

VOLUME IV

(versão e-book)

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS: desenvolvimento, segurança e integração

ORGANIZADORES

Fernando José Ludwig
Luciano Stremel Barros

PREFÁCIO

Alessandro Maciel Lopes

COLABORADORES

Aicha de Andrade Quintero Eroud
Alessandro Chichoski
Alex Jorge das Neves
Ana Luíza Bravo e Paiva
André Luis de Lima Maia
Anna Paula de Cardoso de P. Patrui
Ario Refugio Estrada Gaxiola
Carolyne de Melo Ribeiro Tavares
Cintia Patrícia Tomacheski Bordignon
Claudia R. de O. M. da Silva Loureiro
Daniela Nascimento
Dayse Mara Bortoli
Dirceu Marchini Neto
Élysson Bruno F. de Albuquerque
Eric Gustavo Cardin
Fabiana Irala
Fabiano Bordignon
Fernando Castro da Silva Maraninchi
Fernando José Ludwig
Guilherme Cunha Werner
Gustavo Oliveira Vieira
Inês Sousa
Isabelle Christine Somma de Castro

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda
Javert Ribeiro da Fonseca Neto
Jocelyn Aguilar Zamorano
Jorge Carlos Morgan Medina
Juan Santos Vara
Luciano Stremel Barros
Luís Eduardo dos Santos Cerávolo
Manoela Marli Jaqueira
Mariano Pauluk
Mário Bertuol
Mauro José Ferreira Cury
Nahuel Oddone
Raphael Gonçalves Maretto
Ricardo Pael Ardenghi
Ricardo Rotuno
Rita de Cássia Pereira de Carvalho
Rosane Amadori
Samuel de Jesus
Tássio Franchi
Tomaz Espósito Neto
Vinicius Farah Parizi Merege
Willian Vieira Costa Zonatto

Volume IV

**(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS:
desenvolvimento, segurança e integração**

Organizadores

Fernando José 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: DESENVOLVIMENTO, SEGURANÇA E INTEGRAÇÃO” são de inteira responsabilidade de seus autores, sendo que os mesmos respondem por suas opiniões e pontos de vista.

REVISORES:

ADRIANA SOARES MOTTA
BRUNA WANESSA MARTINS
RITA DE CÁSSIA PEREIRA DE CARVALHO
ROSANE AMADORI

ORGANIZADORES

FERNANDO JOSÉ LUDWIG
LUCIANO STREMEL BARROS

ISBN 978-65-88169-01-8

(Re)definições das fronteiras: Desenvolvimento, segurança e integração/Organizadores:

Fernando José Ludwig, Luciano Stremel Barros ... [et. al.]. v. 4, 1. Ed. - Foz do Iguaçu:
IDESF, 2020.

477 p. : il. : gráfs.; mapas, fotos.

Inclui referências.


ISBN: 978-65-88169-01-8

1. Fronteiras. 2. Integração regional. 3. Direito internacional. 4. Contrabando. 5. Corrupção.
6. Criminalidade – controle – Brasil. 7. Conflitos de fronteira – Brasil. I. Ludwig, Fernando
José; Barros II. Luciano Stremel. III. Título.

CDU: 341.222+327

CDD: 337.1

Ficha catalográfica elaborada por Auricélia Martins Cutrim – CRB-9/1102

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

Organizadores
Fernando José Ludwig
Luciano Stremel Barros

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS: desenvolvimento, segurança e integração

Prefácio
Alessandro Maciel Lopes

Colaboradores

Aicha de Andrade Quintero Eroud	Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda
Alessandro Chichoski	Javert Ribeiro da Fonseca Neto
Alex Jorge das Neves	Jocelyn Aguilar Zamorano
Ana Luiza Bravo e Paiva	Jorge Carlos Morgan Medina
André Luis de Lima Maia	Juan Santos Vara
Anna Paula de Cardoso de P. Patrui	Luciano Stremel Barros
Ario Refugio Estrada Gaxiola	Luís Eduardo dos Santos Cerávolo
Carolyne de Melo Ribeiro Tavares	Manoela Marli Jaqueira
Cintia Patrícia Tomacheski Bordignon	Mariano Pauluk
Claudia R. de O. M. da Silva Loureiro	Mário Bertuol
Daniela Nascimento	Mauro José Ferreira Cury
Dayse Mara Bortoli	Nahuel Oddone
Dirceu Marchini Neto	Raphael Gonçalves Maretto
Élysson Bruno F. de Albuquerque	Ricardo Pael Ardenghi
Eric Gustavo Cardin	Ricardo Rotuno
Fabiana Irala	Rita de Cássia Pereira de Carvalho
Fabiano Bordignon	Rosane Amadori
Fernando Castro da Silva Maraninchi	Samuel de Jesus
Fernando José Ludwig	Tássio Franchi
Guilherme Cunha Werner	Tomaz Espósito Neto
Gustavo Oliveira Vieira	Vinicius Farah Parizi Merege
Inês Sousa	Willian Vieira Costa Zonatto
Isabelle Christine Somma de Castro	

FOZ DO IGUAÇU/ PR/ BRASIL
EDITORA IDESF
2020

“...Não permita Deus que a história lamente o destino de uma nação jovem, cheia de recursos e vida, mas desgraçada por própria culpa...”

Joaquin Nabuco

Discurso 26 de maio 1865 na Câmara Federal- RJ

“Por sua vez, a fronteira está orientada para fora, possuindo características centrífugas, carregada de interesses distintos a dos governos centrais, por isso, considerada um perigo ou ameaça, sendo objeto de controle e vinculação, por exemplo. Contudo, pode ser um fator de integração caso apresente elementos de uma zona de interpretação mútua e de constantes relacionamentos sociais, culturais e políticos”.

Henrique Sartori de Almeida Prado

A cooperação descentralizada e a política para a fronteira do Brasil – 2019

“A paz que o pacifista tem em mira só pode ser uma paz de satisfação, isto é, uma que é o resultado da aceitação consciente, como só pode ser a paz instituída entre as partes que não tem mais reivindicações recíprocas a apresentar. Só uma paz desse tipo é que se pode ansiar que seja duradoura”.

Norberto Bobbio

O problema da guerra e as vias da paz – 1979

“As soluções potenciais cabem em três categorias principais: o que fazer para impedir a perda de empregos; o que fazer para criar empregos novos; e o que fazer se, apesar de nossos melhores esforços, a perda de empregos superar consideravelmente a criação de empregos”.

Yuval Noah Harari

21 lições para o século 21 - 2018

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	9
<i>Luciano Stremel Barros</i>	
PREFÁCIO.....	17
<i>Alessandro Maciel Lopes</i>	
1. Miopia: O desencontro entre os mecanismos externos de gestão de fronteiras da UE e a responsabilidade de proteção humanitária de migrantes.....	21
<i>Daniela Nascimento, Inês Sousa</i>	
2. Las implicaciones de la transferencia de responsabilidades en materia migratoria a Libia.....	39
<i>Juan Santos Vara</i>	
3. Sem cruzar a fronteira não há integração: Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí no diálogo regional.....	49
<i>Nahuel Oddone, Mariano Pauluk</i>	
4. Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe	67
<i>Mário Bertuol</i>	
5. Cooperação transfronteiriça no MERCOSUL.....	85
<i>Ricardo Pael Ardenghi</i>	
6. Corrupção transnacional e Sistema Financeiro Internacional	107
<i>Guilherme Cunha Werner</i>	
7. Entre a integração e a separação: dilemas da Tríplice Fronteira a partir de sua nomenclatura.....	133
<i>Isabelle Christine Somma de Castro</i>	
8. Português como língua facilitadora no processo de integração de venezuelanos em Roraima.....	149
<i>Carolyne de Melo Ribeiro Tavares, Élysson Bruno Fontenele de Albuquerque</i>	

9. Fronteira, Estado e Teoria Social: um giro político-analítico nos processos de apreensão das fronteiras.....	167
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
10. A migração venezuelana no Brasil sob a perspectiva transnacional e transnacionalizacional.....	187
<i>Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro</i>	
11. Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte	217
<i>Luís Eduardo Santos Cerávolo, Ana Luíza Bravo e Paiva, Tássio Franchi</i>	
12. A lei de migração brasileira (Lei nº 13.445/2017) e a facilitação da livre circulação do residente fronteiriço	243
<i>Dirceu Marchini Neto, Fernando José Ludwig, Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda</i>	
13. As relações entre Brasil e Peru no âmbito da integração, segurança e desenvolvimento (2009-2019)	265
<i>Samuel de Jesus</i>	
14. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas durante o conflito de Ruanda (1994): engajamento ou distanciamento?	281
<i>Tomaz Espósito Neto, Vinicius Farah Parizi Merege</i>	
15. O tráfico de pessoas em Foz do Iguaçu: uma chave de leitura a partir do sistema penitenciário.....	301
<i>Anna Paula Cardoso de Paula Patruni, Cintia Patrícia Tomacheski Bordignon, Fabiano Bordignon, Willian Vieira Costa Zonatto</i>	
16. Fluxos de crianças e adolescentes indígenas nas fronteiras Brasil-Paraguai-Argentina	321
<i>Dayse Mara Bortoli, Mauro José Ferreira Cury</i>	
17. Securitização do Crime Organizado Transnacional na América do Sul e o Surgimento de Novas Ameaças.....	341
<i>Alessandro Chichoski</i>	
18. The Dionisio Foianini Triangle: Addressing and meeting the non-State armed actors vis-à-vis the on-going national and international security dilemmas	357
<i>Raphael Gonçalves Maretto</i>	

- 19. La inseguridad como ralentizadora de la actividad turística en la frontera México-EE.UU.379**
Jorge Carlos Morgan Medina, Ario Refugio Estrada Gaxiola, Jocelyn Aguilar Zamorano
- 20. Corrupção: consequências para o desenvolvimento da fronteira395**
Ricardo Rotuno
- 211. O Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) na Tríplice Fronteira brasileira: o controle social e o combate à cifra dourada.....403**
Fabiana Irala
- 22. A aplicação dos Direitos Humanos nos blocos econômicos: uma análise comparativa entre o Mercosul e a União Europeia.....417**
Aicha de Andrade Quintero Eroud, André Luis de Lima Maia, Fernando Castro da Silva Maraninchi, Manoela Marli Jaqueira
- 23. Paradiplomacia para integração fronteiriça no Mercosul437**
Gustavo Oliveira Vieira
- 24. A extensão do mercado ilegal de defensivos agrícolas no Brasil.....449**
Rosane Amadori, Luciano Stremel Barros, Javert Ribeiro da Fonseca Neto, Rita Carvalho
- 25. Entre o desenvolvimento, a integração e a segurança nas fronteiras: os dilemas do mundo globalizado para os estudos de fronteiras469**
Fernando José Ludwig, Alex Jorge das Neves

APRESENTAÇÃO

Luciano Stremel Barros¹

Estamos no quarto volume da série (Re) Definições das Fronteiras. Pela primeira vez, desde a publicação do primeiro volume, em 2017, a coletânea está sendo finalizada sem que possamos realizar o lançamento na data prevista. Inicialmente, marcamos a apresentação deste mais novo volume para 01 de junho 2020, na Universidade de Coimbra, em Portugal. O motivo para o adiamento do evento foi o avanço da pandemia do Coronavírus – Covid-19, que se alastrou pelo globo terrestre.

