE, H. **A typology of cross-border patient mobility.** *Health &Place*.16, p.1145–1155, 2014.
- HOPKINS, L., LABONTÉ, R., RUNNELS, V., PACKER, C. **Medical tourism today:** What is the state of the existing knowledge? *Journal of Public Health Policy*. Vol. 31, 2, 185–198, 2010. Disponible en: <[www.palgrave-journals.com/](http://www.palgrave-journals.com/)>. Acceso en: 15 Oct. 2018.
- INEGI. Censo de Población y vivienda 2010. **Panorama sociodemográfico de Baja California.** Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México, 2011.
- INEGI. Censo de Población y vivienda 2010. **Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.** Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México, 2011.

JCI. **Certificación para programas de atención clínica.** Disponible en: <<http://es.jointcommissioninternational.org/>>. Acceso en: 15 Oct. 2018.

JOHNSTON, R., CROOKS, V., ADAMS, K., SNYDER, J., KINGSBURY, P. **What is known about the effects of medical tourism in destination and departure countries?** A scoping review. International journal for equity and health. 2010, 9:24

MTA Certified Facilitators. Disponible en: <<http://www.medicaltourismassociation.com/>>. Acceso en : 15 Oct. 2018.

MONFORT, V. **La política turística:** una aproximación. Cuadernos de Turismo, Julio-Diciembre, número 6. Universidad de Murcia, España, 2000.

POCOCK, N., Y PHUA, K. **Medical Tourism and policy implications for health systems:** a conceptual framework from a comparative study of Thailand, Singapore and Malaysia, 2011.

PORRAS, E. **El comercio internacional de los servicios de salud en México. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.** CEPAL – Red Mercosur. Serie Estudios y perspectivas, 125. México, 2011.

PROMÉXICO. **Turismo de salud.** Secretaría de Turismo, Secretaría de Salud, Secretaría de Economía. México, 2014.

SECTURE. **Perfil del turismo médico y de salud y su impacto en la economía de Baja California.** Gobierno del Estado de Baja California. México, 2010.

SECTURE. **Actualización del estudio perfil del turismo médico y de salud y su impacto en la economía de Baja California.** Gobierno del Estado de Baja California. México, 2013.

SMITH, R., MARTÍNEZ, M., CHANDA, R. **Medical Tourism:** A review of literature and analysis of a role for bi-lateral trade. Health Policy. 103; 276-282, 2011.

SPASOJEVIC, M., Y SUSIC, V. **Development perspectives of new destinations in medical tourism.** International Journal of business, management and social science. Vol. 2, No. 3, 2011, p. 9-13, 2011.

TERRY, N. **Under-regulated health care phenomena in a flat world:** medical tourism and outsourcing. *Westerns New England Law Review*. Vol. 29, 421. 2007. Disponible en: <<http://digitalcommons.law.wne.edu/>>. Acceso en: 15 Oct. 2018.

TURNER, L. **First world health care at third world prices:** Globalization,

bioethics and medical tourism. *BioSocietis*. 2, 303-325. London School of economics and political Science, 2007.

US CENSUS BUREAU. San Diego County, California Quick Facts. 2010. Disponible en: <<http://quickfacts.census.gov/>>. Acceso en: 15 Oct. 2018

## 14. EL ESTABLECIMIENTO DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS: ¿UNA EVOLUCIÓN O UNA REVOLUCIÓN EN LA AGENCIA FRONTEX?

Juan Santos Vara<sup>180</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introducción; 2. Los nuevos poderes de la Agencia Frontex; 2.1 La evaluación de vulnerabilidad; 2.2 El establecimiento de los contingentes de reacción rápida; 2.3 El denominado “derecho a intervenir”; 2.4 El desarrollo de los *hotspots*; 2.5 El desarrollo de los *hotspots*; 2.6 El refuerzo del papel de la Agencia en materia de retorno; Conclusiones.

### RESUMEN

Los cambios introducidos en la configuración de la Agencia no se podrían calificar de revolución, sino más bien de evolución natural en el proceso que se inició en 2004 con la creación de Frontex. En el Reglamento de la GEFC se reitera constantemente que la responsabilidad principal en la gestión de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros. El establecimiento de la GEFC y la expansión de los poderes de la Agencia han generado muchas expectativas. El riesgo es que estas expectativas no se vean plenamente satisfechas en el futuro y que se genere más frustración en la sociedad civil y aumente la falta de credibilidad de la UE si no es capaz de proporcionar soluciones satisfactorias ante los desafíos que se planteen en la gestión de las fronteras en los próximos años.

**PALABRAS CLAVE:** Frontex, gestión de fronteras, Guardia Europea de Fronteras y Costas, inmigración en la UE

<sup>180</sup> Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Titular de la Cátedra Jean en Acción Exterior de la Universidad de Salamanca. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Control Democrático y Acción Exterior” (EUDECEXT), DER2015-70082-P, del que el autor es investigador principal. Contato: savajuan@usal.es.

## 1. Introducción

El establecimiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) en 2016 constituye una de las principales iniciativas emprendidas por la UE para hacer frente a la crisis de los refugiados<sup>181</sup>. La GEFC está compuesta por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida en que lleven a cabo tareas de control fronterizo.<sup>182</sup> El establecimiento de la GEFC y la transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, la «Agencia») no supone realmente crear una verdadera Guardia Europea de Fronteras, que venga a reemplazar a los guardias nacionales encargados de la gestión de las fronteras. Al contrario en el Reglamento de creación de la GEFC se reitera constantemente que la responsabilidad principal en la gestión de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros<sup>183</sup>.

La unificación bajo el paraguas de la GEFC de la Agencia Frontex y de las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras constituye en palabras de P. de Bruycker “a legal fiction”<sup>184</sup>. Los cambios introducidos en la configuración de la Agencia no se podrían calificar de revolución, sino más bien de evolución natural en el proceso que se inició en 2004 con la creación de Frontex<sup>185</sup>. Probablemente, la implementación del Reglamento 2016/1624 generará nuevos desarrollos en la gestión de las fronteras en el futuro a medida que surjan

---

181 La propuesta de la Comisión fue presentada en diciembre de 2015 y al término del verano de 2016 fue adoptada. Propuesta del Parlamento y del Consejo sobre Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 2007/2004, el Reglamento (CE) nº 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, COM (2015) 671 final, 15.12.2015. Reglamento (UE) 2016/1624 del PE y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del PE y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 863/2007 del PE y del Consejo, el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DOUE L 251/1, de 16 de septiembre de 2016).

182 Art. 3 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

183 Preámbulo 6 y art. 5 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

184 P. de BRUYCKER, “The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic”, *European Papers*, vol. 1, núm. 2, 2016, p. 559-569.

185 J. SANTOS VARA, “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Frontera y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, vol. 59, p. 147.

nuevos desafíos en este ámbito.

En 2001, la Comisión planteó examinar la necesidad y viabilidad de crear una guardia europea de fronteras<sup>186</sup>. Esta iniciativa se materializó en el *Feasibility Study for the Setting-up of a European Border Police* de 2002, en el que se defendía la creación de un modelo en red para coordinar y asistir a las autoridades nacionales en la vigilancia y gestión de las fronteras<sup>187</sup>. El siguiente hito en este proceso vendría determinado por la Comunicación de la Comisión de 2002, titulada “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, que daría lugar a la creación de un Órgano común de fronteras exteriores con el objetivo de mejorar la coordinación entre los servicios nacionales encargados de la gestión de las fronteras exteriores<sup>188</sup>. Ante los insatisfactorios resultados logrados a través de este Órgano de naturaleza intergubernamental, la Comisión propuso en 2003 la creación de la Agencia Frontex<sup>189</sup>, siendo adoptado el Reglamento fundacional de la Agencia en Octubre de 2004<sup>190</sup>. Frontex se creó para apoyar a los Estados miembros y promover una gestión más integrada y eficiente de la gestión de las fronteras. Los recursos y las funciones conferidas a Frontex se han expandido en los últimos años en aras de reforzar las fronteras exteriores de la UE, sin que se haya procedido a una transferencia de poderes ejecutivos<sup>191</sup>. En 2007 se crearon los equipos de

186 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal, COM(2001) 672 final, 15 de noviembre de 2001, p. 18.

187 Feasibility Study for the Setting-up of a European Border Police, Roma, 2002, disponible en <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf> (consultado el 3 de enero 2019). Para un examen de esta propuesta vid. J. MONAR, “The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU’s Integrated External Border Management”, en M. CAPARINI, M. y M. OTWIN, (eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006, p. 197.

188 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, COM (2002) 233 final, 2002.

189 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales, COM (2003) 323 final, 3 de junio de 2003, p. 7-8.

190 Reglamento nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 349, 25 de noviembre 2004, p. 1.

191 Vid. J. RIJPMA, “Frontex and the European System of Border Guards: The Future of European

intervención rápida en las fronteras<sup>192</sup> y en 2011, se introdujeron modificaciones significativas en el Reglamento fundacional de Frontex<sup>193</sup>. En el artículo 33.2 bis del Reglamento de Frontex, introducido por la reforma de 2011, se preveía que en la primera evaluación tras la entrada en vigor del Reglamento 1168/2011 se analizará también la necesidad de una mayor coordinación de la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros, incluida la viabilidad de la creación de un sistema europeo de guardias de fronteras”<sup>194</sup>. La consultora encargada de llevar a cabo el estudio propuso en 2014 la creación de un sistema europeo de guardias de fronteras basado en tres fases<sup>195</sup>.

El objetivo del presente trabajo es analizar las principales novedades introducidas por el Reglamento de la GEFC con el objetivo de determinar si se han superado las limitaciones que ha presentado en el pasado el mandato de Frontex y, por ende, si la UE se ha dotado de los instrumentos necesarios para hacer frente a los desafíos que se planteen en la gestión de las fronteras exteriores en los próximos años.

## 2. Los nuevos poderes de la Agencia Frontex

### La evaluación de vulnerabilidad

Mediante la valoración de vulnerabilidad se pretende que la Agencia pueda

---

Border Management”, en M. FLETCHER, E. HERLIN-KARNELL y C. MATERA, (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Routledge, London, 2016.

192 Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, DO L 199, 31 de julio de 2007, p. 30

193 Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 304, de 22 de noviembre de 2011, p. 1.

194 Tanto en el Programa de La Haya como en el de Estocolmo, adoptados por el Consejo Europeo, se preveía que se analizase la posibilidad de crear un sistema europeo de guardias de fronteras (, “El Programa de la Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”, DO C 53, 3 de marzo de 2005, p. 6; y Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, 4 de mayo de 2010, p. 26). Vid. S. CARRERA, S., *Towards a common European border service?*, CEPS Working Document, 2010.

195 UNISYS, Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union, 2014.

evaluar la capacidad y la preparación de los Estados miembros para hacer frente a los retos emergentes en las fronteras exteriores y las posibles repercusiones para el funcionamiento del espacio Schengen<sup>196</sup>. De este modo, se pretende identificar con antelación las debilidades operacionales que presentan los Estados miembros en la gestión de las fronteras y estar en condiciones de responder ante cualquier cambio rápido de las circunstancias<sup>197</sup>. En el Reglamento de la GEFC se prevé que la valoración de vulnerabilidad sea distinta y complementaria del mecanismo de evaluación de Schengen<sup>198</sup>.

En el caso de que se identifiquen vulnerabilidades en un determinado Estado miembro para gestionar sus fronteras exteriores, el Director ejecutivo de la Agencia ha de realizar una recomendación en la que identifiquen las medidas necesarias para hacerles frente, así como el plazo para aplicarlas<sup>199</sup>. Si el Estado miembro en cuestión no aplica “las medidas correctivas”, recomendadas por el Director de la Agencia, el asunto se remitirá al Consejo de Administración quien determinará mediante una decisión vinculante las medidas que deberá adoptar el Estado miembro implicado para superar la situación de vulnerabilidad en una determinada frontera<sup>200</sup>. Por último, la negativa de un Estado miembro a actuar para hacer frente a una situación de vulnerabilidad, puede conducir a que la Comisión inicie el procedimiento previsto en el artículo en el artículo 19 Reglamento de la GEFC relativo al denominado “derecho a intervenir” por parte de la Agencia.

A la luz de los primeros resultados obtenidos en las evaluaciones de vulnerabilidad, la Agencia ha identificado varios Estados miembros en relación con los cuales la Agencia se ha propuesto llevar a cabo los denominados “ejercicios de simulación” a fin de probar las respectivas capacidades para hacer frente a los futuros retos en las fronteras exteriores.

---

196 Arts. 8, 11 y 13 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

197 Vid. J. RIJPMA, *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2016, p. 26.

198 Art. 12.3 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

199 Art. 13.6 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

200 Art. 13.7 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

## 2.2 El establecimiento de los contingentes de reacción rápida

Los Estados no siempre se han mostrado dispuestos a cooperar con la Agencia poniendo a su disposición los recursos humanos y técnicos que necesita para realizar sus operaciones conjuntas. El Reglamento de la GEFC trata de hacer frente a este déficit estructural que ha caracterizado a la Agencia desde su creación. Una de las novedades más relevantes que introduce el nuevo marco jurídico es la creación del Contingente de Reacción Rápida que será “un cuerpo permanente a disposición inmediata de la Agencia” que se podrá desplegar en cualquier Estado miembro en un plazo de cinco días hábiles desde el momento en que el director ejecutivo y el Estado miembro de acogida acuerden el plan operativo<sup>201</sup>. Está previsto que el contingente de intervención rápida disponga de un mínimo de 1500 guardias de fronteras u otro personal competente que deberán ponerse a disposición de la Agencia para su despliegue en cuanto lo solicite. Mientras que en el pasado los Estados miembros podían negarse a poner a disposición de la Agencia guardias de fronteras en el caso de que se enfrentaran “a una situación excepcional que afecte de manera sustancial a la ejecución de funciones nacionales”,<sup>202</sup> el Reglamento 2016/1624 crea una obligación incondicional de ponerlos a disposición de la Agencia en el marco de las intervenciones fronterizas rápidas. En todo caso, la contribución de un Estado al contingente de intervención rápida se reducirá a la mitad en el caso de un análisis de riesgos o el examen de vulnerabilidad ponga de manifiesto que “un Estado se encuentra ante una situación que podría afectar de manera sustancial a la ejecución de sus funciones nacionales”<sup>203</sup>. En cambio, en el contexto de las clásicas operaciones conjuntas, los

---

201 Art. 20.5 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

202 La contribución de los Estados miembros, en lo que se refiere a sus agentes de la guardia de fronteras, a operaciones conjuntas y proyectos piloto específicos para el año siguiente se planificará sobre la base de negociaciones y acuerdos bilaterales anuales entre la Agencia y los Estados miembros (art. 3ter del Reglamento 1168/2011, *loc. cit.*, *supra* nota 13).

203 Art. 20. 7 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1. El anexo I establece las contribuciones de los Estados miembros al contingente de reacción rápida basado en compromisos a la luz de las circunstancias existentes en el momento de entrada en vigor del presente Reglamento. En la propuesta de la Comisión se señalaba que cada Estado miembro estaba obligado a poner a disposición de la Agencia guardias de fronteras por un número equivalente a un mínimo del 3% del personal de los Estados sin fronteras terrestres o marítimas y al 2% del personal de los Estados miembros con fronteras terrestres o marítimas hasta alcanzar la cifra de al menos 1500 guardias de fronteras. Vid. COM(2015) 671 final.

Estados miembros podrán seguir invocando “una situación excepcional que afecte de manera sustancial a la ejecución de funciones nacionales”<sup>204</sup>.

El establecimiento de un contingente de 1500 guardias de fronteras no parece que sea suficiente para hacer frente a los retos a los que se enfrenta la UE, en particular en el Mediterráneo. No es de extrañar que el Presidente de la Comisión haya propuesto recientemente en el discurso del Estado de la Unión de 2018 dotar a Frontex con unos 10000 guardias de fronteras en los próximos años.

### 2.3 El denominado “derecho a intervenir”

El Reglamento 2016/1624 incluye la posibilidad de que la Agencia intervenga cuando concurran situaciones en las fronteras exteriores que requieran medidas urgentes. Esta situación concurriría cuando un Estado miembro no ha implementado “las medidas correctivas” exigidas por el Consejo de Administración de la Agencia para hacer frente a una situación de vulnerabilidad en la gestión de las fronteras o “en caso de que exista una presión migratoria desproporcionada que haga que el control de las fronteras exteriores resulte tan inefectivo que ponga en peligro el funcionamiento del espacio Schengen” y no solicite ayuda<sup>205</sup>. La decisión de intervenir para hacer frente a una situación en la que un Estado miembro no es capaz de gestionar sus fronteras constituye una de las novedades más importantes incluidas en Reglamento de la GEFC.

La sustitución de las autoridades nacionales por la Agencia en la gestión de una determinada frontera plantea cuestiones políticas y jurídicas de gran complejidad. La generalidad de la doctrina ha considerado que el denominado “derecho a intervenir” sin contar con el consentimiento del Estado miembro afectado plantea serias dificultades desde la perspectiva del Derecho de la UE<sup>206</sup>.

Aun admitiendo que fuera posible intervenir en contra de la voluntad de un

---

Esta previsión no fue incluida en la versión final del Reglamento 2016/1624.

204 Art. 20.3 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

205 Art. 19.1 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

206 RIJPMA, *op. cit.*, p. 18, *supra* nota 17; DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 566.

determinado Estado para hacer frente a situaciones en las fronteras exteriores que requieran medidas urgentes, en la práctica la cooperación del Estado afectado con la Agencia reviste un importancia fundamental<sup>207</sup>. El propio Reglamento prevé que el Estado miembro implicado ha de cooperar con la Agencia para lograr “la ejecución práctica de las medidas” adoptadas por el Consejo<sup>208</sup>. La intervención de la Agencia se basará en el plan operativo elaborado por el Director ejecutivo y acordado con el Estado miembro implicado<sup>209</sup>. Por lo tanto, la sustitución de las autoridades nacionales por los equipos de la GEFC en un determinado sector de la frontera difícilmente se podría materializar sin la cooperación del Estado afectado en la elaboración y ejecución del plan operativo. Además, desde una perspectiva estrictamente política es difícilmente concebible que el Consejo decida enviar equipos de la GEFC en contra de la voluntad del Estado miembro afectado.

#### 2.4 El desarrollo de los *hotspots*

A pesar de que el establecimiento de los denominados “*hotspots*” constituye uno de los desarrollos más significativos que han tenido lugar en el marco de la Agenda Europa de Inmigración, su regulación inicial se ha llevado a cabo únicamente a través de instrumentos de carácter no vinculante<sup>210</sup>. Los expertos desplegados en los *hotspots* colaboran con las administraciones nacionales llevando a cabo una gran variedad de tareas, tales como el registro y la identificación de los inmigrantes y refugiados. Los *hotspots* constituyen una experiencia totalmente novedosa de cooperación entre agencias de la UE, en particular Frontex, Easo, Europol y otros organismos competentes de la UE. El flujo sin precedentes de inmigrantes a los que

---

207 Vid. en este sentido S. CARRERA y L. den HERTOG, *A European Border and Coast Guard: What's in a name?*, CEPS, 2016.

208 Art. 19.1 y 3 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

209 Art. 19.5 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

210 Explanatory Note on the “Hotspot” approach, disponible en <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf> (consultado el 3 de enero de 2019). El contenido de este documento sería desarrollado posteriormente en la Comunicación de 29 de septiembre de 2015 de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo y el Parlamento Europeo. Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración, COM(2015) 510 final, 14 de septiembre de 2015.

han tenido que hacer frente Grecia e Italia llevó al establecimiento de esta suerte de administración europea integrada en la gestión de las políticas de fronteras y asilo en los *hotspots*<sup>211</sup>.

El Reglamento de la GEFC tiene el mérito de regular por primera vez en un acto jurídico vinculante los *hotspots* que se caracterizan como “una zona en la que el Estado miembro de acogida, la Comisión, los organismos de la Unión competentes y los Estados miembros participantes cooperan con el objeto de gestionar un reto migratorio desproporcionado, existente o potencial, caracterizado por un aumento significativo del número de migrantes que llegan a las fronteras exteriores”<sup>212</sup>. Entre las nuevas funciones más relevantes atribuidas a la Agencia se incluye la de asistir a la Comisión en la coordinación de las diferentes agencias que actúan en los *hotspots* y la de ofrecer asistencia a los Estados miembros en el marco de “los equipos de apoyo a la gestión de la migración en puntos críticos”<sup>213</sup>. Cuando un Estado miembro se enfrenta a un reto migratorio desproporcionado puede solicitar el envío de equipos de apoyo a la gestión de la migración<sup>214</sup>.

## 2.5 El refuerzo del papel de la Agencia en materia de retorno

El logro de unos resultados más eficaces en el retorno de los inmigrantes que no tengan derecho a residir en el territorio de los Estados miembros se ha convertido en un objetivo fundamental de la política de inmigración de la UE. Desde la entrada en vigor del Reglamento de la GEFC la Agencia Frontex ha intensificado la asistencia que proporciona a los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros Estados en situación irregular. Mientras que en el marco del antiguo Reglamento de Frontex cuando dos o más Estados se ponían de acuerdo para llevar a cabo una operación de retorno la Agencia podía prestarles asistencia para la organización de

211 L. TSOURDI, “Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office”, *European Papers: a Journal of Law and Integration*, vol. 1, nº 3, 2016, p. 997 y 1031 and “Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European Administration?”, *EU Migration and Asylum Law and Policy*, 26 de enero de 2017.

212 Art. 2.10 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

213 Art. 7 g) del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

214 Art. 18 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

operaciones de retorno conjuntas, el Reglamento de la GEFC refuerza notablemente el papel de la Agencia en materia de retorno mediante la creación de la Oficina de retorno en el seno de la Agencia<sup>215</sup>. A la Agencia se le encomienda coordinar y organizar operaciones de retorno desde uno o más Estados miembros y promover su organización por iniciativa propia para prestar apoyo operativo a los Estados miembros cuyos sistemas de retorno se encuentran sometidos a una gran presión<sup>216</sup>.

Asimismo, se prevé que si esta situación “supone un reto concreto y desproporcionado para un Estado miembro”, la Agencia deberá, a petición de dicho Estado miembro, poner en marcha las denominadas “intervenciones de retorno rápido”<sup>217</sup>. Sin embargo, en el Reglamento de la GEFC no se especifica claramente en qué se diferencian las “intervenciones de retorno rápido” de las operaciones de retorno ordinarias. Es de suponer que la diferencia estriba en la celeridad con la que se proporciona la asistencia técnica y operativa al Estado afectado. Evidentemente, la adopción de las decisiones de retorno corresponde adoptarla a las autoridades nacionales, si bien se trata de una competencia que ha de ejercerse en el marco de lo previsto en la Directiva 2008/115<sup>218</sup>. Por lo tanto, la Agencia no puede entrar a evaluar fundamentos en los que se basan las decisiones de retorno.