Quando contribuíram com seus artigos, os autores não imaginavam o que a humanidade iria atravessar. Porém, as reflexões de cada autor e a escolha de seus temas, relacionados à linha de estudos e pesquisas que envolvem as fronteiras, não poderiam estar mais ativados nesse momento, em que nossa geração se depara pela primeira vez com uma pandemia que rapidamente se espalhou por todos os cantos do planeta e certamente trará (re)definições de muitos conceitos, bem como de ações, frente a maior crise humanitária desde a segunda guerra mundial.

Os temas aqui encontrados são reflexões sobre os três grandes pilares que sustentam a pacífica convivência entre os povos nas fronteiras: o desenvolvimento, a segurança e a integração. A partir do novo redesenho que o mundo experimenta, com medidas adotadas pelos países de fechamento das fronteiras e a implementação de políticas de controle destas áreas, como forma de conter o vírus, faz com que as abordagens dos autores sobre os aspectos supracitados, sejam de importante valia para o entendimento dos desafios que encontraremos nas próximas décadas para (re)definir o papel das fronteiras e do mundo globalizado.

1 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”.

O prefácio da presente obra coube ao amigo e professor, Dr. Alessandro Maciel Lopes, que conheci há mais de uma década quando ele chefiava a Delegacia da Polícia Federal em Santana do Livramento, na fronteira com o Uruguai. Um fronteiriço de corpo e alma, Alessandro é mestre pela PUC-RS, estudioso do tema e defensor da necessidade de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento das áreas de fronteira.

O presente volume está elaborado com 25 capítulos, escritos por autores de distintas orientações filosóficas, que elevam o debate com elegância acadêmica para que o leitor possa subtrair a essência de cada pesquisa. As reflexões aqui encontradas são as expressões dos olhares dos autores sobre os temas pesquisados. Muito nos honra receber e poder reproduzir as mais variadas visões dos diferentes pontos de observação sobre os temas propostos.

Neste sentido, as professoras Dra. Daniela Nascimento e Dra. Inês Souza, ambas da Universidade de Coimbra, trazem reflexões acerca dos conceitos de justiça, segurança e liberdade na perspectiva dos direitos fundamentais dos imigrantes e refugiados, que se encontram em estado de vulnerabilidade nas fronteiras da União Europeia. As autoras ressaltam a importância do desenvolvimento de políticas que protejam os direitos humanos dos cidadãos imigrantes e refugiados em estado de vulnerabilidade.

O professor Dr. Juan Santos Vara, titular da cátedra Jean Monnet e professor de Direito Internacional e Relações Internacionais na Universidade de Salamanca, aborda as implicações referentes à transferência de responsabilidade em matéria migratória da União Europeia para países como Líbia e Turquia.

Objeto de estudo dos pesquisadores Dr. Nahuel Oddone e Dr. Mariano Pauluk são os mecanismos internacionais de integração para a tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai, onde se encontram as cidades de Monte Caseros, Bella Union e Barra do Quaraí. Através de análises das dificuldades encontradas nas localidades, tais como infraestrutura e a carência de acordos internacionais que possibilitem a realização de plena integração entre os povos.

O professor Mário Bertuol é auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e coordenou a auditoria que avaliou a governança das políticas nacionais de fronteiras em 12 países da América Latina e Caribe, onde pode detectar os principais desafios os quais os países precisam enfrentar para o desenvolvimento das políticas

públicas de fronteira, substituindo as visões de ‘espaço problema’ para ações que visem o desenvolvimento e aprimorem os espaços de integração.

A Cooperação Transfronteiriça no Mercosul é tema do artigo do Procurador da República, Ricardo Pael Ardenghi, que foi coordenador do grupo de trabalho sobre cooperação internacional em regiões de fronteira dos Ministérios Públicos do Mercosul. Neste artigo, Ricardo apresenta propostas dos Ministérios para aprimorar a cooperação direta transfronteiriça nas esferas policiais e jurídicas.

A corrupção transnacional e o sistema financeiro internacional são objetos do artigo do professor Dr. Guilherme Cunha Werner, que explora a utilização dos mecanismos existentes no sistema financeiro internacional pelas organizações criminosas. Werner discute sobre o tema com a propriedade acadêmica e prática, pois além de ser Pós-Doutor em direito penal, exerceu até sua aposentadoria o cargo de delegado da Polícia Federal, trabalhando em diversas operações de combate à criminalidade transnacional.

Integração e separação são os temas explorados pela Dra. Isabelle Somma, que debruça o olhar sobre a região tri-nacional entre Argentina, Brasil e Paraguai. A autora faz uma importante reflexão sobre o uso do termo tríplice fronteira para definir a região e relata as dificuldades de integração para o desenvolvimento sustentável e a ausência de políticas públicas conjuntas que valorizem os potenciais econômicos e culturais.

Os autores Carolyne de Melo Tavares e Élysson Fontanele apresentam o estudo de caso do Projeto Acolher, desenvolvido pela Universidade de Roraima, que visa o ensino da língua portuguesa para migrantes e refugiados venezuelanos como forma de inserção social e acolhimento humanitário, educacional e cultural.

O professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Dr. Eric Cardin, traz uma importante reflexão política-analítica da forma como a fronteira tem sido pensada para o desenho das políticas públicas. Inspirado em Bauman, o autor aponta que “a liquidez do mundo contemporâneo escorre pelos dedos”, talvez a melhor definição que vi nestes anos trabalhando com o tema. Nos convida a reorientar o olhar para a dinâmica própria destas áreas como forma de interpretar os movimentos sociais e a buscar, a partir daí, as potencialidades necessárias para a integração e o desenvolvimento.

A migração venezuelana no Brasil volta à baila com as lentes da professora Dra. Claudia Loureiro, que investiga à luz do direito transnacional e transcivilizacional a for-

ma com que os Estados estão recebendo estes migrantes frente ao ônus acarretado aos países que não possuem provisões para recepcionar o contingente humano migratório. A Operação Acolhida realizada pelo Brasil, a lei de migração, os esforços para o acolhimento e a tese da globalização dos riscos são objetos de análise.

Os autores Me. Luís Eduardo Santos, Dra. Ana Paiva e Dr. Tássio Franchi analisam as ações brasileiras, através da Operação Acolhida, frente ao processo migratório da Venezuela entre os anos de 2015 a 2018. Temas como a legislação migratória, o sistema de proteção de refugiados no Brasil e a estrutura de acolhimento na fronteira são os aspectos pesquisados no artigo.

A lei de migração brasileira e a facilitação da livre circulação do residente fronteiro, os tratados bilaterais do Brasil sobre residentes fronteiriços e reflexões sobre a lei de migrações são os enfoques do artigo escrito pelos doutores Dirceu Neto, Fernando Ludwig e Jan Marcel Lacerda.

Dr. Samuel de Jesus explora as relações entre Brasil e Peru no âmbito da integração, segurança e desenvolvimento no decênio de 2009 a 2019. Da construção da rodovia transoceânica, ligando o Atlântico ao Pacífico, passando por território brasileiro e peruano, à perspectiva da construção de uma estrada férrea; o PROSUL, a UNASUL, a importância das relações Brasil-Peru no tratado transpacífico, COMBIFRON e Memorando de Entendimento entre Brasil e Peru Relativo a Gestão de Recursos Hídricos são pontos abordados pelo autor.

Esta edição traz também a atuação do Brasil no conselho de segurança da ONU durante o conflito de Ruanda, em 1994, pela ótica do Dr. Tomaz Espósito Neto e do internacionalista Vinicius Farah. Através de análises de documentos do Conselho das Nações Unidas, os pesquisadores realizaram uma revisão bibliográfica do tema e pontuaram a atuação do Brasil no Conselho durante o conflito e frente ao genocídio em Ruanda.

Os mestres Ana Paula Patruni, Cintia Bordignon, Fabiano Bordignon e Willian Zonatto discorrem sobre o tráfico de pessoas na região de Foz do Iguaçu, cidade brasileira localizada na fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai, e relatam as dificuldades de avanços nos processos de investigação e identificação de casos de tráfico de pessoas na fronteira. Reúnem, também, números do sistema penitenciário de Foz do Iguaçu que demonstram a inexistência de presos que tenham cometido estes crimes em toda jurisdição de Foz do

Iguaçu no estado do Paraná.

O fluxo de crianças e adolescentes indígenas nas fronteiras, Argentina, Brasil e Paraguai carece de atenção maior da legislação vigente, bem como de políticas públicas voltadas à atenção destes povos vulneráveis. A discussão promovida pelos autores, Dr. Mauro Cury e Dra. Dayse Bortoli, traz a ótica da territorialidade e fronteira. Os autores analisam documentos como o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como acordos e tratados internacionais. Apontam ainda a necessidade de revisão dos mesmos para promoção e alargamento das garantias e direitos destes povos.

O crime organizado transnacional na América do Sul tem se desenvolvido com dinâmica própria e fluidez, criando novas ameaças que colocam em risco a economia e segurança internacional. O mestre Alessandro Chichoski aponta para a necessidade de repostas rápidas e objetivas das políticas securitárias, que possam fazer frente às organizações criminais cada vez mais sofisticadas e interconectadas.

O triângulo de Dionísio Foianini, localizado na tríplice fronteira entre Brasil, Bolívia e Paraguai, possibilita à Bolívia acesso ao Oceano Atlântico, via Rio Paraguai e representa um vazio demográfico onde o crime organizado se desenvolve através de grupos armados não militares. A abordagem do autor, Me. Rafael Maretto, alerta para a utilização de diversos corredores logísticos pelos grupos criminais, gerando impactos negativos, tanto na esfera regional, como para os mercados europeu, africano e do Oriente Médio.