## Conclusiones

El cambio en la denominación de la Agencia da la impresión de que se ha producido una centralización en la gestión de las fronteras, lo cual está aún lejos de suceder. A pesar de que el nuevo Reglamento ha reforzado significativamente las funciones conferidas a la Agencia y de que ésta esté en mejores condiciones para hacer frente a futuras crisis en la gestión de las fronteras que en el pasado, esta evolución

---

215 Art. 26 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

216 Apart. 34 del Preámbulo y art. 27 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

En el contexto de una intervención de retorno, el director ejecutivo ha de elaborar un plan operativo que cuente con el consentimiento del Estado miembro de acogida y los Estados miembros participantes (art. 33 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1).

217 Art. 29.3 del Reglamento 2016/1624, *loc. cit.*, *supra* nota 1.

218 Directiva 2008/115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348, 24.12.2008, p. 98.

no supone realmente que se haya producido una transformación en la naturaleza jurídica de la Agencia. Los cambios introducidos en la configuración de la Agencia no se podrían calificar de revolución, sino más bien de evolución natural en el proceso que se inició en 2004 con la creación de Frontex. Además, en el Reglamento de la GEFC se reitera constantemente que la responsabilidad principal en la gestión de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros.

El objetivo de la creación de la GEFC es prevenir futuras crisis en la gestión de las fronteras exteriores de la UE, tal y como ha sucedido en Grecia e Italia en los últimos años, así como hacer frente a los insuficientes poderes que tenía la Agencia Frontex sobre los Estados miembros. El establecimiento de la GEFC y la expansión de los poderes de la Agencia han generado muchas expectativas. El riesgo es que estas expectativas no se vean plenamente satisfechas en el futuro y que se genere más frustración en la sociedad civil y aumente la falta de credibilidad de la UE si no es capaz de proporcionar soluciones satisfactorias antes los desafíos que se planteen en la gestión de las fronteras en los próximos años.

## REFERENCIAS

- BRUYCKER, P. de, **The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic**, *European Papers*, vol. 1, núm. 2, 2016, p. 559-569.
- CARRERA, S. Y HERTOG, L., **A European Border and Coast Guard: What's in a name?**, CEPS, 2016.
- CARRERA, S., **Towards a common European border service?**, CEPS Working Document, 2010.
- MONAR, J., **The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management**, en CAPARINI, M. y OTWIN, M. (eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006, p. 197.
- RIJPMA, J. **Frontex and the European System of Border Guards: The Future of European Border Management**, en M. FLETCHER, E. HERLIN-KARNELL y C. MATERA, (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*,

Routledge, London, 2016.

RIJPMA, J., *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2016, p. 26.

TSOURDI, L., **Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office**, *European Papers: a Journal of Law and Integration*, vol. 1, nº 3, 2016, p. 997 y 1031 and “Hot-spots and EU Agencies: Towards an integrated European Administration?”, *EU Migration and Asylum Law and Policy*, 26 de enero de 2017.

VARA, J. SANTOS, **La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Frontera y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?**, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, vol. 59, p. 147.

UNION EUROPEA, **Regulamento 2016/1624**, Parlamento Europeo y Consejo, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> Acesso en: 13 Oct. 2018.

\_\_\_\_\_, **Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal**, COM(2001) 672 final, 15 de noviembre de 2001, p. 18.

\_\_\_\_\_, **Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**, COM (2002) 233 final, 2002.

\_\_\_\_\_, **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales**, COM (2003) 323 final, 3 de junio de 2003, p. 7-8.

\_\_\_\_\_, **Reglamento nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**, DO L 349, 25 de noviembre 2004, p. 1.

\_\_\_\_\_, **Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del**

**Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, DO L 199, 31 de julio de 2007, p. 30**

\_\_\_\_\_, **Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 304, de 22 de noviembre de 2011, p. 1.**



## 15. BELARUS BETWEEN THE EAST AND THE WEST: WHAT IS BEHIND THE BORDERS?

Larissa Titarenko<sup>219</sup>

---

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Concept of Borders as Bridges or Frontiers; 3. Borderland as a Civilization “In Between”; 4. Political Inequality in the Border Crossing; Final Considerations.

### ABSTRACT

The author traces the problems related to the current borders between the eastern and western European states in the center of Europe. Case study of the Republic of Belarus situated between the EU to the West, Russia to the East, and Ukraine to the South discloses the existing differences in the perception of the state borders. Contemporary practice of the border crossing by the individuals settled down on the both sides of these borders clearly demonstrates inequalities determined by the EU policy toward its eastern neighbor. Due to the political conditionality, the Eastern Partnership Programme (EaP), initially viewed in the East as a useful tool for cooperation and construction of the common socio-cultural space in Europe, did not reach the declared aims in Belarus. The EU borders remain bastions that divide the nations and individuals.

**KEYWORDS:** border, border crossing, Belarus, borderland, Eastern Partnership Programme, political inequality

---

219 Larissa Titarenko is a Professor of Sociology at Belarusian State University (Minsk, Republic of Belarus) and Associate Researcher at Sociological Institute (S.-Petersburg, Russia). Her research interests include social theory, modernization, value changes, education and youth, public opinion, post-Communist identity and gender. She is the co-author of books: *Sociology in Russia* (Palgrave, 2017), *After the Soviet Empire: Legacies and Pathways* (co-editor, Brill, 2015), *Dynamics of value-normative system and life chances: post-soviet transformation in the Borderland* (EHU, 2014, in Russian), and *Tradition and Renewal: the Shape of Sociology for the Twenty-First Century* (Sage, 2012). She participated in more than 20 international projects and published more than 500 articles in nine languages. Contato: larissa166@mail.ru.

## 1. Introduction

There were always dreams among the people to build a world without borders. This world might be based on mutual trust, loyalty and solidarity among the equal nations. Contemporary globalization provides outstanding technical means of communication and electronic devices to connect the people, while political priorities determine the international relationship and dictate the political elites quite different practical goals for action. Regardless of the fact that the breakdown of the Soviet Union was accompanied by political promises of the western leaders to stop the Cold War and make the world open for the people from the East, since then European and global political developments turned quite different direction. The people of the Central Europe were allowed to join the EU relatively soon after the start of their political and economic transformation. As a result, these nations received the rights for free movement within the European Union – for employment, tourism, or any other personal reasons. The eastern ex-soviet states stayed out of this privileged world. For them, the EU borders have substituted the Berlin Wall destroyed in 1989. Even countries that received a visa free regime with the EU – Moldova, Ukraine, and Georgia – experience many bureaucratic obstacles on their way to the EU.

Belarus is a good example of the unequal consequences of political transformation in Europe. For Belarusians the newly established in the 1990-2000s EU borders strongly divide them from the West. The concept of borders is important to understand this situation.

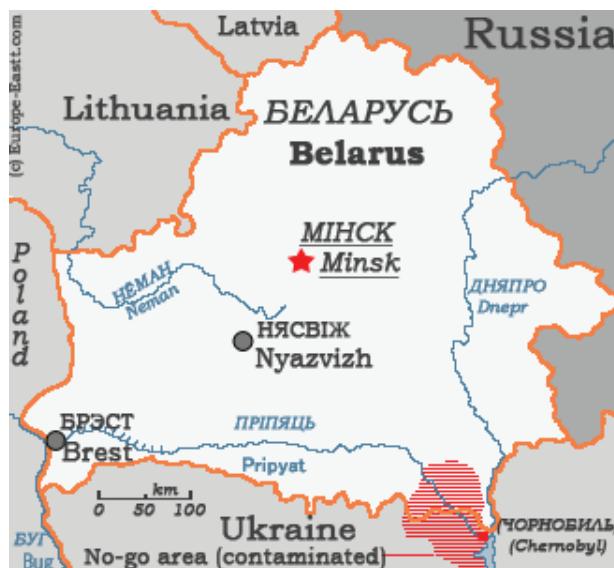
Belarus is a former Soviet republic that is situated in the centre of geographic Europe. In 1945, being a Soviet republic, Belarus was among the founders of the United Nations. Today it borders with three EU countries: Poland, Lithuania, and Latvia. However, the country is not considered as European within the EU states, due to the EU criteria. The reason is that Belarus is not a western-type democracy: on the contrary, the country is rather authoritarian, because its first and only president, Alexander Lukashenko, has been ruling the country since 1994, and his reelections have not been recognized as free and fair by the EU. Still, according to the international laws, regardless of the political regime, Belarus as an independent state has

equal rights to other countries and deserves to be treated on the international arena with respect.

## 2. Concept of Borders as Bridges or Frontiers

When talking about the borders and their meanings one can refer to several theoretical concepts. Such concepts can refer to the borders between the states on the global and regional level, i.e. inter-states relations, however, borders are important for everyday life of an individual as well, especially when we talk about border crossing.

*Fig.1. Map of Belarus*



Source: <http://www.europe-east.com/belarus/img/belarus-map.gif>

According to the theories of free choice, choice is the most important feature of contemporary life. There was no free choice in the traditional life where everything in the individual life was pre-determined by strict religious or domestic or moral or political rules/rituals/traditions. Free choice can exist only in a democratic society where people have some rights and freedoms. The concept of free choice is currently bound up with the idea of free rights and democracy. It has a relatively long history. In the modern times many famous sociologists contribut-

ed to the development of this concept. For Max Weber, the world of capitalism is based on the ideas of rationality, and rational choice is a feature of human behavior. If the choices are based on traditions or other factors, they are not rational (and not modern). Weber's theory of social action states that only rational actions (*i.e.* those based on free choice of an individual) can be viewed as social (WEBER, 1978). However, such concepts of free (rational) choice failed in the second part of the twentieth century as they could not be practically implemented. The concept of free choice in the current world was rejected as irrelevant, and new theories based on post-modern reality appeared.

Contemporary world is characterized by several new dimensions. Many authors stress the unpredictability of the global world and consequences of its development (GIDDENS, 1990), growing global inequality (THERBORN, 2013), and 'liquid nature' of this world (BAUMAN, 1998). These features made free choice impossible. As Bourdieu (1984) explained, social world is structured and divided by class criterion, so that all social actions are somehow determined by the social and cultural environment in which any individual lives. Currently any choice is viewed in sociology as a socially and culturally constructed phenomenon that is determined by social, political, economic and cultural environment. The space for free choice, if it exists, has a very limited chance for implementation as soon as this choice relates to the social or political spheres. Even in case when a choice relates to an individual life it can be limited by many social, economic, political, or cultural factors. Borders are mainly interpreted as dividing lines on many different levels – international, national, regional, local.

Concept of borders is a social and symbolic construction, although the real borders exist as a material factor as well. Borders can be viewed as the bridges to unite people (cultural, historical, economic, etc.) or as the frontiers to divide people (politically or physically). The first perception was (and still is) typical for the most citizens of the non-EU ex-soviet countries when they 'look West' and/or plan to 'travel West'. This is an idealistic view that expresses desires of Belarusians to live in a world open for the people and friendly to them. In an international survey conducted in 2018 by the project '**EU Neighbors East**' in six countries-members

of the EU Eastern Partnership Programme (EaP) two thirds of citizens of Belarus named these values as their personal priorities (EU NEIGHBORS EAST, 2018, p.5). Belarusians expect that the same values are common for the people in the EU.

It is not a surprise that most Belarusians have good attitudes to the EU. According to the same survey, 77 % of citizens of Belarus assessed their attitudes to the EU as positive or neutral. It means that most Belarusians are friendly to their western neighbors and have enough knowledge about the EU and its principles. Thus, according to the same survey, 41% of the Belarusian population mentioned human rights among their most important personal values. Positive associations with the EU are largely consistent in this regard: between 60% and 70% of citizens ‘strongly’ or ‘very strongly’ associate the European Union with human rights (67%), freedom of all kinds (religion – 69%, media – 66%, speech – 62%, and individual freedom – 66%), respect for other cultures (64%) and, in general, democracy (64%).

The second perception on borders as frontiers or castles characterizes the EU officials when they ‘look East’ to their non-EU neighbors. This perception is stereotypical for the common people in the EU as well, especially under the current growth of migration to the EU. Quite often the citizens of the EU do not even know which countries are their eastern neighbors. They are not aware that almost no migrants cross the EU-Belarusian borders aiming to stay illegally in the EU. The EU countries are more or less close to each other politically, legally and/or culturally; therefore these countries are assessed from outside as parts of the same Western, or European civilization. Depending on the EU political attitudes to any non-EU country, the latter can be viewed by its more advanced EU neighbors either as a part of the same ('European' or 'Western') civilization (the US) or as a non-part (therefore, such countries are called non-European). Belarus is among the countries from the third group.

Theoretical basis for the imbalance in the perception of the borders between the EU and Belarus includes theory of modernization by Inglehart (1996) who considers Belarus as much less modernized country than the western countries, and theory of clashes of civilizations by Huntington (1997) who distinguished between

Protestant, Catholic and Orthodox Christianity and takes this religious factor as a key for his classification of civilizations. Belarus being viewed by Huntington as an Orthodox country has been placed in the civilization that goes after Protestant (most advanced western states) and Catholic (less advanced western states). Both of these theories are politically biased and assume that countries that differ from the West politically, economically and/or culturally can be treated either as 'small brothers' or 'enemies'. From the point of view of the international laws, even if the countries are non-European and not advanced economically, they have to be treated by the EU on the same legal level as other countries. Still, in many cases the EU treats the eastern neighbors as the countries of the third (developing) world, i.e. as non-European by the civilization definition (BORODACHEV, 2007). The EU symbolically places such countries in its invisible hierarchy much lower than the EU itself, regardless of other criteria (economic situation, criminality, education) and view the borders with these countries as bastions to divide their own advanced world ('the West') and 'the rest of the world' (YEVAROUSKI, 2007). Sometimes this attitude is straightforward in the EU politics (although not declared officially), however, it is always visible in economic relations, and more often it is covered by diplomatic tricks.

When the EaP was launched in 2009, there was a hope in Belarus that the relationship between the EU and the Republic of Belarus would be improved on the basis of this program. Initially, the EaP was viewed in the East as a useful tool for improvement of the situation on the border crossing. However, until recently, this program did not contribute significantly into the process of bridging the people of different states and increasing the level of cooperation, exchanges, and democratization of the non-EU partners in the construction of the common socio-cultural space. Practical facts on the eastern EU borders prove that the conservative approach to the borders is still very strong among the states and peoples. As soon as the EU imposed political pre-conditions for the EaP implementation, its functioning in Belarus almost stopped. Therefore, the serious differences in relation to six EaP countries are recognized not only by Belarusian authors but also by the EU scholars: 'The heterogeneity and diversity of the Eastern Partnership countries is

well-known and this is reflected in different levels of intensity of EU relations with them' (FREIRE, 2018, p. 26).

### **3. Borderland as a Civilization "In Between"**

In the everyday life most people in the non-EU eastern European states consider themselves as 'neither first nor third world', *i.e.* keep a notion of their existence "in between" – a bit similar to the previous notion of "second world". In regard to Belarus, a notion of Borderland is currently in use in sociology, philosophy, and social anthropology. Within this context borderland means a multicultural and multiethnic community of people living in the territory of contemporary Republic of Belarus and its current neighbors, Poland and Lithuania. Historically, in the Middle Ages, there was a feudal state called Grand Duchy of Lithuania that became a cradle for modern Belarusians, Lithuanians and partly Poles. In the period of its expansion in the 14th-15th centuries, this state included lands that currently belong to modern Belarus, Lithuania, and partly to Russia, Ukraine, and Poland. It existed exactly in the geographical center of Europe

There are many borderland civilizations in the world. They usually emerge on the edge of the 'core civilizations' encountered each other in the same space. Thus, a borderland civilization can emerge as a result of an assimilation of some features of the dominant 'foreign' culture by the 'local' culture (the case of Northern American culture influencing Mexican culture and resulting in a new borderland civilization in Latin America). In many other cases it is a voluntary acceptance of some features from both sides that the ethnic communities (or other big social-cultural groups) living on the 'frontiers' of two bigger civilizations are destined to do under some historical conditions (this is a case of Polish-Lithuanian-Belarusian borderland civilization). The formation of such "borderland cultural localities" can be made through the several forced processes of assimilation of foreign culture (primarily, its religion) under the pressure of military actions, wars, historical events (influence of the Ottoman Empire on the Balkans), etc. Historically speaking, these forms can differ, but - under the current conditions of globalization - all forms of construction of borderland culture take place as a complexity (GANCHEV, 2007,

p. 5). In most cases, territorial borders of contemporary states do not coincide with the borders of these civilizations; therefore the population here identifies itself as a cultural community (vs. national or ethnic) and share some common vital values and meanings.

The case of Belarus as a contemporary part of the Eastern European borderland civilization, on the one hand, and a smaller borderland (sub-)civilization within the current Belarusian nation constructed on the criteria of shared common values rather than ethno-national features, on the other, can be viewed as an example of the current social-cultural complexity and global-national entanglement (THERBORN, 2001, p. 476). Unlike the ‘classical’ (‘ideal’) types of civilizations, borderland civilizations usually contain contradictory features that coincide with each other quite peacefully. In the contemporary global world the number of borderland civilizations is growing.

The scholars from the so called new EU countries often consider the existence of Belarusian civilization as an integral part of the Slavic and European world; these scholars explain the dual character of this civilization as a result of mixed cultural influence (GANCHEV, 2007; PAWLUCZUK, 2008). Thus, according to Polish scholar Pawluczuk (2008, p. 50), the current major idea of Belarus should be ‘to unite the elements of two civilizations’, Western and Russian, within a single borderland geopolitical space. From the view of the Bulgarian historian and philosopher Ganchev, Belarus represents a synthesis of western-European and eastern-European values and principles in political, cultural, economic and social life that makes this country ‘the most European among the former soviet republics’ (2007, p. 15).

Philologist Adam Mal'dzis is a major propagandist of the idea of Belarusian civilization in Belarus. He described some features of Belarusian civilization that make it dual: popular local identity (the so called “tuteyshye”) vs. developed civic or ethnic identity, bilingualism and polylinguism of the population vs. single titular language, tolerance and religious pluralism vs. religious fanaticism (MAL'DZIS, 2003). According to Mal'dzis, three borderland civilizations (Lithuanian, Polish and Belarusian) are very close to each other because they belong to the same cultural

space and have common history. He refers to the concept of borderlandness. In his interpretation, it is a cultural space where people prefer to identify themselves as ‘local’ rather than define by ethnic or national belonging. Mal’dzis also refers to the fact that people of borderland civilizations speak several local languages: they must know all of them to successfully communicate under different circumstances (in trade, in urban everyday life, in the country, etc.) These borderland civilizations are open to the neighbors; their nations desire to live in peace and successfully communicate with each other.

Some other authors also recognize the dominance of ‘local’ identity as typical for the borderland population and “local” language that might be a mixture of several national languages being in use in the particular region. For example, Polish scholar Joanna Getka in her research of Russian-Belarusian borderland confirmed the existence of the “local language” that was usually identified as ‘ours’, ‘prosty’ (simple), and ‘tuteyshy’ (GETKA, 2004, p. 10). This situation is similar to Polish – Lithuanian - Belarusian borderland (in particular, to Grodno region) as described by Adam Mal’dzis (2003, p. 3) where population could interact in different languages identifying themselves as ‘local’. The self-identification of the local population in the borderland territory as ‘tyteyshye’ and its poly-linguism proves the argument that borders of civilization differ from the state borders or the territory of a nation, so that nation and civilization can coincide as well as differ from each other.

The current European borderland countries clearly demonstrate that the so-called ‘civilization divisions’ are contextual: they have to be explained and understood under the particular historical framework. Currently, this symbolic borderland territory is politically divided between the countries that belong to different political alliances, and the common people living in these countries cannot easily communicate; they need permits, visas, etc. Therefore, the state borders between Poland and Lithuania (the EU countries), on the one hand, and Belarus (the non-EU country and a member of the Eurasian Economic Union), on the other, divide the people that are similar in many cultural aspects and have a common historical background. Border regime changed the life of many Belarusians, making it depen-

dent on the borders: visiting relatives, selling goods, smuggling, providing space for travelers, arranging the touristic deals, etc.

#### **4. Political Inequality in the Border Crossing**

The ‘double’ borderland situation has some contradictions. On the one hand, Belarus as an ex-soviet, non-EU country often demonstrate economic weakness in comparison to the EU, on the other – Belarusian citizens want to practice the same rights and benefits as the EU citizens because democracy and free market were the goals of post-communist transformation in general. Citizens of the non-EU countries want to be treated as human beings and practice their rights to cross the borders, travel abroad, and feel respect for themselves. Currently, the process of border crossing is not easy for most of the citizens of non-EU states, including Belarusians. It is obvious that some documents (passports, stamps, insurances) are necessary for border crossing both ways. At the same time it is not fair when this process is not equal: citizens of the EU countries can cross the borders with Belarus much easier than the non-EU Belarusians cross the EU borders because of the legal obstacles from the EU and extra requirements for them. Thus, from 2017 Republic of Belarus allows foreigners from 80 states to visit Belarus without visas in case they arrive in Minsk by air and stay in Belarus up to 10 days (not using Belarus only as a transit country). It is also possible to get a Belarusian visa at the airport upon arrival for all the foreigners. No invitation is needed – just a passport, medical insurance and money. From July 2018 citizens of 74 states can visit Belarus without visa and stay here up to 30 days. The exclusion is made for diplomats and some special categories of professionals: they cannot travel this way. It is not allowed to be employed in Belarus during this stay, while education goals are possible to realize. There is no special line ‘for the EU citizens only’/‘for all citizens’ at the Belarusian airports while it is typical for the EU airports. All the passengers are treated equally. These facts clearly demonstrate the openness of the Republic of Belarus for the global world even if there is no reciprocity in travel conditions for the citizens of Belarus.

Indeed, the EU treats citizens of Belarus on the basis of political conditions.

As the EU is the most important player in Europe that pretends to play a key role on a global arena, the relations between the EU and Belarus are not equal. The EU assumed a role of a ‘senior brother’ or a mentor toward Belarus and tries to dictate the ‘rules of the game’ between them. For Brussels, Belarus is a non-European non-democratic state because it does not belong to the EU or to the associated countries and do not follow the EU principles. Therefore, following these arguments, Belarus belongs to another civilization. Although this position is not declared officially, communication between the EU and Belarus in the everyday life is based on these arguments.

The relations between the Republic of Belarus and the EU have never been very positive, because Belarus did not become an open market democracy in the 1990s. In 2004 the EU officially stated the demands of ‘democratic forms of government’ in Belarus and ‘free and fair elections’ and made the implementation of this demand a major condition for any real cooperation with Belarus and for visa facilitation. In the early twenty first century a period of the EU and US sanctions against Belarus started: some Belarusian authorities were banned from visiting the EU and US and goods of some Belarusian firms were prohibited for trade. The major reason for the sanctions was the election recognized as undemocratic. In other words, sanctions were related to the presidential election and political actions of the ruling elite and not to the actions of the population. However, common Belarusians that wanted to visit the EU or the US became the victims of the sanctions: visa offices were temporary closed, conditions and procedures became more complicated. The first EU and the US sanctions were imposed in 2006 after the presidential election and they are still in power for several officials and firms. The strong EU economic sanctions were imposed in 2011 after the new presidential election that was also recognized as non-democratic and non-free. After release of political prisoners in 2015 many sanctions were lifted, but not to the end. As for visas (visa fees and procedure), there was no improvement at all.

The relationship to the border crossing symbolically divided the Belarusian population into two groups: those who are ‘respected people’ with a pass to the EU (passport, visa, or official permit) and ‘the rest’ (without visas and possibilities

to cross the border). According to the statistics, less than one in ten Belarusians apply for Schengen visa, so the proportion between the two groups has never reached even 1 to 10 (YELISEYEV, 2016). However, even persons with the proper visas can be stopped at the border if the border control officials would like to do that for any reasons. Therefore, Belarusians are not aware of the border crossing as long as they reach the foreign country. Many Belarusians feel like potential criminals when crossing the EU border even if they did nothing against the law.

Although Belarus has the fifth place in the world by the number of visas among the countries that need Schengen visas (after Russia, China, Ukraine and Turkey, accordingly), the number of received visas decreased in the last years due to economic decline of Belarus (YELISEYEV, 2016). Still, on the number of Schengen visas *per capita* Belarus is the first among some 140 countries in the world that need Schengen visas. Additionally, only 3 out of 1000 Belarusian applicants have been rejected recently as Belarusians almost never violate visa regime and migration rules (Kostyukevich 2015). At the same time, the conditions for the citizens of Belarus to cross the EU borders are the worst in comparison with other countries-members of the EaP. Among six EaP countries only citizens of Belarus pays 60 euros *per* any Schengen visa, while citizens of Armenia and Azerbaijan (as well as Russians) pay 35 euros (FILATOVA, 2018), and the visa processing for Belarusians may keep several weeks. Citizens of Ukraine, Moldova and Georgia do not need visa to visit the EU. Overall, Ukrainians can visit 128 countries without visas, Moldovans – 121 states, Georgians – 112 states. Belarusians can visit 77 countries. Among the EaP states only citizens of Azerbaijan and Armenia can visit less countries without visas, than Belarusians: 66 and 62 accordingly.

According to the new EU plans, visa fee may soon increase from 60 to 80 euros for Belarusians, and biometrical passports will be required (until now they do not exist in Belarus). Negotiations on visa issues have been in function for several years, therefore, citizens of Belarus expected to get less costly visas. However, the EU bound up the visa issue to the readmission and put forward many additional technical conditions (like biometrical passport), while the Republic of Belarus

did not accept them. Therefore, it is hardly possible to expect that both sides would find a balanced solution soon, or that visa fee would be less (TELEGRAPH, 2018).

### Final considerations

To summarize, the Republic of Belarus is situated in the center of Europe and perceives its place as a bridge between the East and the West. However, the state borders between the EU and Belarus plays a role of dividing walls between the two different worlds. Similar to the period of the Cold War, the choices to cross the EU borders for citizens of Belarus to a large extent pre-determined by the political factors. The symbolic borders are personified in visas that are necessary for crossing the state borders and the receipt of which complicates the lives of Belarusian citizens much more than the citizens of other neighbor countries.

From the beginning of the 21<sup>st</sup> century the EU declared its desire to construct a ring of friendly states that would share the EU values and principles. Several political programs, including Eastern Partnership, have been established for the non-EU eastern partners, Belarus among them. As Belarus does not want to be a strong EU adherent, the EU does not extend the promised EaP privileges to this country. In order to increase its position on the international arena Belarus needs political and economic allies whose principal interests would coincide and who therefore would be oriented to the mutually fruitful relations and open borders rather than to political dominance among the unequal partners.

Belarus is open to both East and West. Belarusian minister of foreign affairs Makey in his interview to *Euro news* admitted that Belarus wants to keep good relationship with Russia as its key partner, and also would like to have more advanced and close relationship with the EU. The rational reason for this policy is the fact that Belarus is situated between these two big players and big powers (SPUTNIK, 2018). Belarus cannot sacrifice the good relationship with one key partner for the sake of another. Belarus considers the state borders as bridges for mutually fruitful communication with all the neighbors keeping its own national interests as the major priority.

## REFERENCES

- BAUMAN, Z. **Globalisation:** The Human Consequences, Cambridge: Polity Press, 1998.
- BORODACHEV, T.V. **Granitsy Evropeizatsii.** Rossiya I Evropeyskiy Soyuz 1991-2007, Moscow: SU-HSE, 2007.
- BOURDIEU, P. **Distinction:** A Social Critique of the Judgment of Taste, trans. by R. Nice, Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- EU NEIGHBORS EAST. **Annual survey report:** Belarus 2018. Available at: <[https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2018-07/EU%20NEIG-BOURS%20east\\_AnnualSurvey2018report\\_BELARUS.pdf](https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2018-07/EU%20NEIG-BOURS%20east_AnnualSurvey2018report_BELARUS.pdf)>. Accessed on: 2 jul. 2018.
- FREIRE, M.R. **European Union foreign policy in a changing geopolitical context,** Journal of the Belarusian State University. Sociology, 2018, no. 2, p. 20-29.
- FILATOVA, I. **Lushchie I hudchie pasporta na postsovetskem prostranstve.** Available at: <<https://www.dw.com/ru>>. Accessed on: 30 jul. 2018.
- GANCHEV, P. **Kul'turnaya I natsional'naya identichnost' Belarusi kak chast' obsheslavianskoy I obsheevropeyskoy identichnosti,** Systemnaya transformatsiya obshchestva. Istoricheskiy optyt, sovremennost, perspektivy v usloviyah globalizatsii I integratsii, Collection of works, vol. 4, Brest: Technical University, 2007, p. 3-16.
- GETKA, I. Neskol'ko **zamechaniy o yazyke, samoidentichnosti I natsional'noy prinadleznosti zhiteley belorussko-russkogo pogranichya, Pogranich'e:** istoricheskiy I kul'turno-antropologicheskiy aspekty. Symposium Materials, Charkov: National University, 2004, p. 8-10.
- GIDDENS, A. **The consequences of modernity,** Cambridge: Polity Press, 1990.
- HUNTINGTON, S., The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order, New York: Touchstone, 1996.
- INGLEHART, R. **Modernization and Postmodernization.** Cultural, economic and political change in 43 societies, Princeton: Princeton UP, 1997.
- KOSTYUKEVICH, N. **Schengenskiye vizy dlya belorusov: kto shashche vydavet, kto - otkazyvayet,** 2015, Available at: <<https://news.tut.by/society/445988.html?crnd=13153>>. Accessed on: 7 apr. 2018.

MAL'DZIS, A. **Klachki pamiz pazaycharashnim I syennashnym**, *Novy Chas*, no. 14, 2003, p. 1-12.

PAWLUCZUK, W. **Ethnogeny of Belarusians and Belarusian Ideology: Socio-logical View**, *Phylosophiya i Sotsial'nye Nauki*, 2008, no. 4, p. 45-50.

SPUTNIK, **Makey o Evropeyskom Soyuze I Rossii:** my okazalis mezhdju dvuh "bol'shih ogney", 2018, Available at: <<https://news.mail.ru/politics/33092031/?from-mail=1>>. Accessed on: 7 apr. 2018.

TELEGRAPH, V. **sentyabre proydot ocherednie peregovory po uproschcheniyu vizovogo regima**, 2018, Available at: <<https://telegraf.by/2018/07/54/404370>>. Accessed on: 30 jul. 2018.

THERBORN, G. **The Killing Fields of Inequality**, Cambridge: Polity Press, 2013.

THERBORN, G. **Globalisation and Inequality: Issues of Conceptualization and of Explanation**, Soziale Welt, 2001, no. 52, p. 449-476.

WEBER, M. **Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology**, transl. of 4<sup>th</sup> German' ed. of *Wirtschaft und Gesellschaft*, ed. By G. Roth and C. Wittich, Berkeley: University of California, 1978.

YELISEYEV, A. **Belarusy stali menshe poluchat schengenskih viz no vse ravno ostayutsya v mirovyh liderah**, 2016, Available at: <<https://news.tut.by/politics/490558.htm>>. Accessed on: 30 mar. 2016.

YEVAROUSKI, V. **The West and the Rest: Belarusian perspective**, The New Europe: uncertain identity and borders, Bialystok: University of Bialystok, 2007, p. 147-160.



## 16. ASSESSING STATE PARTITION AS A CONFLICT MANAGEMENT STRATEGY IN SUB- SAHARAN AFRICA

*Luis da Vinha*<sup>220</sup>

*Madeline Bennett*<sup>221</sup>

---

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. State Partition as a Conflict Management Strategy;  
3. Eritreia; 4. South Sudan; Conclusion.

### ABSTRACT

The international community has endorsed territorial partition on several occasions in recent history as a way to separate belligerent factions and as an attempt to secure a peaceful settlement to intrastate conflicts. The underlying rationale underscoring calls for partition is that only the physical separation of warring groups can assure of a lasting peace settlement. The African continent has been particularly ravaged by intrastate conflicts over the decades. However, while the international community has sought to actively address the conflicts in Africa, it has been reluctant to sponsor or endorse partition as a mechanism for managing intrastate war. With the exceptions of Ethiopia (creation of Eritrea in 1993) and Sudan (creation of South Sudan in 2011), partition has not been a viable option for addressing the conflicts which have scourged the continent for over half a century. This chapter reviews the cases of Eritrea and South Sudan and assesses the viability of partition as a conflict management strategy.

---

220 Luis da Vinha is Associate Professor of Political Science at Valley City State University (North Dakota, USA). He received his Doctorate in International Relations from the School of Economics of the University of Coimbra (FEUC) / Centro de Estudos Sociais (CES). He is also a member of the Grupo de Estudos Avançados sobre Paz e Conflitos Internacionais (GEAPCI). Contact: luis.davinha@vcsu.edu.

221 Madeline Bennett is a California native studying political science at Valley City State University. She is the recipient of the 2017 SOAR scholarship at Valley City State University for her research in the field of political geography. Her work on state partitions has been presented at several conferences. Contact: madeline.bennett@vcsu.edu.

**KEYWORDS:** Africa, conflict management, Eritrea, intrastate conflict, partition, secession, South Sudan.

## 1. Introduction

War and conflict are a constant reality of human history. Traditionally, conflicts would cease when one of the warring parties would defeat its adversary or adversaries. However, the 21<sup>st</sup> century has witnessed the increasing use of conflict resolution strategies to try to manage contemporary warfare, particularly those of intrastate conflicts. Several strategies have received varying emphases, some of these including power-sharing schemes, third-party intervention, mediation and negotiations, and reconciliation (Ramsbotham, Miall, & Woodhouse, 2011). When all other options have been exhausted, a solution of last-resort has been to promote the territorial partition of states – i.e., the transforming a single state into two or more states (Waterman, 1996). Partition – sponsored by the international community – has been employed in multiple situations in recent history as a way to separate the belligerent factions and as an attempt to secure a peaceful settlement to the dispute – e.g., partitions of India (1947), Palestine (1947), Korea (1954), Vietnam (1954), Pakistan (1971), Cyprus (1974), Yugoslavia (1990s), Serbia (2008).

With the exceptions of Ethiopia (creation of Eritrea in 1993) and Sudan (creation of South Sudan in 2011), partition has not been a viable option for addressing the conflicts which have scourged the African continent for over half a century. This particularity elicits perplexity when taking into consideration the number of intra-state conflicts that have ravaged African countries and contributed to millions of deaths. This is particularly relevant considering the fact that the borders of Africa are still predominantly the arbitrary borders established by the colonial powers (Fisher, 2012; Herbst, 1989).

This chapter will seek to assess the viability of partition as a conflict management strategy, particularly in the continental African context. We begin by providing some conceptual clarification regarding state partition, namely by identifying its main characteristics and distinguishing it from other forms of territorial reorganiza-

tion such as secession. We then proceed to review the cases of Eritrea and South Sudan, framing their creation and their subsequent spiral of renewed conflict. Finally, we provide a brief reflection on the utility of state partition as an effective mechanism of conflict management.

## **2. State Partition as a Conflict Management Strategy**

The international community has sought to address intrastate conflicts, particularly civil wars and wars fueled by separatist nationalism, by employing a variety of conflict management strategies (Fearon, 2004). Since the beginning of the twentieth century, the end of several conflicts has been negotiated through the development and institutionalization of power sharing schemes, institutional reorganization, and the attribution of greater autonomy to local and regional actors. On several occasions, territorial rearrangements have been espoused as the ultimate conflict resolution strategy. The twentieth century witnessed three periods of major political-geographic realignments (Waterman, 1996). The first period followed the termination of World War I and was characterized by the dissolution of several of the European multi-national empires. In their place, “nation-states” flourished throughout central and eastern Europe and the Middle East. This impetus found its justification in the Wilsonian emphasis on “national self-determination” which sought to align state borders with national groups (Fearon, 2004). The second major realignment followed the conclusion of World War II. The massive migrations of peoples and the consolidation of the East-West political and military confrontation reordered many of Europe’s borders, while the process of decolonization profoundly altered the political geography of Africa and Asia. Finally, the demise of the Cold War significantly altered the borders of Central Asia and Europe as new states bloomed in the wake of the dissolution of the Soviet empire. These political-geographic realignments have not yet quelled conflicts as civil wars and separatist claims continue into the present century – e.g., Balkans, Burma, India, Russia, Sudan, Ukraine, and Turkey.

However, the debate around territorial rearrangements is fraught with complexity, particularly regarding conceptual issues. Concepts such as partition (Waterman, 1996), secession (Pavković and Radan, 2007), and devolution (Crawford, 2006)

have defied consensus among political scientists, legal scholars, politicians, and practitioners. In order to dispel any confusion that may result from the academic literature, an effort to establish some conceptual clarity is essential. Therefore, in this chapter, we will use the term “partition” to mean the division of an existing sovereign state into two or more new states (Waterman, 1996). Some authors identify two distinct forms of partition: “hard” partition and “soft” partition (O’Leary, 2007). Hard partition refers to the formation of new sovereign and independent states, completely dissolving the former state. In contrast, soft partition implies a profound form a regionalization in which the existing state is transformed by the creation of highly autonomous regions (without creating new states and/or redefining the borders of the existing state). Regardless of the arrangement, partition is usually a political solution employed or brokered by an outside actor (e.g., an international organization) to try to address an intrastate conflict. As Stanley Waterman clarifies:

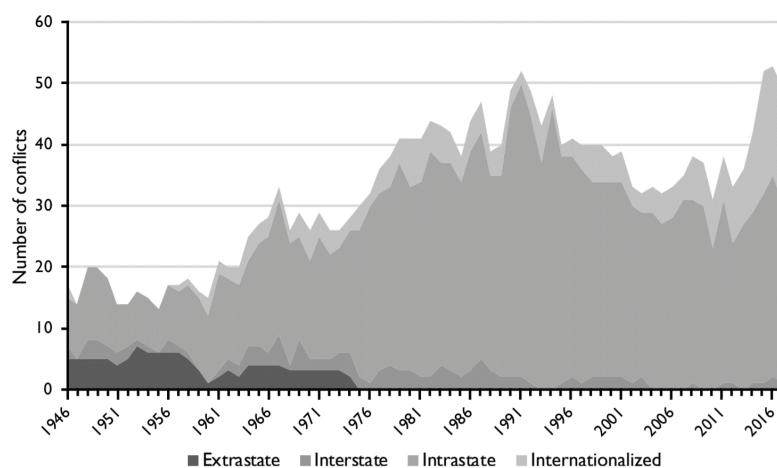
Modern partition is more often than not a political solution imposed on parties in conflict within an existing state because alternative solutions within the borders of the existing state have been tried unsuccessfully. As such, partition is hardly ever used directly as a means of bringing about a cessation of hostilities between the parties; this usually occurs through the imposition of a ceasefire called by a partner to the conflict themselves or brokered by a third party. The ceasefire or armistice is accompanied by arbitrary lines on the ground that physically separate the parties. If the truce gels, and the cessation of hostilities lasts, these lines form the basis around which a future partition might take place. Partitioning, then, can be seen as a distancing procedure whereby the parties are separated. This is seen as an easier resolution to the conflict to manage than one which involves sharing space within existing international borders. (Waterman, 1996: 347)

Secession, for its part, refers to the nonconsensual and forcible rearrangement of a state’s borders resulting from the threat or use of force by a domestic actor or actors (Crawford, 2006). The creation of a new territorial state (or states) represents

a rejection of the host state's claim to sovereignty over a specific people or group of people. In contrast to partition, a secession tends to be a unilateral act that seeks to change the claims to sovereignty over a specific group or groups of people. This one-sided dimension of secession contributes to another key distinction with partitions: international recognition. In other words, by involving third parties, such as international organizations, partitioned states are generally recognized by the international community, whereas secessionist states unilateral actions are often met with international condemnation (Waterman, 1996). Ultimately, both partition and secession are forms of achieving a hoped-for self-determination.

Nonetheless, while the international community has traditionally supported the principle of self-determination, it has been reluctant to endorse territorial rearrangements, particularly those achieved through force (O'Leary, 2007). Thus, partition is the only form of territorial reorganization that is accepted as a conflict resolution strategy sponsored by international organizations. However, it is rarely employed in a systematic and coherent way. This is particularly noteworthy considering the role internal strife plays in international politics over the last 70 years. Whereas interstate conflicts have been declining since the end of World War II, the number of intrastate conflicts, in contrast, has been on the rise (Figure 1).

**Figure 1 – Number of Armed Conflicts by Type of Conflict, 1946–2017**

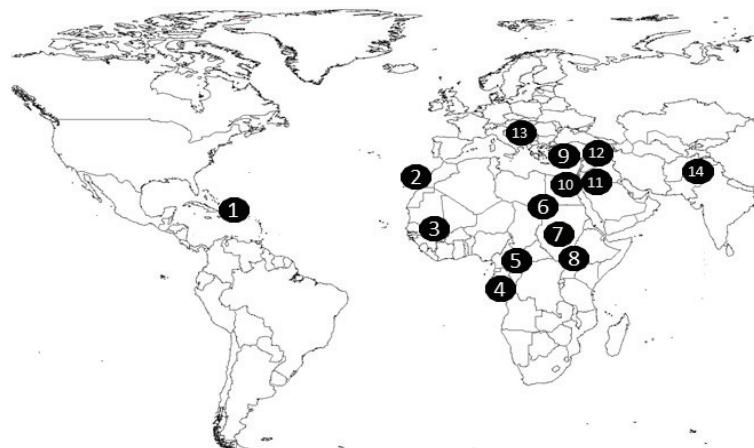


SOURCE: Dupuy and Rustad, 2018

While there are significant regional variations in the level of violence accruing to these conflicts, studies demonstrate that Africa has been the most violent region over the last quarter century (Melander, 2015). The international community has long acknowledged this situation and has tried to engage with the conflicts in Africa by employing a wide assortment of conflict management strategies – e.g., power-sharing schemes, third-party intervention, mediation and negotiations, and reconciliation. In fact, of the current 16 peacekeeping operations led by the United Nation's Department of Peacekeeping Operations, nine are located in Africa (Figure 2).

While the international community has sought to actively address the conflicts in the African continent, it has been reluctant to sponsor or endorse partition as a mechanism for managing intrastate war. While partition is not a panacea for resolving all internal disputes in warring states and is acknowledged as a strategy of last-resort, it does present itself as an option to separate the parties in a conflict and to ensure international recognition to the belligerent parties (Waterman, 2006). This strategy has been employed in numerous situations over the last century to try to prevent or solve challenging internal conflicts – e.g., the partitions of India (1947), Palestine (1947), Korea (1954), Vietnam (1954), Pakistan (1971), Cyprus (1974), Yugoslavia (1990s), Serbia (2008). The international community has endorsed many of these solutions and has even had an active role in guaranteeing the survival of several newly partitioned states – e.g., Cambodia, Kosovo, and East Timor.

**Figure 2 – Current UN Peacekeeping Operations**



- 1 UN Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH)
- 2 UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)
- 3 UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)
- 4 UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)
- 5 UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA)
- 6 African Union – UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)
- 7 UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA)
- 8 UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)
- 10 UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)
- 11 UN Truce Supervision Organization (UNTSO)
- 12 UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)
- 13 UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)
- 14 UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)

SOURCE: the authors, adapted from <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>

However, despite the record of intrastate violence in Africa, the international community has failed to endorse partition as a possible conflict management strategy in the region. With the exceptions of Ethiopia (creation of Eritrea in 1993) and Sudan (creation of South Sudan in 2011), the international community has shunned any debate which might undermine the sovereignty of existing states. Yet, it is the preservation of the post-colonial borders which is often responsible for the internal strife in numerous African countries (wa Mutua, 1995). We occasionally come across calls for a re-definition of the borders of Africa. In a *Foreign Policy* article, Zachary pleaded with the international community to address the post-colonial challenge:

Borders created through some combination of ignorance and malice are today one of the continent's major barriers to building strong, competent states. No initiative would do more for happiness, stability, and economic growth in Africa today than an energetic and enlightened redrawing of these harmful lines. (Zachary, 2010)

Nevertheless, the international community has turned a blind eye to this historical misstep and persists in viewing partition with suspicion. In particular, Western states have customarily claimed that the international community does not have a need for additional borders and, consequently, favor mechanisms such as negotiation, power-sharing, regional autonomy, and federalism over the creation of new states (Johnson, 2008). Even in situations where *de facto* states exist, and which exhibit “empirical statehood”, international recognition has faltered. The Republic of Somaliland is a case in point. Whereas Somaliland has all the characteristics of a modern state, the majority of the members of the UN do not recognize it as a sovereign state, but rather as part of Somalia.

### 3. Eritrea

Eritrea’s experience with the colonial system highly constrained its political history and its transition to an independent, sovereign state. Italian policies played a significant role in determining the relations between the colonial state and local elites in post-colonial Eritrea. Italy proclaimed Eritrea as one of its colonies in 1890, implementing a system of institutional segregation based on ethnic, religious, and social divisions. The demographic collapse resulting from the Great Famine (1888-1892) left the Eritreans vulnerable to Italy’s whims and unable to form any effective form of anti-colonial opposition that extended beyond local alliances. The Italians took advantage of these alliances and appealed to those minorities typically oppressed due to ethnic stratification (Dirar, 2007).

Through complex political engineering, Italy constructed Eritrea as a prototypical colonial state. It used religious, linguistic, and ethnic factors to shape the identities of the people and consolidate its political control. The two dominant religions existing within the colonial state were Orthodox Christianity and Islam. Through the indigenization these two religions they sought to create the mechanisms for social cohesion and the legitimacy for their political authority (Dirar, 2007). Ethnic diversity also played a significant role in the formation of local identities. The Italians engendered policies to help facilitate movement of people and goods within Eritrea and to repress raids and other interethnic vio-

lence. More precisely, they empowered oppressed communities and remapped the ethnic relations. In addition, the Italians employed language as a tool in their colonial policy. From 1888-1911, Italian was the dominant language, as well as the main language of instruction. During the transition stage from Italian colonial rule to the fascist period from 1911-1921, the Italians enlarged the range of educational opportunities available to Eritreans by opening vocational schools and training for Eritreans to take over administrative positions in the lower levels of the public administration. From 1921 to 1931 polices became more consolidated and educational facilities expanded as the fascist model of society was implemented in Eritrea from 1931 to 1941 (Dirar, 2007).