Na fronteira mais agitada entre México e Estados Unidos, Tijuana se apresenta como uma cidade turística e com potencialidades regionais ofuscadas pela crescente delinquência e ascensão dos grupos criminais que operam na região. Os professores Jorge Morgan, Ario Gaxiola e Jocelyn Zamorano investigam o quanto a percepção da violência está arraigada e é aceita como normalidade entre os mais jovens prestadores de serviços turísticos na cidade de Tijuana, na Baja Califórnia.

A corrupção no Brasil vem se tornando endêmica ao longo do tempo. Inicia nas atitudes individuais e se expande pelas diversas esferas de governo. Do ingresso da vida política, durante o percurso eleitoral, até os mais altos graus da administração pública, ela se faz presente. A fronteira não fica imune a este processo que amplia a condição de abandono de políticas públicas nestas localidades. Dr. Ricardo Rotuno é Promotor de Justiça no Estado do Mato Grosso do Sul e vem desempenhando um importante papel no combate

à corrupção naquele estado. No artigo, Ricardo ressalta que a corrupção é um dos principais entraves para o desenvolvimento sustentável das áreas de fronteira, impactando nas rubricas destinadas à saúde, educação, gastos dos governos e, também, no aliciamento de agentes das forças de segurança pública nestas áreas.

A criação e implantação do Centro Integrado de Operações de Fronteira é analisada pela autora Dra. Fabiana Irala, que disserta sobre as motivações da criação do CIOF e também faz um paralelo sobre a eficácia de tal modelo, contraposto pelas teorias do panóptico de Bentham e a vigilância e punição de Foucault. Excelente reflexão sobre o tema e as formas de combater a criminalidade organizada na região da tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai.

Aicha Eroud, André Maia, Fernando Maraninchi e Manoela Janqueira realizam uma análise comparativa da aplicação dos direitos humanos entre os blocos econômicos da União Europeia e Mercosul. Abordam as lacunas existentes no Mercosul referentes aos DH que apenas recomenda aos estados membros, não tendo força de lei nem caráter obrigatório, o que muito difere da aplicação na União Europeia, que já conta com integração jurídica entre os estados partícipes.

Como equalizar a assimetria existente entre os estados membros do Mercosul? Como tornar eficiente os mecanismos diplomáticos? Neste contexto, a Paradiplomacia pode ter papel relevante no processo de integração transfronteiriça. Analisando desafios e oportunidades, Dr. Gustavo Oliveira Vieira aborda o tema com conhecimento de causa, pois foi reitor da Universidade Latino Americana e transitou entre os principais atores do Mercosul, representando a academia brasileira.

O contrabando nas fronteiras brasileiras toma conta da pauta das agências de repressão aos crimes transfronteiriços em razão de dois fatores: pela quantidade e diversidade de produtos contrabandeados. Um dos principais produtos que entram clandestinamente no país são os defensivos agrícolas. A posição brasileira entre os maiores produtores de grãos do planeta dá a este crime uma abrangência que perpassa a saúde pública, atingindo o meio-ambiente, a geração de empregos formais e o setor público, que reflete os impactos da perda de arrecadação. Estes são aspectos abordados pelos autores Rosane Amadori, Rita Carvalho, Javert Fonseca e Luciano Barros.

Encerramento este IV volume do (Re)Definições das Fronteiras, Alex Neves e Fer-

nando Ludwig refletem sobre os dilemas do mundo globalizado para os estudos das fronteiras. Os autores aprofundam sobre as definições daquilo que está sempre em ebulição e já lançam o tema do próximo volume, que será publicado em 2021: as (Re)definições de fronteiras diante da pandemia global e a (Re)modelagem das relações internacionais.

Desejo a todos uma ótima leitura e que os artigos aqui apresentados possam, de alguma forma, contribuir para reflexões, estudos, pesquisas e apontamentos de políticas públicas para as fronteiras.

PREFÁCIO

Alessandro Maciel Lopes

Com muita satisfação recebi uma ligação do Luciano Stremel Barros convidando para redigir o prefácio do quarto IV volume do (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS. Mesmo com a certeza que não estaria ao patamar da obra e de seus autores, não poderia me furtar dessa responsabilidade. Sei que se trata, acima de tudo, de um deferimento e de depósito de confiança.

Sou fronteiro. De terra, de sangue e de alma. Nascido e criado na fronteira. Até onde a investigação genealógica me permitiu ir, descobri que meus pais, meus avós, meus bisavós, são e eram todos fronteiros. Talvez, por isso, eu seja um entusiasta da cultura fronteiriça. Talvez, por isso, aspirante de uma fronteira desenvolvida e reconhecida na sua condição de espaço de mescla: a fronteira que une, não a que separa.

As fronteiras estão longe demais das capitais. A fronteira é longínqua. É o fim. É pobre, é feia, é habitada por criminosos, é lugar de bárbaros e de barbáries. Assim foi por muito tempo e assim ainda é vista por quem é de fora ou distante dela.

Ayrton Centeno, na biografia de Alceu Wamosy, relata que o poeta se queixava de viver num país de bárbaros, referindo-se à sua vida na fronteira (1921).

Jorge Luis Borges, no fantástico conto O Morto (1949), narra a trajetória do *porteño* Benjamin Otálora, que se junta ao bando do contrabandista uruguaio Azevedo Bandeira. Supostamente, Bandeira morava em Montevidéu, mas seus negócios estavam no norte do Uruguai, na fronteira com o Brasil. No conto, Otálora viu uma oportunidade de ocupar o lugar de Bandeira e desejou sua liderança, seu cavalo e sua companheira. Por essa traição, veio a ser morto por Ulpiano Suárez, capanga e guarda-costas de Bandeira. Suárez, o *sicário*, é descrito por Borges como um ginete sombrio, que “*habla muy poco y de una manera abasileirada*”. Ou seja, o descreve como o estereótipo do gaúcho fronteiro, que habita o pampa entre Artigas e Cerro Largo.

Em Camino de Los Quileros (1962), Osiris Rodrigues Castillo canta a pobreza

da fronteira: “*Gurisito é piernas flacas / Barriguita de melón / Donde hay tanta vaca gorda / No hay ni charque para vos. / Tu bisabuelo hizo patria, / Tu abuelo fue servidor, / Tu padre carneó una oveja / Y está preso por ladrón.*”

Não é diferente a fronteira de Martin Fierro. José Hernandez ambienta um lugar de violência, corrupção, degradação e marginalização: “*El anda siempre juyendo. / Siempre pobre y perseguido; / No tiene cueva ni nido, / Como si fuera maldito; / Porque el ser gaucho... ¡barajo!./ El ser gaucho es un delito.*”

A arte retrata a vida e o indivíduo na sua idiossincrasia. Como tal, é a captura do senso comum ou a percepção do espectador. Seja com viés crítico ou romântico, o olhar comum sobre a fronteira é de um local distante, degradante... O portal de entrada cujos males que não são nossos.

A fronteira é o que nos separa do Outro (alteridade). E o fronteiriço é justamente aquele que está mais próximo do Outro. O fronteiriço é sempre doble, dúplice e, por isso, um suspeito natural.

Claro, essa é uma visão míope da fronteira. Claro que os autores citados, os quais, particularmente, reverencio todos eles, não têm o interesse de analisar a fronteira. Mas trata-se de olhar comum que não permite compreender a fronteira na sua plenitude, na sua essência. Por conseguinte, não pode oferecer as melhores soluções. Se o fronteiriço não quer ser marginalizado, também não aguarda atos de comiserção. O que espera é que a fronteira seja reconhecida segundo a sua própria realidade.

Por muito tempo esse foi o único olhar. Por sorte (ou por muito trabalho), essa concepção vem mudando.

O IDESF, Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, sediado em Foz do Iguaçu, mas com ações em todos os estados ocidentais de norte a sul da federação, está entre as instituições que exerce o múnus de mudar a leitura da fronteira. Está entre as principais – senão é a principal – que se ocupa substancialmente e eminentemente em estudar a fronteira e converter esse estudo em ferramenta efetiva de desenvolvimento. A teoria e o conhecimento aliados à prática e à execução. O IDESF tem como missão promover a integração entre as regiões de fronteira, o fortalecimento das relações políticas, sociais e econômicas e o combate aos problemas próprios dessas regiões. E tem conseguido.

E ninguém melhor para encontrar a solução do que quem está próximo do problema.

Nesse sentido, o IDESF tem sido um catalisador de conhecimento, ideias, estudos, análises e experimentos que envolvem as fronteiras. Tem se tornado uma fonte riquíssima e multidisciplinar do tema.

Essa fonte está materializada na obra (Re)Definições das Fronteiras, organizada por Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros.

A primeira edição (ou volume) foi em 2017, com 9 artigos e 140 páginas.

(Re)Definições está agora no seu IV volume, 25 artigos e 477 páginas. Cada vez mais complexo, mais multidisciplinar, mais profundo e mais amplo, sob a temática desenvolvimento, segurança e integração. Sem esgotar, é a fronteira tratada na sua essência, mas em todos os seus aspectos: humanos, securitários, sustentável e integrativo. E, como nos volumes anteriores, sem perder vistas às realidades atuais do Velho Continente, pois a Europa é a referência quando o assunto é limite territorial.

A fronteira por quem vive, por quem conhece, por quem estuda a fronteira. Leitura obrigatória para quem quer entendê-la.

*Se for preciso, eu volto a ser caudilho
Por essa pampa que ficou pra trás
Porque eu não quero deixar pro meu filho
A pampa pobre que herdei de meu pai
Gaúcho da Fronteira*

1. Miopia: O desencontro entre os mecanismos externos de gestão de fronteiras da UE e a responsabilidade de proteção humanitária de migrantes

Daniela Nascimento²

Inês Sousa³

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A delimitação de fronteiras sem limites; 3. A Líbia como ilustração; 4. Considerações finais; 5. Referências.

RESUMO

Este capítulo tem por objetivo fazer uma leitura da formação do espaço europeu e suas fronteiras sob uma ótica migratória e de segurança e analisar os seus impactos ao nível da proteção humanitária de refugiados e migrantes. Procura-se contribuir para a literatura que desafia a ideia de controle de fronteiras e promover os conceitos de justiça, segurança e liberdade como valores humanitários e universais. As questões subjacentes a esta análise visa compreender como é que estes mecanismos, sob uma perspectiva de externalização, asseguram ou não os direitos fundamentais de indivíduos em situação de vulnerabilidade nas fronteiras externas da União Europeia. Tendo por base o caso da Líbia como contexto específico de externalização destes mecanismos, procuraremos dar visibilidade aos contextos de desumanização para os quais tais mecanismos têm vindo a contribuir, argumentando no sentido de sublinhar a importância de políticas e mecanismos que tenham por base o respeito pelos direitos humanos.