Italian colonial rule collapsed in 1941 and a group of elites temporarily administered Eritrea as British forces occupied the territory. In 1949, British forces began to govern Eritrea as a United Nations trust territory. Eritrea became an autonomous federal component of Ethiopia in 1953 after a UN General Assembly vote. Subsequently, in 1962, Ethiopia annexed Eritrea and made it a province. Soon afterwards, the Ethiopian Emperor, Haile Selassie, increasingly asserted greater control by ending Eritrean federal status. As a response, Eritrea claimed its colonial borders as the basis for its self-determination from Ethiopia (Sturman, 2011). The nationalist attitude remnant from colonial rule led to an increasing struggle for independence. The Eritrean People's Liberation Front (EPLF), a branch of the Eritrean Liberation Front, called for a social revolution and war broke out between Ethiopia and the Eritrean resistance (BBC News, 2018). The war finally came to an end in 1991 after the Eritrean people's Liberation Front captured the Eritrean capital Asmara, formed a provisional government, and toppled Mengistu Haile Mariam (Sambanis & Schulhofer-Wohl, 2009). Eritrea and Ethiopia were then separated through a *de jure* partition (Chapman & Roeder, 2007). This separated the opposing ethnic groups into two new internationally recognized separate sovereign states (Pischedda, 2008). After the Eritreans voted overwhelmingly for independence in a UN-monitored referendum, Eritrea joined the United Nations in 1993 (Sturman, 2011).

However, the partition of Ethiopia and the creation of a sovereign Eritrea

have not created a sustainable peace. Initially following their success, Eritrea saw growth in the 1990s due to low levels of crime and corruption bolstered by an educated population eager to help in its reconstruction. But as the nation started working on its new constitution, it plunged into a sequence of regional conflicts capped by a border war with Ethiopia. This initiated a cycle of military mobilization and political repression that reversed much of the progress that had been made toward development of a democracy (Connell, 2011). Two distinct groups and approaches emerged as a result. One was the Eritrean People's Liberation Front with its commitment to a guided democracy in which it controlled the economy and society until a time when power could be transferred back to the people. The second group was composed by the critics within the Eritrean People's Liberation Movement along with critics within the People's Front for Democracy and Justice who argued for a more open society. Meanwhile, those who challenged the existing autocratic authority were identified and suppressed, leading to the defeat of democratic initiatives and the consolidation of a dictatorship. As a result, despite the ratification of a new constitution in 1997, Eritrea has yet to hold national elections (Freedom House, 2018).

In addition to the lack of elections, the country reveals other symptoms of profound political dysfunction. Notably, the judiciary system lacks independence and is often bypassed through a system of special courts. Eritrean prisons unlawfully hold thousands of suspected political dissidents, draft evaders and others considered a threat to the state (Burnett, 2018). Moreover, the media is controlled by the state, and political parties outside the purview of the Eritrean people's Liberation movement are banned. As a result, an efficient system of tyranny, in which individuals are of more import than public offices, has been established (Connell, 2011). Not surprisingly, in 2015, the UN's Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea found that Eritrea's ruling authoritarian regime was responsible for "systematic, widespread and gross human rights violations", namely "violations in the areas of extrajudicial executions, torture (including sexual torture), national service and forced labor may constitute crimes against humanity" (Taylor, 2015). The protracted war against neighboring Ethiopia

pia led the governing regime to further consolidate its domestic control.

Ultimately, the legacy of conflict proved too great to overcome for Eritreans. As the renowned African scholar Richard Reid has so expressively stated, the EPLF and others have been focused on a past where violence is the only rationale:

There were many casualties of the armed struggle, many categories of dispossessed, many with little or no stake in the moral and institutional “liberation system” created by military victory. This was the legacy of liberation. In the rhetoric of the struggle, Eritrea was throwing off its colonial past, and rejecting the legacy left it by colonial rule; but of course “liberation” itself, the very achievement of national independence, is in fact an integral part of that legacy, with in turn an inheritance of its own to bestow on future generations. It is, indeed, all part of the same process. From this perspective, there is no “renewal”, or “fresh beginning”. (Reid, 2005: 472)

#### **4. South Sudan**

In a similar manner, looking at Sudan's colonial history helps to understand the political challenges it has faced and the developments that led to its partition and the creation of South Sudan. The area that encompasses current-day Sudan and South Sudan, were not united as one unit until 1956. Starting in 1821, the Ottoman-Egyptians ruled Sudan. In 1885 the Sudanese Mahdist movement evicted the Ottoman-Egyptian rulers from the region. This movement ruled first by Mahdi Muhammad Ahmad and then by his successor Khalifa Abdullahi, brought the southern regions of Sudan into the Mahdist state. However, the border stopped at Bahr al-Ghazal and never included the entirety of the territory that is currently known as Sudan (Seri-Hersch, 2013).

In 1899, country was occupied by Anglo-Egyptian troops. Subsequently, they would assemble the region into the unit known as “Anglo-Egyptian Sudan” and govern it for the next fifty years. The British held all the administrative and decision-making positions while the Egyptians claimed sovereignty over Sudan.

The British chose to govern Sudan as two separate states (i.e., North and the South Sudan), despite the territory being recognized as one unit. The British administrated them separately due to what they referred to as the cultural and religious differences between the Muslim North and the Christian South (Seri-Hersch, 2013).

Over time, the policies and the situation in the South began to be harshly criticized by the North and by British officials, as asymmetries exacerbated between the two regions. It was expected that the educational system in the South would be carried out by missionaries while the North would benefit from a governmental educational system, as missionaries had a limited presence in the predominantly Muslim North. The language of administration was also different in the two Sudanese regions further limiting any mixing of the two separate cultural groups. As economic resources were concentrated in the South, a gap in infrastructure and development increased. Accordingly, in 1945, British officials in Khartoum decided that something had to be done in Southern Sudan. Three possibilities were discussed: 1) unifying the North and South, 2) attaching the South to the British territories of British East Africa, and 3) partitioning the South, integrating a part of it in the North and the rest in East Africa. For the British, the southern part of Sudan could not become an independent state due to geographical and economic factors (Seri-Hersch, 2013).

In June 1947, the British governors met with southern and northern representatives to discuss the relations between the two Sudanese regions. While policy options diverged, the southern representatives zealously endorsed unification of the two regions into one administrative entity. As a result, British authorities hastily proceeded with the unification of the northern and southern regions. These two regions would form the embryonic sovereign state of Sudan ten years later in 1957 as a result of the decolonization process (Seri-Hersch, 2013).

While the two regions were now united, polarized conflict was still prevalent throughout the new country. Violence broke out between the central government and the southern based Sudan Peoples' Liberation Movement (PLM) in 1963 (Englebert & Hummel, 2005). By the 1990s, the civil war between the North

and South had reached a military stalemate. The international community pressured the opposing factions to reach a ceasefire. After extensive negotiations, a Comprehensive Peace Agreement was finally signed by the central government and the Sudan Peoples' Liberation Movement in 2005 (Huliaras, 2012). The agreement set up a power-sharing arrangement between the two groups. Billed as a roadmap for peace between the two nations (Ylonen, 2016), the agreement established the autonomous region of South Sudan, with its own central government, and gave the South the right of self-determination. It also called for a general vote at the end of the six-year transition period that would allow the South to choose between maintaining its current status or striving for national independence. In 2011, with the endorsement of the international community, 98.8% of the South Sudanese voted for independence and the new state of the Republic of South Sudan was created (Huliaras, 2012).

The partition aimed to be the final outcome of one of the longest civil wars in modern history. Millions of lives were lost in the conflict and the South finally achieved the independence to which it had long aspired (Huliaras, 2012). However, the partition did not end the conflict in South Sudan and usher in a sustainable peace. Ethnic divisions shattered the fragile peace in South Sudan as the leaders of the Dinka and Nuer ethnic groups incited other smaller ethnic groups to renewed violence. Competition over the control of natural resources and foreign intervention by neighboring Sudanese and Ugandan forces aggravated the situation creating an ethnic war characterized by a cycle of violent retaliation. Since then, several tens of thousands of people have been killed and over two million people have been displaced. Famine ravaged the new country threatening over 4.5 million people. In 2016, representatives of the UN Commission on Human Rights in South Sudan highlighted the gravity of the situation: "there is already a steady process of ethnic cleansing underway in several areas of South Sudan using starvation, gang rape and the burning of villages; everywhere we went across this country we heard villagers saying they are ready to shed blood to get their land back" (UNMISS, 2016).

In October 2018 a new peace agreement was reached between the war-

ring parties. However, the lack of enthusiasm from the major international powers, namely their lack of any significant commitment to contribute financially to the monitoring and to investment plans (which were essential as incentives to lay down arms) raise concerns about the agreement's sustainability (Burke & Takpiny, 2018). Moreover, the distrust between the different parts involved in the conflict further hinders a comprehensive settlement. It was once wistfully reasoned that peace would come naturally as a result of the partition. However, recent history demonstrates that partition *per se* was not enough to avert the catastrophe faced by South Sudanese (Natsios, 2015).

## Conclusion

As intrastate war ravaged the African continent over the last seven decades, appeals for rearranging national borders have increased (Fisher, 2012; wa Mutua, 1995; Zachary, 2010). The rationale underlying the appeals to "redraw" the map of Africa is that customary conflict-management strategies such as power-sharing schemes, mediation and negotiation, and reconciliation have not produced a durable and sustainable peace in the region. Chaim Kaufmann (1996, 1998) has eloquently articulated the reasoning sustaining the assumption that state partition is the best solution for separating belligerent parties and ending ethnic conflicts. For the author, ethnic rivalries driving intrastate wars are sustained by rhetoric and atrocities that reinforce the opposing ethnic identities to the point where cross-ethnic political appeals are ultimately incapable of restoring civil politics and cooperation among the parties. Therefore, there is only one possible solution:

Stable resolutions of ethnic civil wars are possible, but only when the opposing groups are demographically separated into defensible enclaves. Separation reduces both incentives and opportunity for further combat, and largely eliminates both reasons and chances for ethnic cleansing of civilians. While ethnic fighting can be stopped by other means, such as peace enforcement by international forces or by a conquering empire, such peaces last only as long as the enforcers

remain. (Kaufmann, 1996: 137)

While Kaufmann provides several case studies to substantiate his prerogative, the cases assessed in the present chapter challenge this claim. Territorial partition failed to produce an end to the hostilities in both Eritrea and South Sudan. Separating warring groups did not remove other potential sources of conflict.

We are not alone in challenging the assumption that state partition is the “best” solution for dealing with intrastate conflict. Numerous scholars and commentators have highlighted the limits of such audacious political endeavors (Njoku, 2010; Sambanis & Schulhofer-Wohl, 2009). Studies reveal that partitions endorsed by external actors have failed to improve security environments on multiple occasions. In many cases, this is due to the fact that the territorial rearrangements are ultimately, political decisions that have tended to favor privileged or dominant minorities (O’Leary, 2007). These externally-driven partitions often generate domestic resentment on both sides of the conflict. As Waterman (1996: 347) observes, the partition “is often regarded by the combatants themselves as completely undesirable at worst, a temporary expedient at best”. Therefore, regardless of the logical rationale underlying the call for partitioning conflict-riden states in Africa, recent experiences in Sub-Saharan Africa remind us of the need for a profound reflection and evaluation of each individual situation and caution in espousing simplistic solutions.

## REFERENCES

BBC News. **Eritrea Profile – Timeline**. 2018. Available at: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-13349395>>. Accessed on: 27 sep. 2018.

BURKE, Jason; TAKPINY, Benjamin. **South Sudan Celebrates New Peace Accord Amid Joy – and Scepticism**. The Guardian. (2018, October, 31) Available at: <<https://www.theguardian.com/global-development/2018/oct/31/south-sudan-celebrates-new-peace-accord-amid-joy-and-scepticism>>. Accessed on: 1 nov. 2018.

BURNETT, Maria. **Never to Be Seen Again in Eritrea? Eritrea’s Endless**

Incommunicado Detention of Critics. Human Rights Watch, 2018. Available at: <<https://www.hrw.org/news/2018/09/18/never-be-seen-again-eritrea>>. Accessed on: 1 nov. 2018.

CHAPMAN, Thomas; Phillip, Roeder. **Partition as a Solution to Wars of Nationalism:** The Importance of Institutions. *The American Political Science Review*. 2007, 101(4): 677-691.

CONNELL, Dan. **From Resistance to Governance:** Eritrea's Trouble with Transition. *Review of African Political Economy*. 2011, 38 (129): 419-433.

CRAWFORD, James. **The Creation of States in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DIRAR, Uoldelul. **Colonialism and the Construction of National Identities:** The Case of Eritrea. *Journal of Eastern African Studies*. 2007, 1 (2): 256-276.

DOWNES, Alexander. **More Borders, Less Conflict?** Partition as a Solution to Ethnic Civil Wars. *SAIS Review*. 2006, 26 (1): 49-61.

DUPUY, Kendra; RUSTAD, Siri Aas. **Trends in Armed Conflict, 1946-2017**. PRIO, 2018. Available at: <<https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=11035>>. Accessed on: 26 sep. 2018.

ENGLEBERT, Pierre; HUMMEL, Rebecca. **Let's Stick Together:** Understanding Africa's Secessionist Deficit. *African Affairs*. 2005, 104: 399-427.

FEARON, James. **Separatist Wars, Partition, and World Order**. *Security Studies*. 2004, 13 (4): 394-415.

FISHER, Max. **The Dividing of a Continent:** Africa's Separatist Problem. *The Atlantic*, 2012. Available at: <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/09/the-dividing-of-a-continent-africas-separatist-problem/262171/>>. Accessed on: 16 nov. 2016.

FREEDOM HOUSE. **No More Excuses for Eritrea**. 2018. Available at: <<https://freedomhouse.org/blog/no-more-excuses-eritrea>>. Accessed on: 12 sep. 2018.

HERBST, Jeffrey. **The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa:** *International Organization*. 1989, 43 (4): 673-692.

HULIARAS, Asteris. **The Unanticipated Break-Up of Sudan:** Causes and Consequences of Redrawing International Boundaries. *Commonwealth & Comparative Politics.* 2012, 50 (3): 257-270.

JOHNSON, Carter. **Partitioning to Peace:** Sovereignty, Demography, and Ethnic Civil Wars" *International Security.* 2008, 32 (4): 140–170.

KAUFMAN, Chaim. **When All Else Fails:** Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century. *International Security.* 1998, 23 (2): 120-156.

KAUFMAN, Chaim. **Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars.** *International Security.* 1996, 20 (4): 136-175.

KUPERMAN, Alan. **Is Partition Really the Only Hope? Reconciling Contradictory Findings About Ethnic Civil Wars.** *Security Studies.* 2004, 13 (4): 314-349.

MELANDER, Erik. **Organized Violence in the World 2015:** An Assessment by the Uppsala Conflict Data Program. Uppsala, Sweden: Uppsala Conflict Data Program. 2015. Available at: <[http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/61/61335\\_luc-dp-paper-9.pdf](http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/61/61335_luc-dp-paper-9.pdf)>. Accessed on: 22 Nov.2016.

MÜLLER, Tanja. **Representing Eritrea:** Geopolitics and Narratives of Oppression. *Review of African Political Economy.* 2016, 43 (150): 1-10.

NATSIOS, Andrew. **A New Approach for South Sudan.** *The New York Times,* 2015. Available at: <<https://www.nytimes.com/2015/07/29/opinion/a-new-approach-for-south-sudan.html>>. Accessed on: 12 Sep. 2018.

NJOKU, Raphael. **Nationalism, Separatism, and Neoliberal Globalism:** A Review of Africa and the Quest for Self- Determination since the 1940s. In: Doyle, D. (Ed.) *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Contemporary Separatist Movements.* Athens, GA: University of Georgia Press, 2010, 338-360.

O'LEARY, Brendan. **Analysing Partition:** Definition, Classification and Explanation. *Political Geography.* 2007, 26 (8): 886-908.

PAVKOVIĆ, Aleksandar. **Secession: A Much Contested Term.** In: Kingsbury & Laoutides (Eds.) *Territorial Separatism in Global Politics: Causes, Outcomes and Resolution.* New York: Routledge: 2015, 15-28.

PAVKOVIĆ, Aleksandar; RADAN, Peter. **Creating New States:** Theory and Practice of Secession. Burlington. VT: Ashgate, 2007.

PISCHEDDA, Costantino. **Partition as a Solution to Ethnic Conflict.** The International Spectator. 2008, 43 (4): 103-122.

RAMSBOTHAM; Oliver; MIALL, Hugh; WOODHOUSE, Tom. **Contemporary Conflict Resolution.** Malden, MA: Polity Press, 2011.

SAMBANIS, Nicholas; JONAH, Schulhofer-Whol. **What's in a Line? Is Partition a Solution to Civil War?** International Security. 2009, 34 (2): 82-118.

SERI-HERSCH, Iris. **From One Sudan to Two Sudans:** Dynamics of Partition and Unification in Historical Perspective. Tel Aviv Notes. 2013, 7 (13): 1-8.

SPEARS, Ian. **Debating Secession and the Recognition of New States in Africa.** African Security Review. 2004, 13 (2): 35-48.

STURMAN, Kathryn. **Eritrea:** A Belated Post-Colonial Secession. In: PAVKOVIĆ, A; RADAN, P. (Eds.) *The Ashgate Research Companion to Secession*. Burlington, VT: Ashgate: 2011, 497-500.

TAYLOR, Adam. **The Brutal Dictatorship the World Keeps Ignoring.** The Washington Post. 2015. Available at: <[https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/06/12/the-brutal-dictatorship-the-world-keeps-ignoring/?utm\\_term=.b0fb611b75f3](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/06/12/the-brutal-dictatorship-the-world-keeps-ignoring/?utm_term=.b0fb611b75f3)>. Accessed on: 15 Oct. 2018.

THEMNÉR, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. **Armed Conflict, 1946-2010.** Journal of Peace Research. 2011, 48 (4): 525–536.

UNMISS. **UN Human Rights Experts says International Community has an Obligation to Prevent Ethnic Cleansing in South Sudan.** 2016. Available at: <<https://unmiss.unmissions.org/un-human-rights-experts-says-international-community-has-obligation-prevent-ethnic-cleansing-south>>. Accessed on: 12 Oct. 2018.

WA MUTUA, Makua. **Why Redraw the Map of Africa: A Moral and Legal Inquiry.** Michigan Journal of International Law. 1995, 16: 1113-1176.

WATERMAN, Stanley. **Partition, Secession and Peace in Our Time.** Geo-Journal. 1996, 39 (4): 345-352.

YLÖNEN, Aleksi. **Reflections on Peacebuilding Interventionism:** State-

and Nationbuilding Dilemmas in Southern Sudan (2005 to the Present). *Global Change, Peace & Security*. 2016, 28 (2): 213-223.

ZACHARY, G. Pascal. **Africa Needs a New Map.** *Foreign Policy*. 2010. Available at: <<http://foreignpolicy.com/2010/04/26/africa-needs-a-new-map/>>. Accessed on: 14 nov. 2016.



## 17. MUTUALLY ASSURED DESTRUCTION: BORDER, SOVEREIGNTY AND IDENTITY IN INDIA, PAKISTAN AND KASHMIR

*Nadiya Narula* <sup>222</sup>

---

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Border and Identity; 3. Border and Sovereignty; 4. Identity and Sovereignty; 5. Case Study and Border Analysis; 6. Case Study and Sovereignty; 7. Case Study and Sovereign Identity; Conclusion.

### ABSTRACT

India gained its independence from England in 1947. A complicated independence, bloody independence that made for a country's complicated and bloody history. During India's time as a colony, the country attempted to gain its freedom. In order to halt the process, England turned Hindu against Muslim creating a religious divide that is in play to this day. Nevertheless, India gained its independence and shortly thereafter was divided into West Pakistan (current Pakistan), India and East Pakistan (current Bangladesh), with the divide planted by the British only growing; the first Indo-Pakistani War began the year of the partition between both countries. Essentially, the India-Pakistan border has been a

---

<sup>222</sup> Nadiya Narula is a student at the University of Richmond (UofR), in Richmond, VA in the United States of America, with a Presidential Scholarship, currently studying Global Studies with a concentration in World Politics and Diplomacy, with a minor in Law and Anthropology. She is a tutor in Portuguese, International Student Ambassador Coordinator and researcher with a focus in Border Politics, having presented the work on her triple frontier in Costa Rica (2018), and about the India-Pakistan border at the Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) in Foz do Iguaçu, Brazil (2017). Nadiya is a part of the Global Studies Honor Society, Pre-Law Honor Society, Anthropology Honor Society and the National Honor Society of Leadership and Success. She is fluent in Portuguese, English, Spanish, German and Hindi. Contact: nadiya.narula@richmond.edu.

source of contention since its conception. However, their conflictual relationship does not lie solely between the two countries, but have taken root within both parties' unbridled desire for Jammu and Kashmir, a state partly in India, Pakistan and China. Jammu and Kashmir, a state that is mostly Muslim, but remained neutral during the partition, is known for its unparalleled natural beauty, but is also a state that has not seen true peace since the partition. Due to the constant conflict over and within Jammu and Kashmir, a decision must be made. However, will the state become solely India's, Pakistan's or will it secede altogether and become its own entity? Each decision comes with consequences and the nuances will be furthered explored within the paper.

**KEY WORDS:** Border, Identity, Sovereignty, India, Pakistan

## 1. Introduction

Borders are not only meant to divide; they are subject to periodic contestation and transgression (Mountz, 203). Theoretically, borders are meant to simplify our world, to categorize a region under the laws of one country. However, in practice, borders are disputed, borders are modified, borders are broken and borders are drawn. In practice, there are borderlands that to date are disputed, such as the region of Kashmir, between India and Pakistan. In addition, the concept leads to the idea of sovereignty, defined as the right of states to require residents of their territories to behave in certain ways and refrain from certain activities, that is, to receive compliance (Painter and Jeffrey, 30). Therefore, if certain borders are constantly disputed, where does the true sovereignty of the region lie? What is the importance of identity, the way in which we see ourselves, in this dispute of sovereignty and borders? The complex nature of the Kashmiri border does not allow for a simple resolution. This paper will explore the history behind the India-Pakistan conflict–focusing on Kashmir–, the dangerous modern-day relations between both countries through the lense of border theory and identity, and its consequence in the 21st century.

In 1947, India gained its independence from England. It was a hard-earned, bloody independence, which succeeded only after India became too complicated to maintain as a colony. After Indian independence, the British departed hastily, leaving chaos in their wake and a power vacuum to fill. Under British rule, India was a monarchy; in the attempt of starting a new state, the Indians chose to instill a new form of ruling: a democratic system. Furthermore, at that time, there were two main religious groups in India, the Hindus and the Muslims. Both were growing exponentially, intermingling, with Hindu women marrying Muslim men and Muslim women marrying Hindu men. The national identity became both Hindu and Muslim.