2 Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. A presente publicação resulta do apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia portuguesa, ao abrigo do Projeto Estratégico (UID/SOC/50012/2019). E-mail: danielan@fe.uc.pt.

3 Doutoranda no Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos da Universidade de Coimbra. E-mail: ines.c.p.sousa@gmail.com.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteiras. Gestão. União Europeia. Proteção Humanitária. Migração.

1. INTRODUÇÃO

No contexto europeu, a estrutura de controle de circulação de pessoas é progressivamente desenvolvida segundo uma ótica securitizada com impacto a nível da formação do espaço e da identidade entre os que são parte desse espaço e os “Outros”, cuja percepção pode contribuir para configurar uma ameaça (HUYSMANS, 2000, p. 757). Na última década, o fracasso das tentativas por parte da União Europeia (UE) de lidar internamente com o aumento do fluxo de migrantes tendo em conta o princípio de solidariedade entre Estados membros, levou ao recurso crescente a processos e mecanismos de externalização dos seus mecanismos de gestão de fronteiras (MARTINS; STRANGE, 2019, p. 197). Apesar de a retórica oficial da UE enfatizar o propósito de proteger os migrantes em contexto de travessias perigosas⁴, outras leituras destacam práticas que favorecem a delegação de responsabilidades em países terceiros, e a falta de interesse em explorar soluções centradas nos migrantes enquanto pessoas e sujeitos de direitos e liberdades fundamentais (MARTINS e STRANGE, 2019). Em particular, estas políticas de externalização para países terceiros são criticadas por diversas organizações e especialistas que denunciam a forma como estes acordos bilaterais impactam negativamente nas estruturas dos países terceiros e no incumprimento de deveres de respeito e garantia de direitos fundamentais no tratamento de imigrantes (STRANGE e MARTINS, 2019; MSF, 2016; HRW, 2019, p. 357; AKKERMAN, 2018). Pese embora, de acordo com o seu sentido clássico, a fronteira se defina pelo lugar onde a soberania do Estado se materializa, os meios por meio dos quais a UE exerce a imposição dos seus interesses estratégicos, deve ter em conta os princípios presentes em tratados internacionais fundamentais tais como o respeito

4 Ver discurso da Alta Representante da União Europeia para a Política Externa e Segurança, Federica Mogherini na sessão plenária do Parlamento Europeu sobre o Progresso do Pacto Global das Nações Unidas para os Refugiados e para a migração segura ordenada e regular: Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/41272/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_en>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

pela dignidade humana, liberdade, democracia, e respeito pelos direitos humanos. Contudo, de acordo com o relatório de 2016 das Nações Unidas *Detidos e Desumanizados*, os migrantes que tentam a sua travessia pela Líbia fora alvo de detenções arbitrárias, exploração sexual, trabalhos forçados, extorsão e tráfico por traficantes e membros de instituições estatais (UNSMIL, 2016, p. 14-23). Fontes como a *Human Rights Watch* destacam também como os migrantes e requerentes de asilo que conseguem iniciar a travessia no Mediterrâneo e são capturados no mar acabam por ser devolvidos a território líbio e permanecem detidos por tempo indeterminado em condições desumanas, incluindo episódios sistemáticos de espancamentos e tortura, sob tratamento médico inadequado e com água e alimentos insuficientes (HRW, 2019, p. 364).

A partir de uma leitura da formação do espaço europeu e suas fronteiras sob uma ótica migratória e de segurança, fazemos a análise do caso particular da Líbia, exemplo da cooperação política e económica entre a UE e países terceiros focando-nos no financiamento e processo de externalização de mecanismos de controle de fluxos migratórios, a Líbia. Verificamos que deste quadro tem resultado um claro desencontro entre os mecanismos de gestão de fronteira da UE e os princípios de respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade. Este desencontro acontece principalmente devido ao facto de a UE ter por objetivo primordial manter o controle e ordem dentro do seu espaço interno, influenciando os fluxos migratórios na região de acordo com os seus interesses estratégicos e, consequentemente, tornando os migrantes mais vulneráveis a contextos de violação dos seus direitos fundamentais como sejam o direito à vida, à integridade física e/ou psicológica e, também, a liberdade de movimento. Para esta análise, a classificação de ‘migrante’ é usada como um termo abrangente a fim de cobrir as categorias de refugiado, requerente de asilo assim como de migrante internacional em uma situação irregular, indivíduos alvo de tráfico, indivíduo em situação de contrabando e outras categorias relacionadas com contextos de vulnerabilidade.

2. A DELIMITAÇÃO DE FRONTEIRAS SEM LIMITES

A concepção de espaço europeu enquanto união plural de Estados soberanos é

uma realidade com contornos políticos e geográficos muito recentes. Apesar de esta formação ter tido na sua origem a questão econômica por meio da criação da chamada Comunidade Econômica Europeia 1957, foram acordos como o Espaço Schengen de 1985 ou o Ato Único Europeu de 1986 que transformaram a noção espacial deste território com a introdução da lógica de abolir controles para livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital, o que veio a ser constituído em 1992 com o tratado de Maastricht⁵. A criação deste espaço sem limites internos à circulação e de fronteiras externas comuns contribuiu para desafiar a noção tradicional de fronteira, está hoje progressivamente constituída a fim de servir interesses transnacionais, com repercussões em nível da formação identitária do espaço europeu. De particular interesse para o presente capítulo é a análise deste espaço de acordo com a formação da percepção de fronteira na segurança Europeia.

Com o aproximar do fim da Guerra Fria, a ideia de ameaça ganha diferentes geografias e conceptualizações e são criadas novas definições nas fronteiras de segurança. A emergência de tópicos no contexto internacional relacionados com conflitos armados, o crime transnacional organizado apoiado por governos e/ou guerrilhas e o tráfico de drogas, armas e outros recursos envolvendo grandes dimensões de violência, criaram uma percepção de insegurança e desordem associada a países em vias de desenvolvimento (BIGO, 2006, p. 387). A noção de ameaça à segurança interna passa assim a ser alimentada por um discurso político emergente de caos internacional, contemplando referências a novas formas de guerra, novas violências, entre violações de direitos fundamentais em territórios chamados de Estados falhados e, conseqüentemente, a necessidade de um incremento das políticas de segurança com carácter global (BIGO, 2006, p. 387). Neste contexto, as políticas de segurança surgem então como um instrumento para mediar o sentido de pertença e identidade, transformando políticas de integração face a ameaças existenciais, tendo implicações diretas nas políticas de controle de imigração e asilo (HUYSMANS, 2000, p. 757). Do ponto de vista dos estudos de segurança, a análise deste contexto mostra que o enquadramento de segurança dos tópicos de imigração e de asilo não exige que estes

5 Ver Tratado da União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf> . Acesso em: data de acesso: 19 nov. 2019.

últimos sejam diretamente classificados como uma ameaça existencial. Neste caso específico, a questão existencial é a livre circulação de bens e pessoas com origem em contextos considerados frágeis, instáveis e violentos (HUYSMANS, 2006, p. 64). A securitização está diretamente relacionada com o desenvolvimento de políticas de forma mais ampla, que de alguma forma estabelecem uma relação direta entre o controle de fronteiras e os tópicos de imigração e asilo (HUYSMANS, 2006, p. 64).

No quadro europeu, as temáticas da migração ‘irregular’ e das questões de segurança fronteiriça emergiram como preocupações centrais após o acordo de Schengen, de 1985, e as pressões feitas pelos Estados europeus a Norte para que os controles fronteiriços fossem reforçados (ANDERSSON e KEEN, 2019, p. ii), dando forma, na altura, aos contornos de uma ‘Europa fortaleza’. A estratégia de política de controle e segurança no que diz respeito aos fluxos de pessoas para a UE tornou-se mais evidente com a entrada do pilar de Justiça e Assuntos Internos no tratado de Maastricht em 1992 e, é posteriormente reforçado, com a entrada em vigor do tratado de Amesterdão em 1999, com o controle da imigração irregular a tornar-se uma competência partilhada a nível europeu⁶. Em particular, a primeira política comum de migração e asilo da UE foi desenvolvida em 1999 no Conselho Europeu de Tampere, com o objetivo de desenvolver uma política partilhada no que diz respeito à parceria com países de origem, um sistema comum de asilo e o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros⁷. Este incluía já a introdução da necessidade de usar as competências e instrumentos relacionados com as relações externas da União Europeia de uma forma integrada a fim de constituir a área de Liberdade, Segurança e Justiça (GUEDDES, 2005, p. 795-797).

Com alargamento em grande escala da UE 2004, novos Estados tomaram o lugar de fronteira externa e novas vizinhanças se desenharam, agora compostas por cerca de 400 milhões de novos habitantes, desafiando a formação do espaço europeu de segurança em virtude das assimetrias dos contextos em causa (WOLF, 2008, p.

6 Ver Tratado de Maastricht e Amesterdão. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/3/the-maastricht-and-amsterdam-treaties>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

7 Ver Parlamento Europeu, Conselho de Tampere. Disponível em: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/tampere-council-conclusions-1999_en>. Acesso em: 18 nov. 2019.

253). Com os acontecimentos dramáticos dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o discurso de securitização em relação à necessidade de controle de fronteiras internas e externas sai reforçado e os temas da migração e asilo são ainda mais fortalecidos na ótica securitária, no plano internacional, enfatizando a necessidade de controlar os fluxos migratórios e asilo por meio de uma abordagem integrada (HUYSMANS, 2006, p. 1). Neste sentido, de forma a responder aos desafios que surgem da imigração irregular por intermédio das fronteiras externas comuns, a UE tem investido em uma estratégia com base em uma perspectiva das dinâmicas globais na gestão do seu espaço (COMISSÃO EUROPEIA, 2008). Assim, as fronteiras marítimas do sul assumem uma posição preponderante com o crescente investimento do reforço da gestão das fronteiras e a maximização das capacidades da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia – FRONTEX (CARRERA, 2007, p. 1). Em 2014, o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros concordou com uma abordagem mais abrangente para a política externa de segurança europeia, sob a premissa de que a segurança e o desenvolvimento se reforçam mutuamente (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014).

A chamada ‘crise de refugiados’ de 2015 contribuiu para uma intensificação da sobreposição entre as fronteiras internas e externas, projetando os objetivos e mecanismos de segurança interna para um plano de política externa. Mais ainda, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), estabeleceu uma maior ligação entre as questões de segurança internas e externas, explorando a perspectiva de que “*our security at home entails a parallel interest in peace in our neighbouring and border regions*” (SEAE, 2016). Neste sentido, o ‘modelo de segurança fronteira europeia’ evoluiu e ganhou forma, ao longo das últimas décadas, a partir das políticas migratórias e fronteiriças dos Estados-membros ao nível bilateral e multilateral, desde o Grupo de Trabalho de Alto-Nível para as questões de Asilo e Migração do Conselho (criado em 1998), ao Acordo de Valletta de 2015 até à Parceria Europeia sobre Migração. Na mesma linha, as políticas de segurança e defesa europeia (PESC e PESD) ligaram-se cada vez mais às questões de migração e controle de fronteiras, ao mesmo tempo em que aumentaram também as fontes de financiamento possíveis para concretizar este

modelo e objetivos (ANDERSSON e KEEN, 2019, p. ii).

A gestão de fluxos migratórios foi-se desenvolvendo estrategicamente a Sul e a Leste da Europa a partir da intensificação de acordos de cooperação externa com países terceiros e do desenvolvimento de mecanismos de controle à distância. Segundo Balzacq neste contexto, ‘externalização’ significa que o domínio da Justiça e Assuntos Internos continua a estar em um domínio político independente, mas que a UE pode, se considerar necessário, incluir políticas específicas nas suas relações externas, a fim de salvaguardar a segurança interna (BALZACQ, 2008, p. 3). Apesar de a externalização não ser uma novidade, visto que a UE recorre a estas práticas desde a década de 1990 por via de controle remoto de vistos, por exemplo, (RUHRMANN e FITZGERALD, 2016, p. 5), este processo de externalização das fronteiras Europeias está em claro crescimento desde 2015, culminando no contexto com o qual nos deparamos atualmente, no qual as principais medidas de gestão da migração da UE são implementadas fora do território europeu, por meio de parcerias com países como a Líbia, Níger e Turquia (MARTINS e STRANGE, 2019, p. 196).

Assim, os limites das linhas que definem o território europeu transformam-se quando operacionalizados em políticas cujos mecanismos atuam “fora” do território europeu, contudo com o objetivo de gerir os fluxos migratórios de pessoas que têm por destino final este espaço. Este quadro coloca diversos desafios do ponto de vista do cumprimento das obrigações dos Estados Membros e da UE enquanto ator normativo no que diz respeito ao tratamento de migrantes e à promoção dos valores de justiça, segurança e liberdade. Por outro lado, coloca também questões importantes quanto ao cumprimento da jurisdição interna na ação externa da UE, podendo, por exemplo, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos examinar se os direitos fundamentais de migrantes estão a ser tidos em conta pelos Estados Membros que celebram estes acordos com países terceiros (BENDIEK e BOSSONG, 2019, p. 20). Admitindo que o espaço de soberania se materializa nas dinâmicas de controle nas fronteiras de cada Estado e particularmente, nas fronteiras externas da União, sublinhamos que existe uma obrigação de considerar as implicações das práticas de externalização tanto do ponto de vista dos migrantes como dos países terceiros, como por exemplo, o processamento efetivo de pedidos de asilo (CARRERA e GUILD, 2017).

Apesar de em termos de discurso a UE se apresentar com objetivo de “salvar vidas e quebrar o modelo de negócios dos traficantes, impedindo a migração ilegal e melhorar a cooperação em matéria de retornos e readmissão de migrantes irregulares, bem como intensificar os investimentos em países parceiros” (SEAE, s/d), várias são as questões que se colocam relativamente à garantia e execução conforme os princípios fundamentais do direito internacional (BENDIEK e BOSSONG, 2019).

A estratégia da UE de externalizar cada vez mais as suas políticas e instrumentos de controle migratório e de confiar esta responsabilidade a países vizinhos ‘tampão’ é frequentemente justificada à luz de repostas necessárias à criminalidade que pode decorrer destes fluxos migratórios crescentes e descontrolados. Contudo, na prática, tem-se revelado preocupante, na medida em que são cada vez mais visíveis as consequências nefastas dessas parcerias (ANDERSSON e KEEN, 2019). Muitos são os relatos de abusos físicos e psicológicos, extorsão e sujeição a condições degradantes e desumanas que são amplamente documentados em contextos de países ‘tampão’ apoiados pela UE à luz dos mais recentes mecanismos de controle externo e mecanismos de fluxos migratórios (HRW, 2019). Para, além disso, a sua abordagem maioritariamente focada em uma ótica de segurança aplicada às migrações corre o risco de exacerbar os problemas que impulsionam a migração nos países de origem, gerando maior instabilidade a longo prazo (*Council on Foreign Relations*, s/d). Na seção seguinte, analisamos o caso específico da Líbia como sendo particularmente ilustrativo destas dinâmicas de externalização por parte da UE e, sobretudo, das consequências perversas ao nível do tratamento e respeito pelos direitos fundamentais dos milhares de migrantes que tentam chegar à Europa.

3. A LÍBIA COMO ILUSTRAÇÃO

Muitas são as dinâmicas econômicas e políticas que ao longo do tempo posicionam-se a Líbia, ora demasiado próximo, ora demasiado distante do espaço Europeu (KAMEL, 2016 e SEEBERG, 2014). Esta oscilação tem-se verificado também ao nível da gestão de interesses relacionados com a retenção e controle de fluxos migratórios na região para as fronteiras externas europeias (BIALASIEWICZ, 2012). Em tempos funcionando como ‘tampão’ à passagem de migrantes para a Europa, a

Líbia tornou-se cada vez mais uma ‘porta’ de entrada sem grande controle desses mesmos migrantes e, cada vez mais, refugiados provenientes da Síria. Esta mudança resulta da situação de vazio político deixado no pós-intervenção da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) em 2011 e do qual resulta também a queda do regime de um dos mais antigos aliados dos países europeus, Muammar Khadafi. Logo após a intervenção, legitimada e justificada à luz do princípio de *Responsabilidade de Proteger*, visando a proteção da população Líbia relativamente à situação de violência no país e que opunha o exército líbio às forças rebeldes e contestatórias do regime de Khadafi, o país mergulha em uma situação de caos e grande instabilidade ao nível político e de segurança. Esta situação propiciou a emergência e/ou consolidação de redes criminosas e de tráfico de pessoas que se aproveitam do vazio legal e político, bem como dos fluxos crescentes de migrantes e refugiados resultantes da Síria e dos demais conflitos violentos na África Subsaariana para reforçarem a sua posição.

Os vários focos de autoridade na Líbia, agora dispersos e sem grande legitimidade, que incluem forças governamentais, milícias, grupos armados e criminosos, mantiveram a tática já usada por Khadafi de criação de um ambiente hostil a migrantes e refugiados, usando-os como moeda de troca com os países europeus (ANDERSSON e KEEN, 2019, p. iv). Apesar deste contexto, muitos são os migrantes, que apesar de originalmente terem a Líbia como destino final, acabam por viajar pelo Mar Mediterrâneo, percebendo essa opção como um ambiente de vida mais seguro do que permanecer na Líbia (OIM, 2019). De acordo com o relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2019), a população total de migrantes na Líbia atualmente é de cerca de setecentos mil a 1 milhão de pessoas, provenientes principalmente do Egito, Níger, Sudão, Nigéria, Bangladesh, Síria e Mali (OIM, 2019).

Perante este posicionamento estratégico da Líbia tanto como país de acolhimento, como de país de passagem, a cooperação entre a Líbia e o espaço europeu foi sendo constituída também por intermédio da cooperação bilateral crescente entre Itália e Líbia. Apesar do contexto ainda caótico em que se encontrava o país após o regime de Kadhafi ter sido derrubado em 2011, Itália aceitou financiar o estabelecimento de centros de acolhimento na Líbia, onde os migrantes aguardam seu retorno voluntário ou forçado aos seus países de origem de forma a dar uma resposta ao

problema da chamada migração “ilegal” para a Europa. Para esse efeito, devem ser concluídos acordos de readmissão com os estados de origem, processos estes que também contando com fundos disponibilizados pela UE, a Itália compromete-se a fornecer apoio técnico e econômico (GIUFFRÉ, 2017).

Em uma dinâmica política bastante informal e nem sempre muito transparente, foram estabelecidos progressivamente diversos acordos entre os dois países (PERRIN, s/d). A fim de desencorajar e impedir a chegada de novos migrantes, a União Europeia forneceu especificamente treinamento, equipamento e fundos às forças da guarda costeira da Líbia para interceptar barcos nas águas costeiras da Líbia e águas internacionais e para devolver migrantes e requerentes de asilo ao território líbio (UNSMIL, 2016, p. 5). Estas medidas foram fortemente criticadas por organizações da sociedade civil e acadêmicos que questionaram a posição de Itália ao abertamente violar o princípio de *'non refoulement'* tal como previsto na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiado e as condições reais nas quais estes indivíduos se encontram detidos em território líbio (UNSMIL, 2016, p. 10). Teoricamente, estes processos são geridos e operacionalizados pelo Departamento de Combate à Imigração Ilegal (DCIM), sob controle do Ministério do Interior líbio, que administra os centros formais de detenção de migrantes, sendo que há indícios que, na prática, sejam geridos por milícias e grupos criminosos (UNSMIL, 2016). A par disto, e em particular no quadro da Missão de Assistência às Fronteiras na Líbia (EUBAM), a UE financia o treino e formação da guarda costeira líbia, a qual inclui membros de milícias com ligações a instituições de segurança oficiais e que são suspeitos de práticas recorrentes e continuadas de tráfico e extorsão de migrantes presos nos vários centros de detenção do país. De acordo com vários especialistas, esta realidade coloca a UE em um contexto em que claramente contribui para, e pactua com formas de controle fronteiro ilegal, economias de guerra e aumento da instabilidade e insegurança na Líbia (ANDERSSON e KEEN, 2019, p. iv). Além disso, o desenvolvimento de esquemas de detenção e retorno fora de território europeu não corresponde apenas a uma deslocalização de procedimentos, mas priva os requerentes de asilo da possibilidade de aceder o procedimento de determinação de asilo (ANDRIJASEVIC, 2006, p. 22).