Still, there was always a religious division that no group could fix, a division that only grew with the political situation that the Indians would soon find themselves in. The main position of power had not yet been filled and two politicians wanted this position: Jawaharlal Nehru, a Hindu and Muhammad Ali Jinnah, a Muslim. Both were strong and capable candidates, which meant neither side wanted to acced power which, causing a rift between the two religious groups. The English, after creating this chaos, decided to intervene and sent Cyril Radcliffe, a man who had never traveled east from Paris, to divide the country, drawing two lines on the map of India. He designated the parts where Muslims were most prevalent to Pakistan, making that country into East Pakistan and West Pakistan, while the middle part remained for Indians, where the predominant religious group was the Hindu group. Thus both Jawaharlal Nehru and Muhammad Ali Jinnah could be leaders of their own nations.

## 2. Border and Identity

“Predominantly” Hindu or Muslim being the key term. “Several territories on which mixed identity-based groups lived had to be divided between India, which is mostly Hindu but secular as a state, and Pakistan, which is a Muslim state” (Wagner, 1). Therefore, one of the major problems that arose with these new frontiers is the fact that the moment these lines were drawn, there were Muslim and Hindu inhabitants living in both territories, mainly through the mix-

tures between Hindu and Muslim families. In addition, “borders are meant to be crossed” (Mountz, 200): in order to reach their designated side of the border, both groups had to leave their homes, old lives, and sometimes families and cross the border into their new country. Seven million people migrated from India to Pakistan and vice-versa. This migration caused the greatest massacre in the history of both Hindus and Muslims. When inhabitants saw people of the other religion, the first instinct was to kill them; neighbors turned against neighbors. Approximately two million people died during this migration, initiating the bloody path that marks both countries.

To date, there have been four official wars between both countries, three out of four ending up with intervention from the United Nations. However, while the last official war was in 1999, the last attack took place in 2016, maintaining an unofficial war, that neither country wishes to internationally acknowledge. “Both India and Pakistan have different reasons for having maintained a discreet silence on what [truly transpires in this war]. India has not wished to acknowledge the intensity and depth of resistance to its control of Jammu and Kashmir from the very outset. Pakistan, for its part, has had no desire to admit its sustained support for terrorism over nearly six decades, conduct perhaps unprecedented in the relationships between two nation-states anywhere and at any time” (Swami, 3); both are at fault in a war with no winner. The complication stems from the desire to be sovereign of Kashmir.

As time passed and both countries grew, East Pakistan desired independence from West Pakistan; their political identity had transcended beyond being Pakistan’s second country. Furthermore, “assertions of identity and demands that difference be recognized (and reactions against it) are common features of contemporary politics” (Staeheli, 562). East Pakistan

In 1971, India decided to help East Pakistan and achieved independence from the country, which, in turn, became Bangladesh. In the aftermath of Bangladesh’s independence, Pakistan lost a significantly large part of its territory because of India, and saw enough reason to begin the terrorist attacks against India. In addition, Pakistan is, to this day, an unorganized country where religious

extremists and the military continually battle for control of the country, with such agitation that no prime minister has served a full term since Muhammad Ali Jinnah. Because of political and civil unrest, the country is in debt of more than 206 billion dollars ([nationaldebt.org](http://nationaldebt.org)) and in a very significant economic crisis. However, throughout all this upheaval, the attacks on India have always persisted, worsening over time and the creation of new weapons; “In 1974 India purchased its first nuclear weapon. As response to this, Pakistan created a similar weapon. This arms race led to the global fear of a nuclear war, which might lead to many casualties not only in the region” (Wagner, 1).

There are countless reasons for the continued dispute between both countries. Fearon and Laitin (85) find mountainous countries to have a higher risk of war than other countries (because they provide rebels with natural sanctuaries). Kashmir, and the border within the state that divides India and Pakistan, is characterized by mountainous ranges, allowing both sides to hide more easily, and to also attack more easily. Many fanatic Pakistani groups recruit Indian Kashmiris through the mountains in order to train them in the art of terrorism, typically as suicide bombers. The mountain ranges are also incredibly treacherous, which complicates surveillance in the region. Neither the Indians nor the Pakistanis are able to 100% monitor the crossing of either party through the mountainous landscape. Within the state, these attacks stem from the fact that countless Kashmiri Muslims desire the secession of the state, either to join Pakistan or to become its own state.

### **3. Border and Sovereignty**

In addition to the religious divide and India’s help in Bangladesh’s independence, another region—and reason for war—came into play: the sovereignty of Kashmir, or Jammu and Kashmir in the local language, a state in which India administers “approximately 43% of the region. India’s claims are contested by Pakistan, which administers approximately 37% of the region. China currently administers the remaining 20% mostly uninhabited areas” (Malik, 54). Kashmir was once considered the crown jewel of India, a region of which the country was

very proud; then Pakistan decided to remove India's head.

Borders and sovereignty are intertwined in the case of Kashmir. While borders are often contested and the relative significance of borders can change over time (Mountz), the one definitive aspect of this region's border is that the situation could change at any second. "For over fifty years, India and Pakistan have fought over Jammu and Kashmir both on the battlefield and on the negotiating table; both countries wanted to absorb it within their borders, neither of them have succeeded in doing so entirely" (Schofield, 11). The 43%-37% division remains, and neither country has full sovereignty. The case of Kashmir can frankly challenge the idea of sovereignty, because instead of staking claims that are obeyed, neither country can convince the state to fully join one side, even if both India and Pakistan have been actively attempting to do so, possibly due to pride and "political soundness." The idea of political soundness lies mainly in the idea of one country gaining the upper hand over the other, even if the cost of fighting for Kashmir is monumentally higher than that of allowing the state its independence.

Furthermore, political decisions is what initially began the discord by way of the badly drawn line between India and Pakistan. The former Hindu leader of Kashmir's decision to remain a part of India had repercussions by way of current conflicts within the state, with the Muslim majority's dissatisfaction with being part of India, even if only partly. To date, the majority of the state's population is Muslim, with life within Jammu and Kashmir being considered dangerous for Hindus due to the constant repression practiced by the Muslims, represented by violence. Chandhoke talks briefly about the violence present in Kashmir, the separatists fighting against the Hindu minorities who would rather remain a part of India. However, this violence is better looked at by Praveen Swami, who further elaborates on the reason for the blood spilled in Jammu and Kashmir, blaming the conflict solely on religious and ethnic reasons. Furthermore, Swami also believes that India and Pakistan are largely to blame for the conflict within the state; he traces the root of the violence back to India's desire to control the state, and Pakistan's usage of the state as grounds to expand terrorism.

Chandhoke (12) believes that India and Pakistan are to be ashamed and regretful of the actions they have taken in order to maintain their control over Jammu and Kashmir. The author does her research through countless literature on the topic, ranging from those who are against the separatist movement, to those who believe Kashmir should be independent, to those who believe that no state should have the right to secede. After all her research, the author concludes by likening secession to euthanasia, stating that it is, in fact, a right, on that must be taken incredibly seriously by all parties involved; she believes that such an action should only be taken in the “very last instance” (Chandhoke, 11). However, this consistent conflict is occurring now. Thousands have already died due to some Kashmiri residents’ desire for secession; the conflict does not seem to have any possible solution by remaining the way it is. While there are several possible negative consequences to the state either joining Pakistan or become its own independent state, an insurmountably high death toll remains the consequence of no action being taken.

#### **4. Identity and Sovereignty**

“The valley of Kashmir, an irregular oval of land, is one of the most beautiful places in the world” (Schofield, 1). During the 1947 division between India and Pakistan, the majority of the inhabitants in Kashmir were Muslim and the ruler was Hindu. Before the division, Kashmir was relatively autonomous, having its own central bank and government. However, when the partition became concrete, Kashmir was forced to pick a direction to go in. “On the eve of the Partition, Maharaja Hari Singh [the Hindu ruler of Kashmir] found himself trapped between two difficult options. Prime Minister Jawaharlal Nehru’s support for the National Conference had led the Maharaja to fear the prospects for maintenance of his power if he acceded to India. On the other hand, the Hindu ruler had little reason to be enthused by the prospect of a future in Pakistan, either” (Swami, 18). However, the state governor has decided to remain neutral, allowing Muslims to continue to live on both Indian and Pakistani soil because of the poorly drawn border, considered a line of cease-fire. “In the Pakistan held part of the state, peo-

ple cannot be culturally identified as Kashmiris,” The cease-fire line also served another purpose. “It consolidated and crystallised Kashmiri identity” (Wagner, 8). Theoretically, the Kashmiris’ national identity would depend on what side of the border their part of the state lies in.

Pakistan decided to claim sovereignty over Kashmir solely on the basis of religion, as the majority of Kashmiri residents Muslim, Pakistan’s predominant religion. However, this claim started to decline after the “1971 Indo-Pakistani War. Once it had been demonstrated that Pakistan could not hold together its two wings on basis of religion alone, Indian and foreign critics would correctly argue that Pakistan’s claim to Kashmir on the basis of religious confraternity was in fact chimerical” (Ganguly, 6). They are so focused on taking control of the state that they have created terrorist training camps, bringing young Kashmiris from India across the Kashmir border, where the terrain is mountainous and freezing. The ISI Pakistan Secret Service is responsible for these camps, where they train young people to become suicide bombers, and return them to India. However, Pakistan’s claim of sovereignty on the basis of religion has its flaws: there are several areas in India where the majority of the population is Muslim, and the Pakistanis have never claimed sovereignty over them, therefore elucidating the impression that Kashmir is simply an excuse.

## 5. Case Study and Border Analysis

In spite of the dispute for Kashmir and other forms of animosity, there is still trade between India and Pakistan. After all, borders are still “an area of interaction and gradual division between two separate political entities” (Mountz, 2001). The open and porous nature of borders allows for trading to continue, virtually undisputed, even in such a strict border. Recently, Indians and Pakistanis have rehearsed a rapprochement through trade. According to Indian Express, the latest step in this direction was given by Islamabad by including India in its list of “most favored nations.” This title means that the country granting it should extend to the other the same privileges given to its major trading partners. In fact, India had already given the status of MFN to Pakistan in 1996. In the last 15

years, however, Islamabad refused to repay the Indian gesture until the Kashmir issue was resolved. Thus, the Islamabad decision at this time is a sign that the Pakistanis have evolved their position, believing that it is in their interests to build better relations with the government of New Delhi, mainly because Pakistan is considered a terrorist country. In fact, “the United States lists Pakistan among countries providing ‘safe havens’ to terrorists” (Indian Express).

The country, having few industries, imports most of its products from India. Of all Pakistani exports, only 3% goes to India. However, the growth of trade has much to benefit both countries. “At the time of partition, India and Pakistan were highly dependent on each other for trade. Thereafter, both resorted to deliberate measures to minimize their trade dependence on each other. India’s share in Pakistan’s global exports and imports was 23.6 per cent and 50.6 percent respectively in 1948- 49. These shares went down to 1.3 percent and 0.06 per cent in 1975-76 and 1.1 percent and 2.7 percent respectively in 2005- 06 [...] this shows that the trade between the neighboring countries is not as good as it could be” (Padder, 12). Sales to one another, now at \$ 2 billion a year, could grow five-fold according to economists’ forecasts. For India, tightening ties with Pakistan means increasing its share of influence over the region. For Pakistan, normalization of trade relations with India is expected to help Pakistan be accepted as a member of the World Trade Organization. The Indians and the Pakistanis utilize the border located between Lahore, Pakistan and Amritsar India, called the Wagah Border.

At this border, there is a ceremony called the Wagah Border ceremony, where national identity and nationalism seem to be strongest. At the end of each day, there is a ceremony during the closing of the border. Soldiers from both sides perform a dance, loaded with bellicosity, which ends with the lowering of the flags. Soldiers from the Indian side chant “Long Live India,” and on the Pakistani side they yell “Long Live Pakistan.” People sitting on each side have to shout the corresponding chant, and the side that screams louder “wins.” The flags have to descend at the same time, side by side. This tradition is a more peaceful form of ever-present competition between the two countries.

## **6. Case Study and Sovereignty**

The nature of the Indian-Pakistani conflict seems to be constant war. “This ‘Hobbesian fear’ [of unending war] is a state of nature in which security cannot be achieved due to the absence of a global sovereign” (Wagner, 3). To be sovereign, a state must be able to make claims that are enacted upon, that are obeyed and enforced; “they remain claims and assertions, albeit ones which are conventionally accepted” (Painter and Jeffrey, 30). Of course, in the case of Kashmir, there are two countries making claims and one confused region. While there are many issues that can challenge the sovereignty of a state, the case of Kashmir focuses on how “the sovereignty of state is challenged by international belief systems [such as...] world religions. Many of major world religions, including [...] Islam, are able to exercise a degree of what is effectively political authority” (Painter and Jeffrey, 32). Had religion not been a crucial factor in national identity, and the sense of belonging of the state, Kashmir would probably be a part of India, and there would be no possibility, or even reason, of contestation.

## **7. Case Study and Sovereign Identity**

Neither India nor Pakistan is willing to give up Kashmir. As aforementioned, Pakistan’s claim to the region declined in 1971. On that same note, India’s normative claim to Kashmir began to decline as well, in the mid-1980’s, when India’s secularism declined (Ganguly, 7). One possible solution, that the state desired from the beginning, is for Kashmir to become autonomous. The Kashmiri government would be sovereign for all people in the region, including those on the other side of the cease-fire line, uniting the Kashmiris under one identity, which I would like to call “sovereign identity”. Sovereign identity would be a concept focused on the joint identity of the Kashmiris governing their own state, finally independent. In order for this solution to function, the UN would have to redraw the borders between Pakistan and India, around Kashmir, but not including it. The United Nations would have to grant the state de jure sovereignty, allowing full legal access. However, “despite Pakistan’s claim of support of the right of Kashmiris self-determination, it is not in the government’s best interest

to support the ‘third option’ of independence of the entire state, as it was in 1947” (Schofield, 181), which would mean that Pakistan would not support Kashmir in the long run. Furthermore, this solution would not address the struggle between both countries, and a new war might break out against Kashmir well. Another problem with this solution is that Kashmir does not have the financial conditions to maintain itself as a country without the help of the Indian government.

## Conclusion

After the analysis done throughout this paper, the main conclusion is that the cause of India and Pakistan’s conflict cannot be narrowed down to one reason; the region’s current states relies on a mixture of unmeasured heterogeneity (Gates, 3), ethnic difference through the context of religious fractionalisation, and geographic complications. The majority of the Kashmiris are Muslim and are unhappy with the state’s decision to remain neutral during the partition, and their desire to secede remains unattended, whether in direction of Pakistan or complete independence. The war will remain ongoing until action is taken, one way or another. The Kashmiri border has not had a moment of peace since its creation and allows for continued attacks on both India and Pakistan by way of the mountain ranges, also facilitating attacks on the state itself. Furthermore, as was aforementioned, both countries are nuclear powers with facilitated access to each other. On that account, a nuclear war should be the world’s greatest concern, something that would undoubtedly further complicate the search for peace within the state of Jammu and Kashmir.

Therefore, the war between India and Pakistan truly seems to be dangerous and never-ending. Throughout the research paper, sovereignty seemed to be the most concrete and complex issue. Coupled with the case study, the quote that best encompasses the issue is that “the sovereignty of states is challenged by international belief systems [such as...] world religions. Many of major world religions, including [...] Islam, are able to exercise a degree of what is effectively political authority” (Painter and Jeffrey, 32). Consequently, religious identity is the main challenge to sovereignty in the case of Kashmir. Thus, identity, the

seemingly dependable variable comes into play through religion. The quote that best elucidates the question of identity “assertions of identity and demands that difference be recognized (and reactions against it) are common features of contemporary politics” (Staelin, 562). The Kashmiris own religious affiliation does not change throughout history, however their national identity changes depending on what side of the border they are, as was previously mentioned. Furthermore, the border between India’s Kashmir and Pakistan’s Kashmir—those that are theoretically most physically concrete in reality—can be perfectly represented by saying “borders are not only meant to divide; they are subject to periodic contestation and transgression” (Mountz, 2003). The Kashmiri border has not had a moment of peace since its creation and allows for continued attacks on both countries. On that account, the case study concludes by stating that nuclear war should be the world’s greatest concern, which would furthermore complicate concepts of sovereignty, identity and borders in other regions, just as India’s and Pakistan’s unending war still complicates Kashmir’s sovereignty, identity and borders.

## REFERENCES

- CHANDHOKE, Neera. **Contested Secessions:** Rights, Self-determination, Democracy, and Kashmir. Oxford University Press, no.1 (2011): 8-23.
- FEARON, James D.; DAVID D. Laitin. **Ethnicity, Insurgency, and Civil War.** American Political Science Review 97, no. 1 (2003): 75–90.
- GANGULY, Sumit. **Conflict unending:** India-Pakistan tensions since 1947. Columbia University Press, 2002.
- GATES, Scott. **Empirically assessing the causes of civil war.** Convention of the 43rd Annual International Studies Association, New Orleans, LA. 2002.
- MALIK, V. P. Kargil from Surprise to Victory. Harper Collins Publishers India. p. 54, 2010.
- MIERE, Jason Le. **India-Pakistan War Timeline:** Recent Deadly Attacks Are Just The Latest Between Nuclear Neighbors. International Business Times. September 29, 2016. Accessed March 3, 2018.
- MOUNTZ, A. 2009. Border. In Gallaher, C., C. T. Dahlman, M. Gilmartin,

A. Mountz, and Shirlow, Eds. **Key Concepts in Political Geography**. Thousand Oaks: Sage. 198-209.

PADDER, Sajad. **The composite dialogue between India and Pakistan: Structure, process and agency**. Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics 65, February, 2012.

PAINTER, J.; JEFFREY, A. **Political Geography**. 2nd Edition. Thousand Oaks: Sage, 2009.

WAGNER, W. **The Security Dilemma: A Case Study on India and Pakistan**. 2005.

SCHOFIELD, Victoria. Kashmir in conflict: India, Pakistan and the unending war. IB Tauris, 2000.

SINGH, Kanishka. **Most Favoured Nation status to Pakistan**: What is it all about? *The Indian Express*, 27 Sept. 2016, Available at: <[indianexpress.com/article/india/india-news-india/pakistan-trade-mfn-wto-most-favoured-nation-3052993/](http://www.indianexpress.com/article/india/india-news-india/pakistan-trade-mfn-wto-most-favoured-nation-3052993/)>. Accessed on: 15 Oct. 2018

STAHELI, L.A. **Political geography**: difference, recognition, and the contested terrains, of political claims-making. *Progress in Human Geography*. 2008, 32(4): 561-570.

SWAMI, Praveen. **India, Pakistan and the Secret Jihad**: The Covert War in Kashmir, 1947-2004, Routledge, 2006.



## 18. WHAT IS HIDDEN BEHIND BORDERS? CONCEALMENTS AND CONDITIONING FACTORS OF THE ANTI-MIGRATION LEGAL AND SECURITY DISCOURSE

*Ezequiel Steuermann<sup>223</sup>*

---

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Epistemological framework: The concealment of the true foundations behind the walls; 3. The paradox of border flexibility: Double standard and its political functionality; 4. The never-ending race: The security market as a catalyst for intolerance; Final reflections: Critical visibility as a guarantee of respect for the rights of irregular migrants.

### ABSTRACT

Restrictive mechanisms around illegal migration are gaining momentum and notoriety in an increasingly protectionist world. The hegemony of the “anti-migratory” discourse, with its correlate in the legal scaffolding necessary for its effectiveness in state policies, generate advances over the basic rights of irregular immigrants who escape from their countries of origin in search of a better life. But what is so real about the “migratory threat”? What are those invisible factors that influence the shaping of the legal discourse around the problem of borders? Through a critical perspective, this article seeks to make visible what is hidden behind the walls. Showing the scope and paradoxes of state practices around the topic, together with the presence of hidden interests that necessarily delineate the normative and legal

---

223 Law student at University of Buenos Aires, specializing in Public International Law. Participated in the “Nelson Mandela World Human Rights Moot Court Competition” (2018) organized by the United Nations’ Office of the High Commissioner for Human Rights, being a member of the winning team. Formed part of the Litigation and Administrative Law departments of the firm Allende & Brea, and the teaching staff of Tarbut School. Current teaching assistant in the course “Public International Law” in charge of Dr. Mónica Pinto. Contato: esteuermann@gmail.com.

characteristics, it proposes a modest and sincere approach around the phenomenon of internationality in a globalized world. It is through this critical attitude, shedding light on what the legal discourse conceals, that a final reflection is proposed around the real objectives that lead to this discursive conformation.

**KEYWORDS:** legal discourse, concealment, visibility, migration.

## 1. Introduction

The phenomenon of globalization poses great challenges when it comes to understanding the mechanism of border control. Regulatory, physical or virtual barriers are fundamental when delineating the free circulation of goods, people and other objects that make the fabric of the process of apparent transnational “integration”. However, they also act as control, surveillance and restriction devices in the movement of that “undesirable” immigration that the globalizing phenomenon itself necessarily entails (RODIER, 2015).

In other words, the twenty-first century of economic liberalization, technological progress and supposed “multicultural interaction” finds the world submerged in a double standard. On the one hand, a certain “relaxation” is promoted in the migratory controls to which those elements that are economically and discursively functional to the globalizing model are submitted (Single Market in the EU, NAFTA, facilities in the transfer of individuals between MERCOSUR countries, and others). However, the other side of the coin is the persistent feedback of a vicious circle of controls, restrictions and border obstacles that seek to eliminate the displacement of an “undesirable migration”, understood as one that does not respond to hegemonic discursive interests (in Gramsci’s terms) and that jeopardizes the challenge of global integration.

This work proposes to deepen from a critical perspective in the construction of the restrictive juridical discourse of that “undesirable migration”, and its effective concretization in migratory public policies. Under the scope of the securitization theories (Copenhagen School) we will investigate on the extent of restrictive migra-

tion policies, their factors of conformation, and the paradoxes they presuppose for a globalized world. Based on the theoretical postulates of Marí, Ost, Carcova and Foucault, it will be analyzed how the influences of different discourses and “power groups” delineate the application that States make of their sovereign exercise of border control. The fieldworks and observations carried out by Dr. Rodier and Dr. Bhabha will be used as the basis for practical examples of this concretization.

## **2. Epistemological framework: The concealment of the true foundations behind the walls**

The need to understand Law itself and the legal discourse in which it is immersed as a product of the clash of forces and the current power struggle in a diachronically determined social context can be seen as an axiom of the postulates of the Critical Theories of Law. The pretension of totality of the juridical discourse, added to its attempt to show strength and self-sufficiency, hide and generate an imbalance in the final result (the norm, the sentence, etc.) when the different aspects that formed part of its own conformation process are not made visible (other discourses and influences resulting from the power struggle at that moment). In Marí's words: *“The mismatch between production process and formed product is not, therefore, a merely semantic mismatch, but a mismatch constructed in social praxis, historically variable and which responds to mechanisms of control and prohibition to the product of restoring the other side of the discourse, of making clear the succession of linguistic blocks, transformations and displacements”* (1993, p. 254). At the same time, Ost is skillful in pointing out how it is not possible to think of legal regulations as an entities which are isolated from the discursive social practice that defines them, but that the interrelation of the juridical discourse with the social reality is indissociable and must be interpreted according to the circulation of sense that operates in the public space (OST, 2007).

Therefore, Law hides those influences, forces or groups that shape its discursive conformation (in other words, the disparate and confrontational “Lobby power” behind said process), to show itself in its final result as a self-sufficient system. Since the conduct of modern States finds its legitimacy based in the obedience to legal or normative scaffolding, we can sustain that the concealment or mismatch of which

Marí talks about would also be present then in any state policy. For example, a determined agricultural policy is not explicit as to the power dispute between landowning sectors and small rural producers that may have very well have led to its conformation, as well as a tax provision does not reflect in its normative body the bid in the power relations between large businessmen and small and medium enterprises that it could have as a background.

Going to our case of analysis, the restrictive migratory policies that lead to greater border controls and surveillance do not reflect in their explanation and concretization as such the true foundation behind them. They are the political functionality that the anti-migratory discourse generates in developed countries, and the “*security economy*” (RODIER, 2015, p. 28), understood “*as the one that obtains benefits from increasingly sophisticated devices to close borders*” (RODIER, 2015, p. 29), those that mold, delineate, influence and promote the restrictive advance in migratory matter and its translation in the juridical discourse.

### **3. The paradox of border flexibility: Double standard and its political functionality**

Rodier affirms that there are two main contradictions in the “anti-migratory discourse”, which in terms of Marí and Ost, serve to reflect the mismatch between the process of formation of the legal discourse that sustains the apparatuses of border surveillance and its subsequent concretization. It is through the analysis of these contradictions that an act of critical visibilization can take place (CARCOVA, 2007), allowing for a subsequent transformation of reality to become a possible and desired objective.

The first contradiction is that the intensification of migratory controls “... *develops parallel to the growth of international mobility*” (RODIER, 2015, p. 25). The presence of liberalizing apparatuses that make more flexible this international movement, in parallel with greater controls around “undesired migration”, is not exhausted in the simple paradox described in the introduction of this article, but it also serves as to reflect in a clear way the discursive influences that are invisible in the concretization of the migratory state practice and policies (with its consequent

correlate in the juridical discourse). The fact that there are two different types of migrants (the “qualified”, “westernized” and “inoffensive”; and the “undesirable”, “dangerous” and “strange”), and the existence of certainly differentiated treatments according to their belonging to one group or another, show that the very western discourse that necessarily needs for its development the international interaction with certain sectors that are economically and discursively profitable to its dominant agents, discards and annihilates in turn others labeled as “external enemies” or threats for the maintenance of the hegemonic *Status Quo*. Hence, the paradox and contradiction become crystal clear.

It is in the formation of this last group of excluded people that it is necessary to put our focus on. The “stateless” (BHABHA, 2013, p. 50), understood as unskilled immigrant workers, social minorities, political asylum seekers and those attempting to apply for “refugee” status, are hidden from legality by the irregular condition to which they are subject. Seen as a risk from the Foucaultian “biopower” approach, they are often understood as an external “other” that threatens to invade the predominant social order and reduce the living conditions of the social mainstream. The occupation of jobs, the abuse of taxpayers’ money through the use of welfare or other public services and, on the other hand, the supposed risk of increased insecurity and crime through their presence (the continuous existence of a “threat” on which securitization studies put their emphasis on), are key elements in the anti-migratory discourse that derive in the imposition of the double standard mentioned above.

The political accompaniment to such conceptions acts in a crucial way, granting not only a framework of massive diffusion to those ideas that help to mold the “social imaginary” around the legal discourse (CARCOVA, 2007), but the corresponding legal impulse so that they have a correlate in the institutional scaffolding and in the policies of the governments of the moment. Without going any further, the following quotation from U.S. President Donald Trump serves as a clear reflection of the construction of this discourse: “*When Mexico sends its people, they do not send their best. They don't send them to you* (pointing to the audience). *They bring people who have a lot of problems, and they bring those problems with them. They bring drugs,*

*they bring crime, they are rapists, and some... I assume they are good people*<sup>224</sup>. It is then understandable from the logic of the “biopower” discourse how, in a contradictory manner, the entry of some qualified and desirable migrants is liberalized while restricting the migration of those who configure a “threat” to the pre-existing social order.

Bhabha, however, eloquently shows in his work how this “threat” is limited to its functionality on the discursive plane (shaped by the “economies of security”), while on the factual plane it is inevitably confronted with the contradiction of the need for cheap labour that these same “undesirable” subjects help supply in these developed economies. It is these excluded, marginalized migrants subject to the migratory repressive apparatus who, paradoxically, “...in their invisibility are crucial, ubiquitous presences in the daily material life of civil society and the public sphere” (BHABHA, 2013, p. 50), representing, by way of example, 58% of the workforce in US agriculture in 2001.

The political functionality of the construction of this discourse has two facets. First, that of achieving social cohesion around the transformation of the migrant into a “scapegoat” through, in Zygmunt Bauman’s terms, the “*manipulation of uncertainty*” (RODIER, 2015, 29), Trump’s subsequent success in being elected President of the United States of America, or the rise of leaders such as Jair Bolsonaro in Brazil, Marine Le Pen in France and Viktor Orban in Hungary are mere examples in the history of the numerous cases of the political “effectiveness” of the rhetoric under analysis. On the other hand, the second facet is that of hiding the influence and lobbying of the “security economy” sectors, which will soon be analyzed below.

In concrete terms, the visibilization of the “double standard” around migrants serves then to reflect how its existence ends up being functional to the different discursive forces or agents of power that have an influence in the conformation of the legal discourse, but anyways ends up being hidden in its final result.

#### **4. The never-ending race: The security market as a catalyst for intolerance**

It is time to delve into the influence of the sectors of the “*security economy*”,

---

<sup>224</sup> Speech delivered at the opening rally for the Trump campaign, 2015.

these being the “...*all sectors of activity that gain a financial advantage from the management of irregular immigration*” (RODIER, 2015, p. 33).

It should be made clear at the outset that this author is not naïve in circumventing the influence that diverse economic sectors have on the general legislative attitude of States and the legal discourse in its various arenas. The clear power of lobbying and influence, with a greater or lesser degree of institutionalization, is an evident factor in modern states and necessarily conflicting with the postulates of a supposed system of democratic representation (in which politicians and law makers should be guided by nothing else but the will of their electors). Nevertheless, there are two factors that mark the specialty of its influence in migratory matter: the particular perversion in its actions, and the dynamic in which its system of influence on the juridical discourse feeds itself back.

In relation to the first factor, we can delimit it to the way in which these agents of the “*economy of security*” intervene in the system. It is a common phenomenon in Western developed States to delegate their migratory procedures to private entities, in view of arguments of an economic nature (an evident saving of state funds which, in short, generates “...*multiform benefits...*”) (RODIER, 2015, p. 39) and considerable monetary gains for these private companies) and dilution of possible legal responsibilities.

It is the interaction between these two factors that leads to the “perversion” that Rodier points out. In order to maximize their profits, private companies follow a rational scheme and take action mechanisms according to ends (in Weberian terms) that derive in persistent and severe violations of basic human rights of the migrants. These violations, whose legal responsibility is not imputable to States as it distances from them through this delegation of powers, are not considered relevant by the legal discourse we are analyzing. On the contrary, they are hidden from it in its final outcome (sentences, regulations, etc.).

A paradigmatic example of the distinctive “perversion” of the actions of these entities (and their concealment in the final result of the legal discourse) is that of G4S (RODIER 2015, p. 44). This company, which operates immigration controls in the United Kingdom and other European nations, was subject to several complaints

due to the violent treatment of migrant individuals subject to deportations, which resulted in numerous deaths by suffocation during the flight back to their country of origin. The “accomplishments” of these excessively violent practices were derived exclusively from a monetary need: to optimize the times of the expulsion process by diminishing the resistance of the deportee with the aim of avoiding delays in the departure of flights and consequent economic losses for the airlines and the migratory security entity. In Rodier’s words: “*In the race for profitability, the end justifies the means, even if such means are outside the law*” (RODIER 2015, p. 44).

The interesting thing about the G4S case is how the legal discourse hidden in its final result these illegal practices mentioned above. Two weeks after one of the incidents with the highest degree of public notoriety<sup>225</sup>, “*...the contract for the repatriation of the expellees, whose monopoly had been held by G4S since 2005, was revoked. Its leaders ... claimed to have obtained assurances that the British government's election was not due to “recent events” ... but to economic considerations*” (RODIER, 2015, p. 36). The legal decision (the fine or penalty imposed to G4S, which consisted on the termination of their contract with the State) therefore did not reflect the illegal actions of the subcontracted company, thus contributing to the concealment of those factors and influences that formed part of the process of shaping the migration policy (the precariousness and delegation of state powers to agents of the “security economy”) and the related legal discourse from the outset.

It is seen then how, only from a critical position and with a persistence in the visibility of these excesses hidden by the legal discourse in its final results, can an effective transformation that puts individual rights and not corporate profit as the axis of analysis in these practices be derived.

Entering now in the approach of the second characteristic of the influence of the agents of the “*economy of the security*” in the anti-migratory policies, it becomes necessary to analyze the dynamics of feedback that these agents generate in the migratory juridical discourse, distinguishing how this also is submitted to a process of concealment.

---

225 Case of Jimmy Mubenga, 10/12/2010.

The technological race through which States seek to equip themselves with the most innovative tools to prevent the supposed “threat of illegal immigration” defined in the previous axis of analysis is remarkable. Systems such as “Eurosur” or the “Autonomous Maritime Surveillance System”, among many others recently adopted by States, generate not only a one-off profit for companies in the “security economy” through the large investments made by State entities in their development and procurement. In addition, they secure a safe expectation of future profits for these agents by continuing to develop new, increasingly innovative and efficient production.

This dynamic, based on the fact that “*...the use of state-of-the-art technology is in itself a factor of rapid obsolescence of the material used, and therefore of the need to renew it*” (RODIER, 2015, p. 52), maximizes the expectation of profits by the company and, relating ourselves punctually with our axis of analysis, assures the continuous nurturing and growth of the anti-migratory legal discourse. A persistent advance of greater technological resources for the restriction of migratory freedom translates into more rigid regulations that use them as effective tools for their discursive interests.

However, the most invisible aspect of this dynamic is another. Given that the strengthening of surveillance and migratory controls in no way attacks the reasons that derive in the need to emigrate of the “stateless”, they will still persist in seeking new routes and paths to migrate to other States or geographical possibilities when one of the options becomes unavailable. However, far from acting as a failure of the system and showing the impossibility of the restrictive legal discourse to effectively attack the problem of illegal immigration at its root, Rodier argues that this apparent failure is an objective precisely sought by the system itself. This is so given that the continuous opening of new migratory routes in different territories, added to the cycles of constant development and obsoleting of the technological advances mentioned above, feed back the profits of the agents of the surveillance industry and assure them an endless demand on the part of the different members of the international community. As pointed out by the researcher, “*...recent history shows that the locks established here and there have as their main consequence the displacement and multiplication of the routes and crossing points chosen by immigrants. But wouldn't this*

*be one of the objectives? In the game of cat and mouse, the cat is not necessarily interested in eliminating its prey*” (RODIER, 2015, p. 53).

It is thus manifest how the final result of the anti-migratory discourse and the consequent state practice that derives from it hides the own influencing factors that derive the dynamics to which it is subjected to. Therefore, the “*agents of the security economy*” enjoy a double benefit: assured profitability and anonymity in their motivations.

### **Final reflections: Critical visibility as a guarantee of respect for the rights of irregular migrants**

Throughout this article it was proposed as an object of study to address from a critical perspective the scope of restrictive migration policies, their factors of conformation, and the paradoxes they presuppose for a globalized world.

We have analyzed how the anti-migratory legal discourse constantly hides in its final results the discursive bids that influence its conformation as such. Emphasis was placed on the visibilization of the double standards by means of which certain type of qualified migration is accepted while excluding that which is understood as a “threat” to the current *Status Quo*; on the perverse action of the agents of the “*security economy*”; and on the dynamics of necessary feed back in the system of technological advances of the industries that profit from the migratory restriction.

It is these aspects, invisible in the hegemonic discourse, that mark how the current state practices in migratory matters are condemned to a dilemma in their results: a resounding failure if their objective is effectively to solve migratory problems assuring a control of the borders harmonized with the respect to individual rights, or an overwhelming success if their true aim is to maximize profits to the companies of the sector and to harness the electoral support that the “anti-migratory” discourse generates in political leaderships.

Aspects to be analyzed in later works may be how to deconstruct (in terms of Derrida) these discursive paradigms (with its consequent correlate with epistemological principles) to achieve a change in reality that, in short, allows for a true recognition and respect of human dignity over competing sectorial interests.

## REFERENCES

- MARI, E. **Moi, Pierre Riviere... y el mito de la uniformidad semántica en las ciencias jurídicas y sociales.** Papeles de Filosofía, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1993, (own translation).
- OST, F. **Júpiter, Hércules y Hermes, tres modelos de juez,** DOXA, N°14, Alicante, 1993, (own translation).
- RODIER, C. **El negocio de la desesperación. ¿Qué oculta la tragedia de los refugiados?** Capital Intelectual (Le Monde Diplomatique), Buenos Aires, 2015, (own translation).
- BHABHA, H., **Nuevas minorías, nuevos derechos. Notas sobre cosmopolitismos vernáculos.** Siglo Veintiuno Editores, 2013, (own translation).
- CARCOVA, C., **Notas acerca de la teoría crítica del derecho.** In: Las teorías jurídicas post positivistas, Editorial Lexis Nexis, 2007, (own translation).
- DERRIDA, J. **Fuerza de ley:** el fundamento místico de la autoridad, DOXA, N°11, Alicante, 1992, (own translation).



## 19. CIGARETTE SMUGGLING X ENVIRONMENTAL POLLUTION: SUSTAINABLE ALTERNATIVES TO WATER REMEDIATION

*Jéssica Manfrin<sup>226</sup>*

*Affonso Celso Gonçalves Jr.<sup>227</sup>*

*Daniel Schwantes<sup>228</sup>*

*Matheus Gaspar<sup>229</sup>*

---

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Smuggling of cigarettes; 3. Contamination of water resources; 4. Sustainable alternatives to water resources remediation; 5. Innovative proposal for remediation of water resources using tobacco from smuggled cigarettes to produce activated carbon for the removal of toxic metals and pesticides from water; Conclusion.

### ABSTRACT

The smuggling of cigarettes presents an economic, social and environmental problem, considering the several negative impacts of this practice and the damage of the use. Water resources have received high pollution loads and require innovative techniques to ensure their decontamination. In the search for the development of new technologies, which present low cost and that meet the environmental needs

---

226 Environmental Engineer (PUCPR-Brazil) Master in Agronomy (UNIOESTE-PR-Brazil). Contact: jessicamanfrinn@gmail.com.

227 Industrial Chemistry (UFSM-RS-Brazil); Master in Agrochemistry (UEM-PR-Brazil); PhD in Analytical Chemistry (UFSC-SC-Brasil); Post-Doctor in Environmental Sciences (UFG-GO-Brazil); Post Doctor in Remediation of Environmental Compartments (University of Santiago de Compostela - Spain); Post-Doctor in Agrarian Sciences (UEM-PR-Brazil). Researcher Productivity level 1 by CNPq and Associate Professor of the Center of Agricultural Sciences of the State University of the Western of Paraná (UNIOESTE-PR-Brazil). Contact: affonso133@hotmail.com.

228 Agricultural Engineer (UNIOESTE-PR-Brazil). Master and PhD (UNIOESTE-PR-Brazil). Currently professor of the Department of Plant Sciences, Faculty of Agronomy and Forestry, Pontifical Catholic University of Chile, Santiago, Chile. Contact: daniel\_schwantes@hotmail.com

229 Federal Judge. Member of the 4<sup>th</sup> Federal Court of the subsection of Foz do Iguaçu – PR. Contact: matheus.gaspar@trf4.jus.br.

of contaminants removal stand out the natural or modified adsorbents. In this respect, materials that currently do not receive appropriate environmentally destination and have a low cost, such as smuggled cigarettes seized, can be turned into activated carbons for the remediation of contaminated water. In this perspective and in the search for sustainable environmental alternatives, activated carbono; obtained in the presente study, from smuggled cigarettes presents excellent results in the decontamination of toxic metals (cadmium and lead) and pesticides (chlorpyrifos) requiring only 4 g of adsorbent to decontaminate one liter of solution. The adsorbent materials have characteristics favorable to adsorption, among them, high surface area, presence of functional groups that favor the adsorption of contaminants, among others. Activated carbons developed under different forms of activation from smuggled cigarettes seized in the western region of Paraná-Brazil have potential for remediation of water contaminated by cadmium, lead and chlorpyrifos, thus meeting the objectives of sustainable development. It is importante to cite that this study is unique and presents innovative technology.

**KEYWORDS:** Alternative adsorbents. Activated carbons. Smuggling cigarettes. Remediation of water resources. Sustainable development.

## 1. Introduction

In addition to representing a health problem for consumers, cigarette consumption is a problem of public security in Brazil, especially in the South, due to the entry of large quantities of smuggled cigarettes, mostly from the neighboring country, Paraguay (CAVALCANTE et al., 2017).

Among the main factors that encourage the smuggling of this material, it is highlighted the tax under the product, which in Brazil can reach values up to 80% (INCA, 2018). The Federal Police, although it can not be 100% effective in its actions at the borders, is able to seize large quantities of cigarettes, which must be properly disposed, causing the minimum negative impact in the environment (IDESF, 2016).

Although there are less aggressive destinations for cigarette filters, other

wastes, such as tobacco, do not have an alternative reuse and are subject to the incineration process, an extremely costly process that contributes to the contamination of soils and water (TONON et al. 2012).

Due to the high amount of material seized and the gap observed in the environmentally appropriate destination, the seized material can be used in the adsorption process by means of the application as activated carbon for the remediation of water contaminated by toxic metals and agrochemicals.

The adsorption process is considered an alternative that has potential, since it can be applied in the removal of pollutants from organic and inorganic composition (GONÇALVES Jr. et al., 2016) by means of adsorbents in natura and activated carbons. Commercial activated carbons demands a complex production process, making it costly. Thus, the development of alternative materials with low added value becomes an attraction for decontamination of water resources (BARBOSA et al., 2014). Among these materials, it can be highlighted tobacco from cigarette seizures smuggled in the western region of Paraná.

The application of activated carbon from tobacco to water remediation meets global expectations, such as the sustainable development goals set by the United Nations in 2015, which must be satisfied by 2030 (UN, 2015).

Given the importance and relevance of the topic in several areas, it is necessary to develop studies on the subject in order to disseminate important information about tobacco smuggling in Brazil and the innovative proposals in this scope of research that will be described in the following items.

## **2. Smuggling of cigarettes**

Hundreds of billions of cigarettes are disappearing every year from the legal channels of trade to the illegal Market. This facts happens causing expense in the health of consumers and the economy in several countries, posing economic, social and environmental problems (PELLEGRINI, FRY andAITKEN, 2011).

### **2.1 Economic issues**

The illegal trade in tobacco products is estimated at 10.7% of world sales

(approximately 600 billion cigarettes), and it is believed that cigarettes are the most trafficked illegal product in the world (Table 1) (EPRS, 2014).

In Brazil, it is estimated that about 48% of the country's cigarette market is occupied by products that have entered the country illegally (SOUZA CRUZ, 2010). According to the Institute for Economic and Social Development of Borders - IDESF (2016), in 2015, 49 thousand cigarette boxes (approximately 588 tons) were seized in Foz do Iguaçu/PR, trying to cross the Brazil - Paraguay border illegally. At national level the amount seized is also high, in 2015 559,270 boxes of smuggled cigarettes (approximately 6,700 tons) were seized.

**Table 1. Economic issues of cigarettes in the world.**

Place	Illegal cigarettes consumed (millions of cigarettes)	Taxes (%)
Russia	76,092,000.0	Até 20.0
China	68,950,000.0	Até 3.5
Brazil	37,965,800.0	Até 80.0
India	20,905,500.0	Até 21.5
United States of America	19,465,300.0	Até 5.1

*Source: EPRS, 2014; INCA, 2018, adapted.*

According to a survey conducted by the National Forum to Combat Piracy, Brazil suffered a loss of R\$115 billion in 2015 due to smuggling and misconduct crimes. In this scenario, the tobacco market is the most affected, as 67.44% of products entered illegally in the country in 2015 were cigarettes.

Most of the smuggling cigarettes entering Brazil are produced in the neighboring country where the tax on manufacturers is 16%, far from the 80% that have been collected in Brazil since December 2016. The tax difference guarantees illegal products significantly lower than legal products and, consequently, high attractiveness and entry into the country (IDESF, 2016; INCA, 2018).

## 2.2 Social issues

In addition to the economic problems already highlighted, illegal trade con-

stantly adds to health care costs, worker productivity losses, and a worldwide increase in the number of deaths from tobacco use: 5.4 million lives a year, designed to increase 8 million by 2030 (WHO, 2009).

Without the same control as cigarettes produced in Brazil, illegal products present new health risks. According to Silva, Voigt and Campos (2014), fecal coliforms, plastics and fungi were found in five brands of cigarettes frequently smuggled to Brazil. In addition, in 65% of the researched brands, high concentrations of chemical elements such as nickel, cadmium, chromium and lead were observed and double the average concentration of arsenic found in legal cigarettes.

### **2.3 Environmental issues**

The main destination of the cigarettes seized, according to the Brazil's Federal Revenue is the destruction of the material made by incineration (BRAZIL, 1999), which from the environmental point of view compromises the environment due to the presence of various chemical substances (SILVA et al., 2016). This practice may cause contamination of all environment. Thus, the search for alternatives to the correct disposal of tobacco waste is of great importance.

In the context of the National Solid Waste Policy - Law 12,305/2010 (BRAZIL, 2010), the Federal Revenue Service has sought to adopt procedures that maximize the recycling and reuse of solid waste, as well as ensuring which can not be recycled or reused.

### **3. Contamination of water resources**

According to Tundisi et al. (2015), the quality of water resources linked to the distribution formats and the variations in their quantity are aspects that, if not considered, threaten the survival of all species on the planet causing the socioeconomic development of all nations to be stopped.

In this aspect, it is necessary that not only the quantity but also the quality of this resource be acceptable and meet quality standards. However, despite its importance, its quality has deteriorated constantly (COSGROVE and RIJSBERMAN, 2014).

Among the most diverse anthropogenic activities that have a negative impact on water resources are those related to the agricultural and industrial sector, which, due to the inadequate management of contaminants tied to the indiscriminate disposal of solid and liquid wastes, are one of the largest environmental problems faced in the last decades due to the generation of contaminants with toxic metals (MANFRIN et al., 2018).