Segundo uma análise dos padrões migratórios na Líbia estas políticas que são

desenvolvidas com o objetivo de deter fluxos migratórios irregulares para a Europa e combater o contrabando de migrantes, podem paradoxalmente resultar em um processo de “ilegalizar” o movimento de migrantes entre a Líbia e os Estados africanos vizinhos e aumentar até as redes de contrabando na região (ANDRIJASEVIC, 2006, p. 22). Assim e na prática, os migrantes em território líbio deparam-se com um cenário de extrema insegurança, estando à mercê de dinâmicas violentas e opressoras, como prisões arbitrárias por parte de atores não estatais, trabalho forçado, assédio e exploração de forma generalizada (OIM, 2019). De acordo com o relatório de 2018, as condições destes centros estão muito abaixo dos critérios mínimos a nível internacional, com realidades em que muitas vezes crianças e adultos são detidos conjuntamente em pequenos espaços sem luz e ventilação e sem instalações adequadas de higiene e saneamento (OHCHR/UNSMIL, 2018, p. 3). De acordo com a mesma fonte, em alguns casos, os detidos são mantidos isolados e incomunicáveis e nestes contextos tornam-se invisíveis, silenciosos e consequentemente mais vulneráveis a situações de violações graves de direitos humanos (OHCHR/UNSMIL, 2018, p. 4). Existem em território líbio mais de 30 centros de detenção oficiais, juntamente a um número não especificado de centros não oficiais (ECFR, s/d). A violência a que estão sujeitos estes indivíduos é ainda potenciada pelo persistente conflito interno do país e pelas atividades de dezenas de milícias armadas afiliadas aos seus protagonistas (ECFR, s/d).

De particular importância para o nosso argumento é o fato de que, de acordo com diversos relatórios de organizações humanitárias e de sociedade civil no terreno, os migrantes e requerentes de asilo capturados a caminho de território Europeu e devolvidos a território líbio são frequentemente tratados como criminosos, sendo-lhes negados direitos e condições fundamentais. São mantidos em condições degradantes e desumanas, tornando-se alvos particularmente vulneráveis de violência sexual, extorsão, trabalho forçado, tratamento médico inadequado e água e alimentos insuficientes (OHCHR/UNSMIL, 2018). A natureza destes acordos bilaterais não permite um efetivo conhecimento da operacionalização no terreno destas práticas e mecanismos visto que as autoridades em território líbio não permitem um acompanhamento e avaliação dos processos e locais tanto por via dos seus interesses soberanos como

pela real falta de controle por dinâmicas ilegais no terreno. Assim, estas políticas de externalização da UE limitam-se a ter na sua motivação os resultados observados nas fronteiras externas europeias e não à distância, onde estas são operacionalizadas, contribuindo para aquilo que consideramos estar assente em um claro diagnóstico de miopia. A UE contribui por intermédio destas políticas para a construção de um contexto nos quais os indivíduos alvos dessas políticas e mecanismos se tornam mais invisíveis e consequentemente mais vulneráveis. Seja porque de fato não conseguem nem chegar a ser requerentes de asilo, seja por estarem reféns de estruturas sob égide e controle de regimes não democráticos, autoritários e opressores (ANDRIJASEVIC, 2010).

Deste modo, não é possível ter uma perspectiva real das dinâmicas de opressão e violência a que estes indivíduos estão sujeitos visto que a Líbia tem medidas muito restritivas que não permitem acesso por parte de organismos oficiais como organizações internacionais ou grupos de direitos humanos a estes espaços de detenção (ANDRIJASEVIC, 2006, p. 13). Apesar disto, a estratégia europeia de cooperação com aquele que foi, durante várias décadas, o ‘tampão’ de entrada de migrantes na Europa mantém-se (SEAE, 2019).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste capítulo é o de chamar a atenção para as consequências que consideramos mais perversas dos mecanismos de controle externo de fluxos migratórios a que a UE tem recorrido para limitar a entrada e o acesso de migrantes e refugiados ao seu território, sublinhando a forma como estas práticas e mecanismos contrariam o discurso centrado na proteção de direitos humanos e liberdades fundamentais e colocam estas pessoas em uma situação de grande vulnerabilidade nas suas fronteiras externas. Longe de se definirem como linhas estanques em páginas livros ou mapas, as fronteiras têm-se constituído na história contemporânea enquanto sistemas de seleção de recursos, incluindo e excluindo, de acordo com os interesses de Estados e Organizações (RUMFORD, 2006, p. 164; PARKER e VAUGHAN-WILLIAMS, 2009). A gestão deste ‘espaço fronteira’ desenvolve-se por meio de estruturas legais complexas muitas vezes de carácter transnacional e materializam-

-se por intermédio de políticas e mecanismos de controle. Em linha com a literatura que se debruça sobre as dinâmicas de exclusão intrínsecas à natureza das fronteiras, procuramos com esta análise entender como os mecanismos de gestão de fluxos migratórios sob o ponto de vista de externalização para países terceiros se desenvolvem tendo em conta a responsabilidade de promoção de justiça, segurança e liberdade.

Este capítulo reconhece, assim, a chamada de atenção feita no relatório mundial da organização mundial para as migrações quanto aos perigos do enfoque crescente nas dinâmicas de detenções e maus tratos do contexto da Líbia, visto não representarem a totalidade do panorama e se correr o perigo de crescente amplificação do foco da perspectiva europeia. Como vimos na primeira parte deste capítulo, a UE tem adotado, em diversos contextos e momentos da sua evolução, em particular nos últimos anos, um conjunto de políticas e estratégias que sustentam e concretizam um discurso securitário, que tem vindo a ser alimentado e fortalecido no quadro de alguns governos europeus. Por sua vez, este discurso securitário foi materializado e cristalizado um processo e dinâmica crescentes no sentido da externalização dos mecanismos de controle fronteiriço e de regulação dos fluxos migratórios para a Europa, ‘empurrando’ para as suas margens, cada vez mais instáveis, a responsabilidade de acolher e ‘processar’ aqueles e aquelas que fogem à guerra, à fome ou à miséria.

Da breve análise feita ao sistema e mecanismos de cooperação externa que a Europa estabelece com a Líbia neste momento, por exemplo, fica claro que os mesmos estão direcionados para as necessidades de controle dos fluxos migratórios da UE e não para responder, em uma perspectiva humanitária e de direitos humanos, às dinâmicas de crescente vulnerabilidade e violência a que estes indivíduos estão sujeitos durante o seu ‘trânsito’. Nem sequer, em uma primeira linha, às causas mais estruturais que levam estas pessoas a fugir dos seus países. Desta forma, a UE, ao não olhar e responder- intencionalmente ou não - à natureza política e estrutural destas dinâmicas migratórias com vista à sua resolução, contribui, por meio do seu financiamento e apoio político, para um adensar das estruturas de exclusão e opressão a que estes estão sujeitos. Assumimos, assim, que esta tendência para um controle cada vez mais externalizado e à distância dos fluxos migratórios por parte da UE, e de alguns países europeus em particular, insere-se em um quadro que consideramos de

‘miopia’- intencional ou não -, que não permite um tratamento justo e digno a todos os indivíduos em situação de vulnerabilidade em virtude da sua condição de migrante e refugiado e aos quais é negado o seu direito fundamental de se movimentarem em busca de segurança, bem-estar, paz e liberdade.

5. REFERÊNCIAS

ANDERSSON, R.; KEEN, D. **Partners in crime?** The impacts of Europe’s outsourced migration controls on peace, stability and rights. Saferworld. Londres, 2019. Disponível em: <<https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1217-partners-in-crime-the-impacts-of-europeas-outsourced-migration-controls-on-peace-stability-and-rights>>. Acesso em: Nov. 2019.

ANDRIJASEVIC, R. “DEPORTED: The Right to Asylum at EU’s External Border of Italy and Libya 1”. **International Migration**, 48(1), 148-174, 2010.

ANDRIJASEVIC, R. **How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU’s Southern Border of Italy and Libya**. Oxford: Universidade de Oxford, 2006.

AKKERMAN *et al.* **Expanding the Fortress:** The policies, the profiteers and the people shaped by EU’s border externalisation programme. Amsterdão: Transnational Institute, 2018. Disponível em: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/expanding_the_fortress_-_1.6_may_11.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

BALZACQ, T. **The external dimension of EU Justice and Home Affairs:** tools, processes, outcomes. Policy Brief (No. 303). Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2008. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/external-dimension-eu-justice-and-home-affairs-tools-processes-outcomes/>>. Disponível em: nov. 2019.

BENDIEK, A.; BOSSONG, R. **Shifting boundaries of the EU’s foreign and security policy: a challenge to the rule of law**. 2019.

BIALASIEWICZ, L. “Off-shoring and out-sourcing the borders of Europe: Libya and EU border work in the Mediterranean”. **Geopolitics**. 2012, 17(4), 843-866.

BIGO, D. Internal and external aspects of security. **European security**, 2006. 15(4), 385-404.

MARTINS, B. O.; STRANGE, M. Rethinking EU external migration policy: contestation and critique”. **Global Affairs**, 2019, 5(3), 195-202.

CARRERA, S. e GUILD, E. Offshore processing of asylum applications: Out of sight, out of mind?. **Policy Brief**, Centre for European Policy Studies, 2017. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/offshore-processing-asylum-applications-out-sight-out-mind>>. Acesso em: Nov. 2019.

CARRERA, S. The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands. **Policy Brief 261**, Centre for European Policy Studies, 2007. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5595&pdf=1482.pdf>>. Acesso em: Nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)**, Bruxelas, 2008,. Disponível em: <<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>>. Acesso: Nov. 2019.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach**, 12 de maio, Bruxelas, 2014. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/28344/142552.pdf>>. Acesso em: Nov. 2019.

EUROPEAN COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. **The Mediterranean and Migration: Postcards from a 'Crisis'(s/d)**. Disponível em: <https://www.ecfr.eu/specials/mapping_migration#>. Acesso em: Nov. 2019

GEDDES, A. Europe's border relationships and international migration relations. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 2005, 43(4), 787-806.

GIUFFRÉ, M. From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse. **Eurojus**, 2017. Disponível em: <<http://rivista.eurojus.it/from-turkey-to-libya-the-eu-migration-partnership-from-bad-to-worse/?print=pdf>>. Acesso em: Nov. 2019.

HUMAN RIGHTS WATCH. World Report, 2019. Disponível em: <https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

HUYSMANS, J. The European Union and the securitization of migration. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 2000, 38(5), 751-777.