Unplanned development results in a continuous degradation of water resources as a result of inadequate and indiscriminate release of pollutants, domestic and industrial effluents, and agrochemicals used too much in Brazilian agriculture. It is presumed that in Brazil about 70% of the water bodies - rivers, lakes and lagoons - show a compromise of their quality due to the illegal discharge of pollutants (MARIANI, 2017).

### **3.1 Toxic metals**

It is understood that toxic metals are chemical elements with high polluting potential and that they present several harmful effects to the ecosystems, causing physical and chemical changes in the water, causing deterioration of their quality and, consequently, altering the development of flora and fauna (LOUREIRO et al., 2012).

Considering environmental pollution, toxic metals, when introduced into water bodies, present a phenomenon called bioaccumulation, which occurs because these elements do not integrate the metabolic cycle of living organisms, resulting in their accumulation in the tissues of living beings that are part of the chain ecosystems (LI et al., 2013). Among the various toxic metals observed are cadmium (Cd) and lead (Pb), due to their high utilization in agricultural, industrial and urban activities and their high toxicity.

The Cd can be released into the environment through natural sources, however mostly through anthropic activities (electroplating, mining, fossil fuel combustion, incineration of municipal solid waste, agricultural activities through the application of phosphate fertilizers), generating high contamination (WHO, 2010).

Regarding Pb (the second most dangerous element on the list of the Amer-

ican Environmental Protection Agency), the large-scale production and use of this metal is also related to its inadequate disposal in the environment by means of several anthropic activities since obtaining the metal by mining (MECHI and SANCHES, 2010), as well as other activities, such as, for example, industrial waste (NASCIMENTO et al., 2010) and agricultural activities (NACKE et al., 2013), causing the contamination of different environmental compartments.

### **3.2 Pesticides**

The increase in agricultural activities generated by the demographic growth in the terrestrial globe has a direct relation with the increase of the use of pesticides in these activities.

These products have increased agricultural productivity and helped control various diseases. However, its excessive and uncontrolled use has caused several impacts on the environment, besides the occurrence of bioconcentration and bioaccumulation in the food chain, resulting in high levels of these contaminants in the organism (ORTIZ-HERNÁNDEZ et al., 2011).

The chloripyrifos; belonging to the group of organophosphate insecticides, is one of the five most commercialized insecticides in the world and is already banned in some countries, such as the United States and Brazil, because it poses a high risk to health.

## **4. Sustainable alternatives to water resources remediation**

### **4.1 Conventional methods**

There are several techniques and methods that aim the remediation and de-contamination of water resources. Most of these methods are considered conventional and include physical, chemical and biological treatments. Among them can be cited: coagulation and flocculation, oxidation or reduction, chemical precipitation, membrane separation, among others (METCALF and EDDY, 2013).

All techniques of treatment and remediation of resources present advantages and disadvantages, however, most conventional treatments are not always effective

in the removal of small concentrations of pollutants, such as metals, without any increase in treatment costs (OLLER, MALATO and SÁNCHEZ-PEREZ, 2011).

## 4.2 Innovative methods

In the search for alternatives that meet the needs of remediation of low concentrations of pollutants in solutions, the sorption process is one of the alternatives that exist for the removal of concentrations in trace quantities of toxic metals in solution (GUSMÃO et al., 2012).

The adsorption can be defined as a mass transfer operation, where components of a fluid phase are transferred to the surface of a solid with adsorptive characteristics. Thus being able to retain one or more species of molecules or ions present in the solution (BIRTH et al., 2014). Among the adsorbents that can be applied in this process are natural adsorbents, chemically modified adsorbents and activated carbon.

Regardless of the adsorbent, some characteristics need to be met in order to achieve satisfactory results, among them: high superficial área, high volume of the porous, high adsorbent capacity, low cost, among others (WITEK-KROWI-AK et al., 2011).

### 4.2.1 Natural adsorbents

Various studies have focused on the search for adsorbent materials (in natura biosorbents) that present low cost and good efficiency to remove pollutants. Among them agroindustrial residues, such as sugarcane bagasse (DOS SANTOS et al. 2011), shells of mussels (PEÑA-RODRÍGUEZ et al., 2010), dry biomass of water hyacinth (*Eichornia crassipes*) (GONÇALVES Jr. et al., 2009), residues of *Moringa oleifera* Lam. (GONÇALVES Jr. et al., 2013a), *Crambe abyssinica* Hochst cake (GONÇALVES Jr. et al., 2013b), residues of cassava industry (SCHWANTES et al., 2016), biomass of *Jatropha curcas* (NACKE et al., 2013), cashew nut shell (COELHO et al., 2014), among others.

The alternative materials can be used in their in natura form or used as support for new adsorbents (activated chemically or transformed into activated carbon).

#### **4.2.2 Activated carbon**

Nowadays, among the materials with high adsorption capacity and wide use, activated carbons stand out because they have high surface area, complex pore structure, have on their surface several functional groups that favor adsorption, besides being highly efficient in removal of several contaminants (BARBOSA et al., 2014).

Activated carbons are obtained by the controlled burning with low oxygen content (inert atmosphere) of certain woods and other organic residues, being able to be submitted to different types of activation, such as: thermal, chemical and physical activation (GURSES et al. 2014).

In order to meet renewable production, reduce production costs and use waste in order to minimize environmental impacts, the literature presents several materials that have been used as raw material. Among them it can be cited: coffee residues (AZNAR, 2011), açaí stone, cupuaçu shell and chestnut hedgehog (CRUZ JUNIOR, 2010), walnut shell (DE COSTA, FURMANSKI e DOMINGUEZ, 2015), water hyacinth (*Eichhornia crassipes*) (BARBOSA et al., 2014), among other materials.

In addition, several solid wastes considered hazardous and/or harmful to the environment can participate in activated carbon production processes. It can be used because the process occurs at high temperatures and inert atmosphere, so most of these pollutants are degraded (CHEN et al., 2014), with the advantage of still generating, at the end of the process, an adsorbent of great capacity to remove pollutants in several environmental compartments.

#### **5. Innovative proposal for remediation of water resources using tobacco from smuggled cigarettes to produce activated carbon for the removal of toxic metals and pesticides from water**

Considering the possibility of the use of various materials in the production of activated carbon including materials considered toxic or dangerous, the high quantity of cigarettes seized in the Brazilian borders, and considering that the main destination of the seized cigarettes is incineration, comes up the proposal to use

this material in the production of activated carbon for the remediation of water resources contaminated by toxic metals and pesticides.

## 5.1 Principal scientific results

### 5.1.1 Obtaining and characterization of materials

The precursor material used (tobacco) comes from the Brazil's Federal Revenue Service, through seizures carried out in the western region of Paraná. The tobacco in its in natura form was sent to the Laboratory of Environmental and Instrumental Chemistry of the State University of the West of Paraná - UNIOESTE, Campus of Marechal Cândido Rondon, for later transformation into activated carbon following methods of thermal, physical and chemical activation, giving origin to the adsorbents shown in Box 1.

Since the production of the materials, they were characterized by the determination of the chemical composition of the materials, zero load point ( $\text{pH}_{\text{PCZ}}$ ), scanning electron microscopy (SEM), infrared spectroscopy (FT-IR) and porosimetry (BET) and BJH), in order to characterize the favorable to the adsorptive process.

**Box 1 – Materials developed for decontamination of water resources.**

Initials	Description
T in natura	Tobacco in natura without chemical and physical activation.
CT Biochar	Tobacco carbon thermally activated.
CT in natura + $\text{CO}_2$	In natura tobacco carbon with physical activation ( $\text{CO}_2$ )
CT $\text{ZnCl}_2$	Tobacco carbon chemically activated ( $\text{ZnCl}_2$ )
CT $\text{ZnCl}_2 + \text{CO}_2$	Tobacco carbon activated chemically ( $\text{ZnCl}_2$ ) and physically ( $\text{CO}_2$ )
CT NaOH	Tobacco carbon chemically activated (NaOH)
CT NaOH + $\text{CO}_2$	Tobacco carbon activated chemically (NaOH) and physically ( $\text{CO}_2$ )

The results regarding the chemical characterization of the materials verified the presence of toxic metals (Cd and Pb) in the materials, evidencing the presence of these elements in the precursor material. In addition, the results evidenced changes in the concentrations of elements in the carbons when compared to the

in natura material, being observed elevations of P, Ca, Mg, Cu, Fe, Mn, Pb and Zn and reduction of K when activated with NaOH. On the other hand, when activated with  $ZnCl_2$  it is possible to verify the increase in the concentration of P, Zn, Pb and reduction of K, Ca, Mg, Cu and Fe.

Some authors suggest that these variations are related to the processes to which the material is subjected, because carbonization of the material, and the different activation forms can cause the volatilization of components and extract or modify part of the chemical elements (NACKE et al., 2013).

Similarly, different activation techniques resulted in changes in the zero load point ( $pH_{PCZ}$ ), with the following  $pH_{PCZ}$ 's: 5.40 for T in natura, 10.39 for Biochar CT, 11.11 for CT in natura +  $CO_2$ , 7.47 for CT  $ZnCl_2$ , 9.05 for CT  $ZnCl_2 + CO_2$ , 12.84 for CT NaOH and 10.86 for CT NaOH +  $CO_2$ . In this way, both T in natura and activated carbons possibly present preference in the adsorption of anions, since they presented higher  $pH_{PCZ}$  than the pH of the solution (pH: 5.00). However, adsorption does not only depend on  $pH_{PCZ}$  characteristics, that is, for the adsorptive process to occur, other characteristics can also be determinant.

The SEM results showed considerable variations in the surface morphology of the adsorbents, with T in natura, CT Biochar and CT  $ZnCl_2$  having tubular structures with a certain regular aspect, with asymmetric cavities, similar to that observed by Ibrahim et al., (2016). In contrast, the activated carbon CT in natura +  $CO_2$ , CT  $ZnCl_2 + CO_2$ , CT NaOH and CT NaOH +  $CO_2$  showed that had irregular and heterogenic structures, of adsorption of the material. This fact, according to Nacke et al., (2013) can indicate great capacity of adsorption.

The analysis of FT-IR showed formations of numerous functional groups on the surfaces of the materials that favor the adsorption process, among them hydroxyl and amine groups. It can also be inferred that many of the functional groups in the T in natura material are also present in the activated carbons, demonstrating that the modified material presents many of the same functional groupings of its precursor, except for the formation of carbonates exclusively in the activated carbon, functional group extremely favorable to adsorption.

The porosimetry showed that the surface area and pore volume of the ac-

tivated carbons increased considerably when compared to the in natura material, suggesting that the different activations favor the adsorption process.

After the characterization, the materials were submitted to studies to evaluate the best adsorbent dose to decontaminate a liter of solution. It was identified that the highest adsorptive

capacity in the removal of Cd, Pb and clorpirifos occurs in the use of 4 g of material, that is, only 4 g of any of the materials evaluated for remediation of a contaminated liter is required.

The materials studied were submitted to mathematical modeling by Langmuir and Freundlich linear models to verify the best materials for the removal of toxic metals and chlorpyrifos and the Dubinin-Radushkevich model in order to identify the sorption energy (E) between adsorbent and adsorbate, being the best materials for each contaminant studied presented in the next topics.

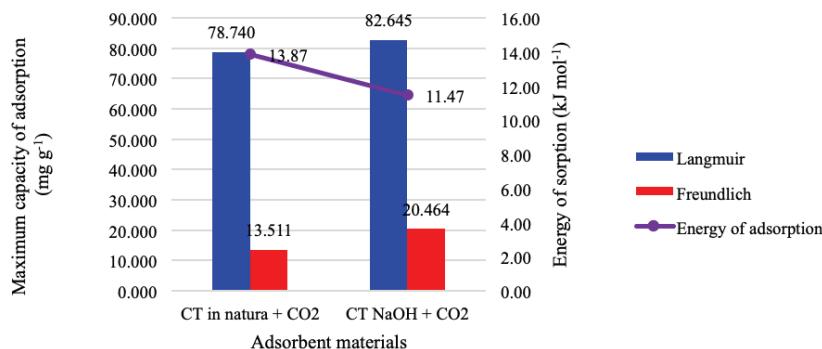
### 5.1.2 Cadmium (Cd) removal

According to the mathematical modeling conducted the best materials in the removal of Cd were the carbons CT NaOH + CO<sub>2</sub> and CT in natura + CO<sub>2</sub>, respectively, as can be observed in Figure 1.

The Langmuir mathematical model showed high values of removal (78.740 mg g<sup>-1</sup> for CT in natura + CO<sub>2</sub> and 82.645 for CT NaOH + CO<sub>2</sub>), being superior to other removal values found in the literature by other activated carbons. Moreover, the Freundlich model, presented satisfactory adjustments ( $R^2$ ) indicating that the adsorption of contaminants occurs by mono and multilayer.

The adsorption process was carried out by chemical forces (chemisorption), as the sorption energy values were higher than 8 kJ mol L<sup>-1</sup>, indicating a higher attraction force between the particles.

**Figure 1 – Adsorptive capacity of the best materials in the cadmium removal from water.**

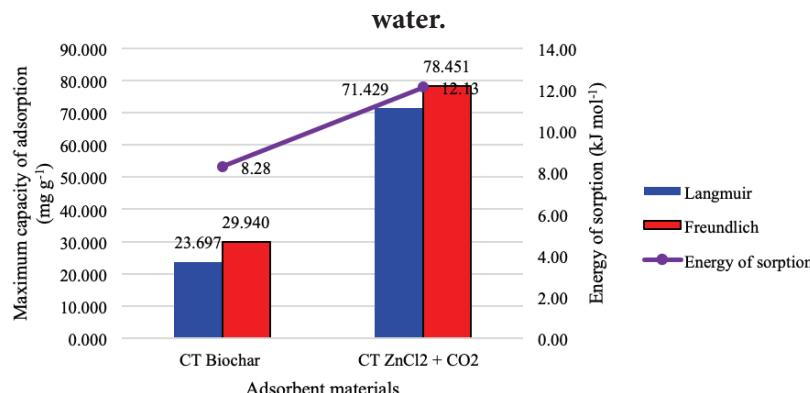


### 5.1.3 Lead (Pb) removal

From the results of mathematical modeling applied in the removal of Pb, the materials that presented the best removal rates were the CT ZnCl<sub>2</sub> + CO<sub>2</sub> and CT Biochar carbons, respectively, as can be seen in Figure 2.

High removal rates were observed for both the Langmuir model (CT ZnCl<sub>2</sub> + CO<sub>2</sub> = 71.429 mg g<sup>-1</sup> and CT Biochar = 23.697 mg g<sup>-1</sup>) as Freundlich (CT ZnCl<sub>2</sub> + CO<sub>2</sub> = 78.451 mg g<sup>-1</sup> and CT Biochar = 29.940 mg g<sup>-1</sup>). The removal values observed were above other results observed in the literature. In addition, both models presented satisfactory adjustments ( $R^2$ ) indicating that the adsorption of contaminants occurs by mono and multilayer.

**Figure 2 – Adsorptive capacity of the best materials in the lead removal from water.**

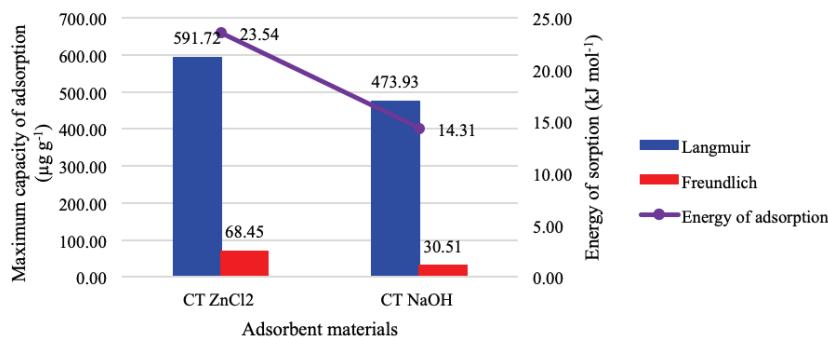


The interaction between the evaluated materials and the contaminant occurs through chemisorption (sorption energy  $> 8 \text{ kJ mol L}^{-1}$ ), indicating a greater attraction force between the particles.

#### 5.1.4. Pesticide Removal - Chlorpyrifos

The best materials in the removal of chlorpyrifos from waters were the materials CT ZnCl<sub>2</sub> and CT NaOH, respectively, presenting high rates of adsorption. The maximum adsorption capacity, observed in Figure 3, from the Langmuir and Freundlich, shows that adsorption occurs mainly in monolayers. In addition, the sorption energy results suggest the occurrence of process chemisorption (sorption energy  $> 8 \text{ kJ mol L}^{-1}$ ).

**Figure 3 – Adsorptive capacity of the best materials in the chlopyrifos removal from water.**



### Conclusion

Cigarette smuggling is a problem that must be discussed in the most diverse spheres, be they economic, social, environmental and political, as the impact of this practice reaches each of them undeniably.

However, in view of the need to mitigate the impacts of this activity, the transformation of smuggled cigarettes into activated carbons aimed at remediation of water resources contaminated by toxic metals and agrochemicals corroborates with sustainable development, presenting an efficient solution to two environmental problems currently verified (destination environmentally appropriate

of cigarettes and water pollution).

## REFERENCES

- AZNAR, J.S. **Characterization of activated carbon produced from coffee residues by chemical and physical activation.** 2011. Dissertação (Mestrado em Química) – Universidade de Kungliga Tekniska Höogskolan, Suécia, 2011.
- BARBOSA, C.S.; SANTANA, S.A.A.; BEZERRA, C.W.B.; SILVA, H.A.S. Removal of phenolic compounds from aqueous solutions using activated carbon prepared from water hyacinth (*Eichhornia crassipes*): kinetic and thermodynamic equilibrium studies. **Química Nova**, v.37, p.447-453, 2014.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria SRF nº 674, de 15 de julho de 1999.** Brasília: 1999.
- \_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Brasília: 2010.
- CAVALCANTE, T.M.; PINHO, M.C.M.; PEREZ, C.A.; TEIXEIRA, A.P.L; MENDES, F.L.; VARGAS, R.R.; CARVALHO, A.O.R.; RANGEL, E.C.; ALMEIDA, L.M. Brazil: balance of the national tobacco control policy in the last decade and dilemmas **Cadernos de Saúde Pública**, v.33, p.1-15, 2017.
- CHEN, H.; LI, J.; WU, X.; WANG, X.; WANG, X. Synthesis of Alumina-Modified Cigarette Soot Carbon as an Adsorbent for Efficient Arsenate Removal. **Industrial & Engineering Chemistry Research**, v.53, p.16051-16060, 2014.
- COELHO G.F.; GONÇALVES Jr., A.C.; SCHWANTES D.; MIOLA A.J.; SU-ZAKI P.Y.R.; DOS SANTOS M.G. Modificação da casca de *Pinus elliotti* com peróxido de hidrogênio na remoção de Cd(II) de solução aquosa. **Revista SimREA**, v.2, p.52-56, 2014.
- COSGROVE, W.J.; RIJSBERMAN, F.R. **World Water Vision:** Making water Everybody's vision. 1.ed. New York: Earthscan, 2014.
- CRUZ JUNIOR, O.F. **Production of Activated Carbon From the Waste Products of Native Species of the Amazon,** 2010. Thesis (Master in Mechanical and Materials Engineering) – Federal Technological University of Paraná, Curitiba, 2010.
- DE COSTA, P.D.; FURMANSKI, L.M.; DOMINGUINI, L. Production, characterization and application of activated carbon from nutshell for adsorption of me-

thylene blue. **Revista Virtual de Química**, v.7, p.1272-1285, 2015.

DOS SANTOS, V.C.G.; SOUZA, J.V.T.M.; TARLEY, C.R.T.; CAETANO, J.; DRAGUNSKI, D.C. Copper ions adsorption from aqueous medium using the bio-sorbent sugarcane bagasse in natura and chemically modified. **Water, Air and Soil Pollution**, v.216, p.351-359, 2011.

DUBININ, M.M.; RADUSHKEVICH, L.V. Sorption and structure of active carbons. Adsorption of organic vapors. **Zhurnal Fizicheskoi Khimii**, v.21, p.151-162, 1947.

EPRS. EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. **EU action to reduce illicit trade in tobacco products**. 2014.

FREUNDLICH, H.M.F. Over the adsorption in solution. **Journal of Physical Chemistry**, v.57, p.385-471, 1906.

GONÇALVES Jr., A.C.; MENEGHEL, A.P.; RUBIO, F.; STREY, L.; DRAGUNSKI, D.C.; COELHO, G.F. Applicability of *Moringa oleifera* Lam. pie as an adsorbent for removal of heavy metals from waters. **Rev. Bras. Eng. Agríc. Ambient.**, v.17, p.94-99. 2013a.

GONÇALVES Jr.; A.C.; RUBIO, F.; MENEGHEL, A.P.; COELHO, G.F.; DRAGUNSKI, D.C.; STREY, L. The use of *crambe abyssinica* seeds as adsorbent in the removal of metals from waters. **Rev. Bras. Eng. Agríc. Ambient.**, v. 17, p.306-311. 2013b.

GONÇALVES Jr.; A.C.; COELHO, G.F.; SCHWANTES, D.; RECH, A.L.; CAMPAGNOLO, M.A.; MIOLA Jr. Biosorption of Cu(II) and Zn(II) with acai endocarp *Euterpe oleracea* M. in contaminated aqueous solution. **Acta Scientiarum Technology**, v.38, p.361-371, 2016.

GURSES, A.; HASSANI, A.; KIRANSAN, M.; ACISLI, Ö.; KARACA, S. Removal of methylene blue from aqueous solution using by untreated lignite as potential low-cost adsorbent: kinetic, thermodynamic and equilibrium approach. **Journal of Water Process Engineering**, v.2, p.10-21, 2014.

GUSMÃO, K.A.G.; GURGEL, L.V.A.; MELO, T.M.S.; GIL, L.F. Application of succinylated sugarcane bagasse as adsorbent to remove methylene blue and gentian violet from aqueous solutions – kinetic and equilibrium studies. **Dyes and Pigments**, v.92, p. 967-974, 2012.

IDESF. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS. **Contrabando:** crime sem fronteiras. 2016. Disponível em: <http://www.idesf.org.br/2016/12/02/contrabando-crime-sem-fronteiras/>.

INCA. INSTITUTO NACIONAL DE COMBATE AO CÂNCER. **Preços e impostos do tabaco no Brasil.** 2018. Disponível em: <[http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio\\_controle\\_tabaco/site/status\\_politica/precos\\_impostos](http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio_controle_tabaco/site/status_politica/precos_impostos)>. Acesso em: 15 Out. 2018.

LANGMUIR, I. The adsorption of gases on plane surfaces of glass, mica and platinum. **Journal of the American Chemical society**, v.40, p.1361-1403, 1918.