HUYSMANS, J. **The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU**. London: Routledge, 2006.

KAMEL, A. M. Trade and peace: the EU and Gaddafi's final decade. **International Affairs**, 2016, 92(3), 683-702.

MSF. **Trapped in Transit: Refugees, Migrants and Asylum Seekers Stranded and Suffering in Libya**, 22 de julho de 2016. Disponível em: <<https://www.doctor-withoutborders.org/what-we-do/news-stories/news/trapped-transit-refugees-migrants-and-asylum-seekers-stranded-and>>. Acesso em: Nov. 2019.

OIM. **Vulnerabilidade Migrante da Líbia e Avaliação das Necessidades Humanitárias**, 2019. Disponível em: <https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM_LBY_MVHNA_Report_Dec2019.pdf?file=1&type=node&id=7406>. Acesso em: Nov. 2019.

PARKER, N.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. Lines in the sand? Towards an agenda for critical border studies. **Geopolitics**, 2009, 14(3), 582-587.

PERRIN, Delphine. Is it time for Italy to resume cooperation with Libya in the field of migration?, **Migration Policy Centre**, European University Institute, s/d. Disponível em: <<http://www.migrationpolicycentre.eu/publication/is-it-time-for-italy-to-resume-cooperation-with-libya-in-the-field-of-migration/>>. Acesso em: Nov. 2019.

STRANGE, M.; MARTINS, B. O. Claiming parity between unequal partners: how African counterparts are framed in the externalisation of EU migration governance. **Global Affairs**, 2019, 1-12.

UNITED NATIONS. Human Rights Officer of the High Commissioner. **Abuse Behind Bars: Arbitrary and unlawful detention in Libya**, 2018. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful_EN.pdf>. Acesso em: Nov. 2019.

RUHRMANN, H.; FITZGERALD, D. The Externalization of Europe's Borders in the Refugee Crisis, 2015-2016. **CCIS Working Paper**, 2016, nº 194. Disponível em: <https://ccis.ucsd.edu/_files/wp194.pdf>. Acesso em: Nov. 2019.

RUMFORD, C. Theorizing Borders. **European Journal of Social Theory**, 2006, 9(2), 155-169.

SEAE. **A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy**. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. Junho de 2016. Bruxelas. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf>. Acesso em: Nov. 2019.

SEAE. **EU-Lybia Relations**, 2019. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_cs/19163/EU-Libya%20relations>. Acesso em: Nov. 2019.

SEEBERG, P. EU Strategic Interests in Post-Qadhafi Libya: Perspectives for Cooperation. **Middle East Policy**, 2014, 21(1), 122-132.

UNSMIL (United Nations Support Mission in Libya/Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). **Detained and Dehumanized: Report on Human Rights**, 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf>. Acesso em: Nov. 2019.

2. Las implicaciones de la transferencia de responsabilidades en materia migratoria a Libia

Juan Santos Vara⁸

EXTRACTO: 1. Introducción; 2. La cooperación de la UE con Libia en la gestión de la inmigración; 3. Las implicaciones del memorando de entendimiento celebrado entre Italia y Libia; 4. Reflexiones finales.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) y los Estados miembros han recurrido cada vez con más frecuencia a la externalización de las políticas de inmigración con el objetivo de impedir el acceso de los inmigrantes irregulares y refugiados al territorio de los Estados miembros, evitando de este modo que se beneficien de las garantías que proporciona el ordenamiento de la UE. El fracaso en desarrollar una auténtica política común de inmigración ha conducido a intensificar la política de externalización de la UE⁹. Como consecuencia del proceso de externalización de las políticas de inmigración de la UE se transfieren responsabilidades importantes en este ámbito a los países de origen y tránsito de los inmigrantes, entre los que se pueden mencionar principalmente a Turquía, Libia y los países del Sahel.

8 Titular de la Cátedra Jean Monnet en Acción Exterior de la UE, Profesor de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Universidad de Salamanca). Este capítulo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación *La externalización e informalización de las políticas de inmigración, asilo y gestión de fronteras de la UE: nuevos desafíos jurídicos* (EUMABEXT), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (RTI2018-099097-B-I00), del que el autor es investigador principal. E-mail: savajuan@usal.es.

9 VEGA, J. A. G. Non-refoulement at risk? Asylum's disconnection mechanisms in recent EU practice. En CARRERA, S.; VARA, J. S y STRIK, T. (eds.). **Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis**. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, p. 88.

Es preciso reconocer que la externalización de los controles migratorios no es totalmente novedosa en la UE, ya que algunos Estados miembros han recurrido a prácticas similares en el pasado, entre los que se incluye España¹⁰. La externalización de la gestión de las fronteras se basa en medidas de control llevadas a cabo por las autoridades de terceros Estados con el apoyo de la UE y de los Estados miembros. Este apoyo se puede materializar en la provisión de recursos financieros y equipamiento, labores de entrenamiento e incluso en el despliegue de agentes de enlace sobre el terreno.

La cooperación desarrollada con terceros Estados puede impedir que los inmigrantes lleguen al territorio de los Estados miembros, y se vean obligados a permanecer en el territorio de terceros Estados donde existe el riesgo de que puedan ser objeto de vulneraciones de los derechos humanos¹¹. La prioridad que se ha otorgado en los últimos años a desarrollar la cooperación con Turquía y Libia está conduciendo a desarrollar un modelo en el que se concede prioridad a evitar que los inmigrantes lleguen al territorio de los Estados miembros sobre la protección de los derechos humanos. En el presente capítulo se examinarán las implicaciones que se derivan de la transferencia de responsabilidades en materia migratoria a Libia en los últimos años por parte de la UE y de sus Estados miembros.

2. LA COOPERACIÓN DE LA UE CON LIBIA EN LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN

10 Los diversos acuerdos celebrados por España con varios países africanos tienen un contenido similar. Puede consultarse por ejemplo, el Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde, hecho en Praia, 21 de febrero de 2008 (BOE núm. 136, de 5 de junio de 2009, p. 47545). Para un examen de los instrumentos de cooperación migratoria desarrollada por España con varios países africanos, vid. A. Mangas Martín, “Convenios bilaterales de España sobre inmigración con Estados Africanos”, en C. Esplugues, G. Palao, M. A. Paredés (coords.), *Nuevas fronteras del Derecho de la UE: liber amicorum José Luis Iglesias Buhiges*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 643-660.

11 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Human rights impact of the “external dimension” of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?”, Doc. 14575, 13 de junio de 2018; I. Atak y F. Crépeau, “Managing Migrations at the External Borders of the European Union: Meeting the Human Rights Challenges”, *Journal Européen des Droits de l’Homme*, nº 5, 2014, pp. 591-622.

La UE está proporcionando apoyo a las autoridades libias para responder a los desafíos que presenta la gestión de la inmigración. La UE ha destinado recursos financieros para mejorar la capacidad de las autoridades libias para controlar sus fronteras y para hacer frente a los problemas sistémicos que presenta la detención de inmigrantes en Libia¹². La ayuda financiera se ha canalizado fundamentalmente a través de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), incluyendo la financiación del retorno voluntario a los países de origen de los inmigrantes¹³. Sin embargo, los desarrollos más relevantes para apoyar a Libia en la gestión de la inmigración han tenido lugar en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) a través de las operaciones EUBAM Libia y EUNAVFOR MED (operación Sophia). El objetivo de la misión EUBAM Libia es ayudar a las autoridades libias a desarrollar la capacidad de mejorar la seguridad de sus fronteras y “a desarrollar una estrategia más amplia de gestión integrada de las fronteras a largo plazo”¹⁴. La operación Sophia tenía como finalidad inicial contribuir “a desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional”¹⁵. Más adelante se añadió el objetivo de proporcionar formación a la guardia costera y a la armada libias y de contribuir a la implementación del embargo de armas a Libia aprobado por el Consejo de Seguridad de las NNUU¹⁶.

12 A finales de 2019, se estimaba que estaban detenidos en centros dependientes del Gobierno reconocido por la comunidad internacional en torno a 6200 inmigrantes y un número indeterminado de inmigrantes estaban retenidos en centros no dependientes del Gobierno (Comisión Europea, Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, COM (2019) 126 final, 6.3.2019).

13 La UE ha destinado 286 millones de euros para proyectos relacionados con la inmigración. Se han movilizado 266 millones de euros en el marco del Fondo de Emergencia para África y se han entregado 20 millones de euros en asistencia bilateral (European Union External Action Service (EEAS), Factsheet on the relations between Libya and the European Union, Noviembre de 2018).

14 Art. 2 de la Decisión 2013/233/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2013 sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia), L 138, 24.5.2013, p. 15.

15 Art. 1 de la Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), L 122, 19.5.2015, p. 31.

16 Decisión (PESC) 2016/993 del Consejo de 2016 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA), L 162, 21.6.2016, p. 18; Resolución del Consejo de Seguridad 2292 (2016),

El desarrollo de una operación militar para llevar a cabo controles extraterritoriales de los flujos migratorios ha planteado desafíos muy importantes desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos¹⁷. Ha existido desde el primer momento una cierta incertidumbre sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos en el marco de una operación que ha actuado en cooperación con Libia, un país que presenta serias deficiencias en materia de derechos humanos¹⁸. La misión se ha venido renovando periódicamente hasta finales de 2018. Ante la negativa del gobierno italiano a permitir el desembarco de los inmigrantes rescatados en el marco de la operación en sus puertos, se ha suspendido en marzo de 2019 el despliegue de medios navales¹⁹.

A su vez, la UE ha apoyado las iniciativas puestas en marcha por Italia para desarrollar la cooperación en materia migratoria con Libia. En la Declaración de Malta de 3 de febrero de 2017, el Consejo Europeo señaló que “en Libia, el desarrollo de capacidades es fundamental para que las autoridades adquieran el control sobre las fronteras terrestres y marítimas y para combatir las actividades de tránsito y contrabando”²⁰. En la Declaración final de la cumbre de París, celebrada el 28 de agosto de 2017, en la que participaron los jefes de Estado y de gobierno de Francia, Alemania, Italia, España, Chad, Níger y Libia, junto con la Alta Representante para la PESC se expresó el apoyo de la UE a los proyectos llevados a cabo por Italia para mejorar la gestión de la inmigración y del control de fronteras en Libia²¹. Más recientemente, en junio de 2018, el Consejo Europeo ha afirmado que deben mantenerse y reforzarse

de 14 de junio de 2016.

17 Vara, J. S. **La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la UE en tiempos de crisis**, Tirant Lo Blanch, 2019.