LI, G.; BANGQI, H.; BI, J.; LENG, Q.; XIAO, C.; YANG, Z. Heavy metals distribution and contamination in surface sediments of the coastal Shandong Peninsula (Yellow Sea). **Marine Pollution Bulletin**, v.76, p.420-426, 2013.

LOUREIRO, D.; FERNANDEZ, M.; HERMS, F.; ARAÚJO, C.; LACERDA, L.D. heavy metals distribution in sediments from Rodrigo de Freitas Lagoon. **Oecologia Australis**, v.16, p.353-364, 2012.

MANFRIN, J.; SCHWANTES, D.; GONCALVES, Jr. A.C.; FERRONATO, M.C., ALEIXO, V.; SCHILLER, A.P. Contamination by lead in sediments at Toledo River, hydrographic basin of Paraná III. **Environmental and Monitoring Assessment**, v.190, p.1-12, 2018.

MARIANI, F. **Aspectos gerais dos recursos hídricos no Brasil, conceitos de saneamento ambiental e saneamento básico.** 2017. Disponível em:< <https://fabiele-mariani.jusbrasil.com.br/artigos/454246306/aspectos-gerais-dos-recursos-hidricos-no-brasil>>. Acesso em: 15 Out. 2018.

MECHI, A.; SANCHES, D.L. The Environmental Impact of Mining in the State of São Paulo. **Estudos Avançados**, v.24, p.209-220, 2010.

METCALF; EDDY. **Wastewater Engineering: Treatment and Resource Recovery.** Nova York: McGraw - Hill Education Book. 5.ed. 2013.

NACKE, H.; GONÇALVES Jr., A.C.; COELHO, G.F.; STREY, L.; LAUFER, A. Renewable energy technologies: Removal of cadmium from aqueous solutions by adsorption on *Jatropha* biomass. In: BÁRTOLO, H.(ed). **Green Design, Materials and Manufacturing Processes.** 1.ed.Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group.

p.367-372, 2013.

NASCIMENTO, R.S.M.P.; CARVALHO, G.S.; PASSOS, L.P.; MARQUES, J.J. Lead and zinc leaching in soil treated with iron smelting residues. **Pesquisa Agropecuária tropical**, v.40, p.497-504, 2010.

NASCIMENTO, R.F.; LIMA, A.C.A.; VIDAL, C.B.; MELO, D.Q.; RAULINO, G.S.C. **Adsorção:** aspectos teóricos e aplicações ambientais. Fortaleza: Imprensa Universitária, 1.ed., 2014.

OLLER, I.; MALATO, S.; SÁNCHEZ-PÉREZ, J.A. Combination of Advanced Oxidation Processes and biological treatments for wastewater decontamination – A review. **Science of The Total Environment**, v.409, p.4141-4166, 2011.

ORTIZ-HERNÁNDEZ, L.; SÁNCHEZ-SALINAS, E.; OLVERA-VELONA, A.; FOLCH-MALLOL, J.L. **Pesticides in the Environment: Impacts and its Biodegradation as a Strategy for Residues Treatment.** In: STOYTACHEVA, M.(ed.), Pesticides – Formulations, Effects, Fate. Cassava. InTech, p.551-574, 2011.

PELLEGRINI, B.; FRY, T.R.L.;AITKEN, C.K. Understanding the motivations of contraband tobacco smokers. Drugs: **Education, Prevention and Policy**, v.18, p.387-392, 2011.

PEÑA-RODRÍGUEZ, S.; FERNÁNDEZ-CALVIÑO, D.; NÓVOA-MUÑOZ, J.C.; ARIAS-ESTÉVEZ, M.; NÚÑEZ-DELGADO, A.; FERNÁNDEZ-SANJURJO, M.J.; ÁLVAREZ-RODRÍGUEZ, E. Kinetics of Hg(II) adsorption and desorption in calcined mussel shells. **Journal of Hazardous Materials**, v.180, p.622-627, 2010.

SCHWANTES, D.; GONÇALVES Jr., A.C.; COELHO, G.F.; CAMPAGNOLO, M.A.; DRAGUNSKI, D.C.; TARLEY, C.R.T.; MIOLA, A.J.; LEISMANN, E.A.V. Chemical Modifications of Cassava Peel as Adsorbent Material for Metals Ions from Wastewater. **Journal of Chemistry**, v.2016, p.1-15, 2016.

SILVA, C.P.; VOIGT, C.L.; CAMPOS, S.X. Determination of Metal Ions in Contraband Cigarettes in Brazil. **Revista Virtual de Química**, v.6, p.1249-1259, 2014.

SILVA, R.; WEST, J.J.; LAMARQUE, J.F.; SHINDEL, D.; COLLINS, W.J.; et al. The effect of future ambient air pollution on human premature mortality to 2100 using output from the ACCMIP model ensemble. **Atmospheric Chemistry and Physics**, v.16, p.9847-9862, 2016.

SOUZA CRUZ. **Fases da plantação de fumo.** São Paulo, 2010. Disponível em:< [http://www.souzacruz.com.br/group/sites/SOU\\_AG6LVH.nsf/vwPagesWebLive/DO9YAMC6?opendocument](http://www.souzacruz.com.br/group/sites/SOU_AG6LVH.nsf/vwPagesWebLive/DO9YAMC6?opendocument)>. Acesso em: 15 Out. 2018.

TONON, F.A.L.; VALENTE, J.G.P.; CAROLLO, L.C.; BERALDO, P.N. **A utilização de bitucas de cigarro recicladas em projetos de hidrossemeadura.** Disponível em: < [http://www.ib.unicamp.br/dep\\_biotecnologia\\_animal/sites/www.ib.unicamp.br.site.dep\\_biotecnologia\\_animal/files/19.%20A%20UTILIZA%C3%87%C3%83O%20DE%20BITUCAS%20DE%20CIGARRO.pdf](http://www.ib.unicamp.br/dep_biotecnologia_animal/sites/www.ib.unicamp.br.site.dep_biotecnologia_animal/files/19.%20A%20UTILIZA%C3%87%C3%83O%20DE%20BITUCAS%20DE%20CIGARRO.pdf)>. Acess em: 15 Out. 2018.

TUNDISI, J.G.; MATSUMURA-TUNDISI, T.; CIMINELLI, V.S.; BARBOSA, F.A. Water availability, water quality, water governance: the future ahead. **Proceedings of the International Association os Hydrological Sciences**, v.366, p.75-79, 2015.

UN. UNITED NATIONS. **Conheça os 17 objetivos da ONU para o desenvolvimento sustentável.** 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 15 Out. 2018.

WITEK-KROWIAK, A.; SZAFRAN, R.G.; MODELSKI, S. Biosorption of heavy metals from aqueous solutions onto peanut shell as a low-cost biosorbent. **Desalination**, v.265, p.126–134, 2011.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. Tobacco: The Problem. 2009. Disponível em: <[http://www.who.int/nmh/publications/fact\\_sheet\\_tobacco\\_en.pdf](http://www.who.int/nmh/publications/fact_sheet_tobacco_en.pdf)>. Acesso em: 15 Out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Exposure to cadmium:** a major public health concern. Switzerland, 2010. Acesso em: 15 Out. 2018.



## 20. CAMINHOS ALTERNATIVOS AOS DESAFIOS DAS FRONTEIRAS NO SÉCULO XXI

*Fernando Jose Ludwig<sup>230</sup>*

*Tomáz Espósito Neto<sup>231</sup>*

*Italo Beltrão Sposito<sup>232</sup>*

É incontestável a importância das fronteiras no mundo contemporâneo. A atual configuração do sistema internacional permite, como visto ao longo deste extenso trabalho, incontáveis possibilidades interpretativas. Há uma lacuna a ser preenchida que inevitavelmente recai sobre a corriqueira noção de fronteiras dentro da academia que, por sua vez, resulta na perpetuação desta noção equivocada das fronteiras em diversas áreas, por exemplo, nos debates políticos, no seu papel social, na criminalização destas regiões, entre várias outras. E é justamente neste

---

230 Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). É Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES), é mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent, e graduou-se (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. É coordenador do Grupo de Estudos Avançados sobre Paz e Conflitos Internacionais (GEAPCI) da UFT. Colabora, enquanto pesquisador voluntário, para o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) - Foz do Iguaçu/PR. Contato: fernandoludwig@uft.edu.br.

231 Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), mestrado em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006) e doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Integração Internacional, Conflito, Guerra e Paz, atuando principalmente nos seguintes temas: política externa brasileira, relações bilaterais entre o Brasil e o Paraguai. Desde 2014, é membro da REPRI- Rede de Pesquisa em Regionalismo e Política Externa (REPRI) que congrega pesquisadores de várias universidades brasileiras e instituições de pesquisa. Contato: tomazneto@ufgd.edu.br.

232 Professor Adjunto na Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus de Porto Nacional, vinculado ao Bacharelado em Relações Internacionais. Doutor e mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Júlio de Mesquita Filho) (UNESP), Campus de Franca. Tem como principais temas de pesquisa: Análise de Política Externa, Política Externa Brasileira, Política Comparada e Instituições Internacionais. Contato: italo@mail.uft.edu.br.

sentido que este projeto tem como escopo central resgatar as fronteiras de sua marginalização histórica, por meio de fomento de debates; foros; conferências; entre acadêmicos e atuantes; da intersecção entre teoria e prática (e vice-versa); entes públicos e privados; e assim, quiçá, reinserir uma noção mais apurada, inevitavelmente mais complexa, mais dinâmica, nas sociedades.

O mundo global que se intensificou com o fim do conflito bipolar se pautava no aprofundamento e/ou surgimento do regionalismo, em que a integração regional era vista como fonte de contrapoder (FAWCETT, 2005; VEIGA e RIOS, 2007). Esta lógica teve êxito na Europa com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, que instituiu e dotou-a de personalidade jurídica internacional a União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Mas também, repercutiu na América do Sul, onde em 1991, o tratado de Assunção foi assinado, constituindo o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (MARTINS e CARCANHOLO, 2005); em 2008, o Tratado de Brasília dá o pontapé inicial ao processo de integração da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (TEIXEIRA, 2010). Os denominados *building blocks*, embora na maioria das vezes não diretamente, evidenciou o tratamento estatal da política externa dos Estados em relação aos seus respectivos entendimentos de fronteiras.

Estes processos de integração, ainda que tenham variado em grau de profundidade e tipo, trouxeram impactos à porosidade das fronteiras, já bastante transformadas pelo aumento dos fluxos de bens, indivíduos e capitais resultantes dos processos de globalização e da neoliberalização das políticas econômicas nacionais. Entre o processo de globalização e, consequentemente, o aumento da interdependência dos Estados no plano internacional, associado ao já descrito aprofundamento das organizações regionais, se encontram as fronteiras. Fica evidente sua importância, contudo sua análise e seu entendimento ainda se fazem de forma reduzida. Concomitantemente ao período pós-Guerra Fria, o mundo passou (e ainda passa) por alterações estruturantes.

Dentre as alterações, o domínio do sistema capitalista em amplitude mundial também moldou os arranjos regionais e globais, direcionando-os a facilitação e normatização dos fluxos de capitais e abertura de mercados, ao passo em que se mantiveram as restrições ao fluxo de indivíduos e bens, concentrando os proble-

mas e problemas intrínsecos a esta movimentação nas faixas fronteiriças. Ineficientes para atuar nestas questões, os Estados têm mantido uma lógica de relacionamento inter-estatal vinculada ao conceito de soberania territorial, que dificulta a solução conjunta de problemas comuns e transfronteiriços, não reguláveis por políticas nacionais, nem controláveis pelos agentes públicos nas imensas extensões fronteiriças.

De acordo com Ruggie (2004), o espaço passou por um processo de transformação em que o princípio organizacional não tem mais base territorial no Estado. Ao discutir os bens públicos globais (BPG)<sup>233</sup>, Kaul et al. (1999a) defendem que para a solução destes problemas que transcendem as fronteiras, os Estados devem colaborar para superar três limitações da ordem global vigente: a) o formato da participação dos Estados na solução de problemas transnacionais, que ainda é primordialmente intergovernamental; b) o tipo de incentivo para a participação e colaboração para tratamento destes problemas, que ainda é primordialmente de persuasão moral, sendo necessários mecanismos *enforcement* que aumentem os custos de traição e para os caronas; c) limitação jurisdicional no desenvolvimento de políticas públicas.

Neste livro, foram discutidas diversas iniciativas de cooperação para superar estas três limitações; são propostas para diminuir a eficiência no provimento de melhores condições sociais nas áreas fronteiriças e os impactos que as atividades ilegais nelas trazem à sociedade como um todo. De maneira transversal, as discussões perpassaram os problemas relacionados à lógica inter-estatal da governança global, como a limitação jurisdicional com base no Estado nacional dificulta o adequado tratamento dos problemas transnacionais e caminhos para o desenvol-

233 Os BPG podem ser analisados com base em duas variáveis: rivalidade no consumo e excludência. Se seu consumo não é rivalizado e seus benefícios não são excludentes, os BPG se aproximam da “pureza”, ao passo que deixam de ser públicos quando se tornam excludentes e rivais no consumo. As placas de trânsito podem ser usadas como exemplo de não rivalidade, já que seu uso por um indivíduo não atrapalha os demais, e não excludente, já que não é viável ou funcional seu uso exclusivo a certos setores da população (KAUL et al., 1999b). Dentro os BPG podemos enumerar a natureza global comum – atmosfera, oceanos – feitos da humanidade globais – normas e princípios internacionais – e as condições globais – paz, acesso à saúde, estabilidade econômica, livre comércio, igualdade e justiça etc (KAUL et al., 1999a). Nas zonas fronteiriças, os Estados e instituições internacionais são geralmente menos eficientes em prover aos cidadãos acesso aos BPG.

vimento de políticas públicas pela via da cooperação internacional. Estes avanços são ainda distantes para o adequado acompanhamento do nível de porosidade das fronteiras nacionais. Soluções tão simples quanto muros dão conta da complexidade dos problemas e a codependência entre as condições “dentro” dos territórios nacionais e nas faixas fronteiriças.

A turbulenta primeira década do século XXI teve como protagonista a intensificação de um fenômeno crucial chamado terrorismo (CROCKER *et al.*, 2007). As consequências e ramificações dos atentados de 11 de setembro de 2001 foram enormes, nos mais variados níveis de estruturações, inclusive para as fronteiras. O otimismo do imediato pós-Guerra Fria foi gradativamente substituído pelo nacionalismo e xenofobismo, que novamente reengessou o tratamento das fronteiras pela via das políticas públicas, reiterando a lógica essencialmente estatal, com impactos para as regiões de fronteiras e para os indivíduos que tentam atravessá-las em busca de condições dignas de vida.

Assim, a lógica da integração, de cooperação progressivamente vai dando espaço a intensificação do nacionalismo, protecionismo e individualismo na concepção da ordem internacional contemporânea (DROLET e WILLIAMS, 2018). A integração regional que não havia visto tal desempenho desde o final da segunda guerra mundial na Europa, agora precisa lidar com as consequências do terrorismo, da instrumentalização do nacionalismo, do protecionismo, da primazia pelas relações bilaterais. A equação aqui é relativamente simples, o terrorismo gera inseguranças (nacional e, principalmente, internacional) que, por sua vez, gera medo, incertezas, conflitos, pobreza, guerras, subdesenvolvimento, refugiados, crises econômicas (cíclicas), entre vários outros corolários. Tal configuração desafia o próprio liberalismo econômico, pilar central da concepção desenvolvimentista dos séculos XX e XXI.

As análises superotimistas do início da década de 1990 não traçaram este retrocesso protecionista e nacionalista ao final da década de 2010. A ascensão de lideranças populistas – entre as diversas posições no espectro político – e o processo recente de polarização nas sociedades nacionais, gerou retrocessos nos arranjos e instituições multilaterais, o aumento da tensão internacional e predomínio da

lógica de autoajuda. Neste sentido, a relação local-nacional-global é essencial para resolução dos problemas transnacionais: a cooperação e participação dos atores no nível local, com apoio e interlocução dos governos nacionais, responsáveis pela interlocução em nível internacional, é o que garante políticas públicas eficientes.

Ainda que a tendência global seja de retrocesso na cooperação internacional, pudemos perceber neste livro como a maior disponibilização de informações, a utilização de tecnologias de telecomunicações e a cooperação entre agentes públicos em Estados diferentes podem encontrar soluções para problemas comuns e não solucionáveis individualmente. Dentre estes níveis a coordenação das atividades e avanço nos mecanismos de *enforcement* e *accountability* são necessários para, respectivamente, o aumento da eficiência no cumprimento da cooperação internacional aumento da transparência nessas atividades. Ao passo que instituições internacionais dependem da vontade política dos Estados para evoluir e aumentar sua capacidade de atuação diante das limitações que o princípio de soberania impõe, também precisam avançar para garantir aos *shareholders* – os Estados – mecanismos de supervisão e aos *stakeholders* – os indivíduos – maior transparência quanto aos resultados e implicações de suas atividades nos espaços locais. A relação entre as instituições e os Estados também devem gerar incentivos recíprocos para a coordenação política, e o processo de democratização e transparência de suas atividades, garantindo maiores condições de solucionamento dos problemas comuns, assim como condições de acompanhamento por parte da sociedade civil.

Assim como as Relações Internacionais e suas particularidades temporais, as fronteiras também estão em constante evolução. A forma como é tratada e abordada tanto política quanto academicamente está vinculada a sua história. Diante do exposto até o momento, fica mais claro o tamanho dos desafios em relação a busca de uma definição das fronteiras.

Esta própria natureza evolutiva das relações internacionais, somadas as características multidimensionais que representam toda e qualquer análise das fronteiras nos obriga a levar em consideração ao menos dois aspectos: o primeiro passa pela necessidade de se romper com as visões tradicionais das fronteiras, ou seja, àquelas que as vêm como objeto separador, limitador de um território. Po-

de-se parecer repetitiva esta afirmação, entretanto verificamos que, cada vez mais, o conservadorismo global resgata – entre outras – esta visão das fronteiras; num segundo momento, a fim de se encontrar uma determinada variável partilhada às realidades das fronteiras no que tange seus desafios contemporâneos, vale ressaltar é necessário considerar os cortes metodológicos, do local ao regional e, finalmente, internacional. Sem esta divisão não podemos compreender as dimensões das fronteiras. Por esta razão que tantos capítulos deste livro trazem consigo – mesmo indiretamente – tal separação metodológica.

A transdisciplinaridade conceitual das fronteiras a dota de recursos que transcendem uma só concentração de estudos. Por exemplo, podemos trabalhar as fronteiras no campo da geografia, na geopolítica, no direito, na sociologia, nas ciências política e sociais, na administração (pública ou privada) ou mesmo, como demonstrado neste volume, utilizando-se da engenharia, da matemática, da química, entre muitos outros. Esta característica acerca da flexibilidade das possibilidades de se compreender as fronteiras explicam sua pluralidade conceitual e teórica, tornando-as *sui generis* no tangente a objetivação de axiomas capazes de explicar uma determinada realidade.

A diversidade fronteiriça se traduz em tópicos e temas que normalmente são tratados quando analisamos. Nesta obra, por exemplo, se encontram presentes – a fim de listar alguns – temas como: integração regional, bitributação, desenvolvimento econômico, reexportação, modelos de policiamento de fronteiras, crimes transacionais, cooperação e diplomacia policial, tráfico de drogas, tríplices fronteiras, defesa, MERCOSUL, cidadania, segurança jurídica regional, turismo, Frontex, Bielorrússia, destruição mútua assegurada, discurso, entre outros.

Esta função acadêmica e política de constante debate, discussão, foros, conferências sobre as fronteiras traz consigo uma riqueza de perspectivas e saberes essenciais para o entendimento de fronteiras. Não se trata somente de compreender as fronteiras, mas sim de alterá-las. Contribuir de forma positiva para a reconstrução constante de fronteiras menos violentas, mais igualitárias, inclusivas e desenvolvidas (econômico, social e politicamente). Trata-se de despertar os diversos setores da sociedade, públicos ou privados. Por fim, também vale salientar

que nosso projeto sobre discussões e debates não almeja concluir-se ou finalizar-se, pois como dito as fronteiras estão em constante evolução, trazendo assim realidades particulares que ao longo de sua história e, consequentemente, trazem consigo novos desafios e caminhos alternativos a serem traçados.

## REFERÊNCIAS

- CROCKER, C. A.; HAMPSON, F. O.; AALL, P. R. **Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world.** US Institute of Peace Press, 2007.
- DROLET, J.-F.; WILLIAMS, M. C. **Radical conservatism and global order: international theory and the new right.** International Theory, v. 10, n. 3, p. 285-313, 2018.
- FAWCETT, L. **Regionalism from an Historical Perspective.** In: FARRELL, M.; HETTNE, B., *et al* (Ed.). Global Politics of Regionalism: Theory and Practice. London Pluto Press, 2005. p.21-37.
- KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. **Global Public Goods:** concepts, policies and strategies. In: KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. (Eds.). Global public goods: international cooperation in the 21st century. New York: Oxford University Press, 1999a.
- KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. **Defining Global Public Goods.** In: KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. (Eds.). Global public goods: international cooperation in the 21st century. New York: Oxford University Press, 1999b.
- MARTINS, C. E.; CARCANHOLO, M. D. **Origem e características do MERCOSUL:** vulnerabilidade externa de suas principais economias e perspectivas de uma integração latino-americana soberana. In: SANTOS, T. (Ed.). Globalização e Integração das Américas. São Paulo: Loyola, 2005.p.127-158.
- RUGGIE, J. G. **Reconstituting the Global Public Domain — Issues, Actors, and Practices.** European Journal of International Relations, v. 10, n. 4, p. 499–531, dez. 2004.
- TEIXEIRA, A. W. M. **Regionalismo y seguridad sudamericana:** ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur? Íconos - Revista de Ciencias Sociales, v. 38, p. 41-53, 2010.

**UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (Versão Consolidada):**  
Jornal Oficial da União Europeia: 204 p. 2016.

**VEIGA, P. D. M.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul:** origens, iniciativas e dilemas. Comércio Internacional, v. 82, p. 5-44, 2007.

A constante reorganização, evolução e transformação das relações internacionais traz consigo a necessidade de se destacar temas relacionados às fronteiras. Sua atual conjuntura sócio, político-econômica tem, de maneira mais intensiva, resgatado esta importância de se discutir, debater, compreender e interpretar as diferentes faces das fronteiras. O sentido desta obra, (Re)Definições das Fronteiras: desafios para o século XXI, perpassa justamente pela tentativa de sanar tal lacuna. Seja ela no âmbito das políticas públicas de Estados (ou aglomerados de Estados), seja no que tange a discussão acadêmico-científica.

Desta forma, este projeto promovido pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) aborda esta natureza multidimensional das fronteiras, trazendo interpretações sob as mais variadas égides. Com trabalhos advindos de distintas partes do globo, sob a tutela do IDESF, esta obra reúne uma série de contribuições valiosas no que se refere ao constante (re)entendimento das fronteiras.

**EDITORAS**  **IDESF**

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-54957-08-7



9 788554 957087