18 Vid. M. Estrada-Canamares, “Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution no 2240 (2015)”, *European Papers: A Journal on Law and Integration*, pp. 185-191; V. Moreno-Lax and E. Papastavridis (eds), *Boat Refugees’ and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights*, Brill 2016.

19 Consejo de la UE, Operación EUNAVFOR MED SOPHIA: se prorroga el mandato hasta el 30 de septiembre de 2019, 29.3.2019.

20 Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central, de 3.2.2017.

21 Joint Statement “Addressing the Challenge of Migration and Asylum”, Paris, Acceso em: 28 ago. 2017.

las líneas de actuación desarrolladas en los últimos años con el objetivo de poner freno a los traficantes de personas que operan desde Libia u otros lugares, y evitar así la trágica pérdida de vidas”²².

3. LAS IMPLICACIONES DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO CELEBRADO ENTRE ITALIA Y LIBIA

El 2 de febrero de 2017, Italia y Libia firmaron un Memorando de Entendimiento (Memorando) con el objetivo de desarrollar la cooperación en la gestión de la inmigración ilegal y reforzar los controles migratorios de conformidad con los acuerdos bilaterales firmados entre ambos países²³. Libia se comprometió a adoptar las medidas necesarias para reducir los flujos de inmigración ilegal que llegan a Europa. A su vez, Italia aceptó proporcionar apoyo y financiación para desarrollar programas de cooperación en las regiones afectadas por el fenómeno de la inmigración ilegal y a “fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l’immigrazione clandestina, e che sono rappresentati dalla guardia di frontiera e dalla guardia costiera (...)”²⁴. Estas obligaciones genéricas se concretaron en obligaciones más específicas, entre las que se pueden mencionar las siguientes: la finalización del sistema de control fronterizo del sur de Libia; la adaptación y la financiación de los centros de recepción de inmigrantes existentes “nel rispetto delle norme pertinenti” y la entrega de medicinas y el equipo médico necesario para hacer frente a las necesidades de los inmigrantes detenidos; la formación del personal libio que trabajan en los mencionados centros de recepción con el objetivo de que puedan gestionar la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos; el apoyo a las

22 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 jun. 2018.

23 Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, de 2.2.2017. No es la primera vez que Italia coopera con Libia en la gestión de la inmigración. En la década pasada, Italia celebró varios acuerdos con el régimen de Gaddafi para reducir los flujos migratorios e incrementar la readmisión de inmigrantes. Esta cooperación fue suspendida en 2012 como consecuencia del colapso del gobierno libio y de la sentencia *Hirsi Jamaa* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la que se condenó a Italia por violar el principio de no-devolución (ECtHR, Grand Chamber, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, n. 27765/09, de 23 de febrero de 2012).

24 Art. 1 del Memorando.

organizaciones internacionales que proporcionan apoyo a los inmigrantes; y el desarrollo de programas de cooperación encaminados a crear oportunidades de trabajo²⁵.

Como se puede apreciar, el Memorando firmado con Libia va claramente enfocado a reducir la llegada de inmigrantes irregulares que llegan a Europa a través de Libia, desarrollar la región y reforzar los controles fronterizos en Libia para prevenir la salida de inmigrantes. El Memorando se refiere constantemente a los *migranti clandestini* y *migranti illegali*, sin apenas prestar atención a las implicaciones del Arreglo en relación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos²⁶. Desde un primer momento se ha señalado que la implementación del Memorando podría conducir a devolver a los inmigrantes a la frontera sur de Libia y a internar en los centros de recepción a las personas interceptadas por la guardia costera libia tratando de alcanzar las costas europeas antes de proceder a su devolución o retorno voluntario a los países de origen²⁷.

Estos riesgos no han supuesto que las autoridades italianas y europeas hayan puesto freno al proceso de externalización de la gestión de la inmigración y del control de las fronteras en Libia. Al contrario, la transferencia de responsabilidades a las autoridades libias no ha cesado en los últimos años²⁸. En primer lugar, se ha proporcionado apoyo a los guardacostas libios con el objetivo de que puedan llevar a cabo un control efectivo de sus aguas territoriales²⁹. Italia envió incluso una misión militar

25 Art. 3 del Memorando.

26 A. Palm, "The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2 de octubre de 2017. La única referencia a los derechos humanos se encuentra en el artículo 5 del Memorando en el que se señala que "le Parti si impegnano ad interpretare e applicare il presente Memorandum nel rispetto degli obblighi internazionali e degli accordi sui diritti umani di cui i due Paesi siano parte".

27 A. Palm, "The Italy-Libya Memorandum of Understanding...", *loc. cit.*, p. 3; A. Skordas, "A 'blind spot' in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 30 de enero, 2018.

28 Vid. Santos Vara, *La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la UE en tiempos de crisis...* *op. cit.*

29 Italia ha contribuido al establecimiento de un centro de coordinación de las operaciones de rescate en Libia y ha donado varios buques al servicio de guardacostas libio en 2018 (Cámara de los Diputados, Decreto-Ley n° 84/2018, Conversione di unità navali alla Libia, 6 de agosto de 2018, disponible en <https://temi.camera.it/leg18/temi/cessione_di_unit__navali_alla_libia.html>. >. Acesado en: 29 out. 2019

a las aguas territoriales de Libia para apoyar a las autoridades navales de Libia en tareas de control de sus fronteras. En segundo lugar, la UE y los Estados miembros se han ido desvinculando en los últimos años de las operaciones de búsqueda y salvamento (SAR) en alta mar en el Mediterráneo central. El Memorando ha conducido en la práctica a transferir progresivamente la responsabilidad en las operaciones SAR a las autoridades libias a cambio de prestar apoyo logístico y formativo a los guardacostas libios³⁰.

Al mismo tiempo, las autoridades italianas han adoptado un código de conducta muy restrictivo en relación con las actividades de las ONGs que participan en actividades SAR con el objetivo de impedir la labor humanitaria que han venido desarrollando en los últimos años y desincentivar a los inmigrantes a emprender el viaje a través del mar³¹. En tercer lugar, existe una cierta incertidumbre en relación con el destino final de los recursos financieros proporcionados por la UE e Italia para implementar el Memorando en ausencia de un gobierno que tenga un control efectivo del territorio. Se ha señalado que los programas de desarrollo previstos en el Memorando difícilmente podrían realizarse sin la implicación de las milicias³².

4. REFLEXIONES FINALES

Es muy preocupante la cooperación establecida con las autoridades libias en materia migratoria y de control de fronteras. Se trata de autoridades que no tienen la capacidad, ni los medios, ni incluso la intención de proporcionar asistencia y protección a las personas necesitadas. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos de las que son víctimas los inmigrantes han sido confirmadas constantemente en los

30 En el verano de 2018, Libia ha declarado su zona SAR e Italia ha transferido esta responsabilidad a las autoridades libias. Vid. B. Riegert, "Libya takes over from Italy on Rescuing Shipwrecked Migrants," *Deutsche Welle*, 5.7.2018, disponible en <<https://p.dw.com/p/30ue2>>. Acesado en: 24 dec. 2019.

31 El código de conducta está disponible en <http://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf>. Acesado en: 24 dec. 2019.. Para un examen de las implicaciones jurídicas del código puede consultarse A. Sánchez Legido, "¿Héroes o villanos? Las ONGs de rescate y las políticas europeas de lucha contra la inmigración irregular (A propósito del caso Open Arms), n° 46, *RGDE*, 2018.

32 A. Skourdas, "A 'blind spot' in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias", *loc. cit.*; *Italy, Going It Alone, Stalls the Flow of Migrants. But at What Cost?*, New York Times, 17 set. 2017.

informes publicados por las ONGs y organizaciones internacionales más prestigiosas que están presentes en Libia³³.

La transferencia de responsabilidades a Libia en la gestión de los flujos migratorios incluyendo también a personas que necesitan protección internacional ha incrementado seriamente el riesgo de que los inmigrantes sean sometidos a detención arbitraria, tratos inhumanos o violación del principio de *non-refoulement*. Las consecuencias para los derechos humanos del proceso de externalización de la gestión de la inmigración no son meramente teóricas. Libia no ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni dispone de un marco legal que proteja los derechos de los inmigrantes y de las personas que necesitan protección internacional. Sin embargo, en el Memorando firmado en 2017 no sólo no se prevé ninguna cláusula enfocada a mejorar la situación de los derechos humanos en Libia, sino que se incluye expresamente la previsión de retornar voluntaria o forzosamente los inmigrantes a sus países de origen.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europea ha señalado que la externalización de las políticas de inmigración de la UE puede afectar negativamente a los siguientes derechos: el derecho a salir de un país, el derecho de asilo, el derecho a dignidad y el derecho a un recurso judicial efectivo en los países de tránsito de los inmigrantes y la prohibición de no devolución³⁴. La prohibición de transferir o devolver a un individuo a un país en el que existe un riesgo manifiesto de ser torturado o sometido a tratos inhumanos está firmemente consolidada en el ordenamiento de la UE y en el Derecho internacional. Aparece claramente recogida en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE y en el artículo 19.2 de la Carta de Derechos Fundamentales. Asimismo, el principio de *non-refoulement* aparece expresamente contemplado en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Pe-

33 Se puede consultar, entre otros, los siguientes informes: Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 20 dez. 2018; Amnistía Internacional, *Europe's shameful failure to end the torture and abuse of refugees and migrants in Libya*, 7 mar. 2019; Human Rights Watch, *No Escape from Hell EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya*, ene. de 2019.

34 "Human rights impact of the "external dimension" of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?", *loc. cit.*

nas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CCT) de 1984 y en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Si bien ni el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) prevén expresamente el principio de no devolución, ambos instrumentos han sido interpretados en el sentido de que debe considerarse incluido en los mismos.

La externalización de la gestión de la inmigración y del control de fronteras al sur del Mediterráneo no va a proporcionar una solución satisfactoria a este desafío. A medida que se ha ido obstaculizando la llegada a Italia a través del Mediterráneo central se han abierto nuevas rutas aún más peligrosas o se ha desplazado el problema al Mediterráneo occidental, sobre todo hacia España. Es inaceptable que se promueva la transferencia de responsabilidades en la gestión de las fronteras a Libia, un país en el que no sólo no se respetan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, sino que no existe un gobierno estable y está totalmente desestructurado desde la caída del régimen de Gadafi.

3. Sem cruzar a fronteira não há integração: Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí no diálogo regional

*Nahuel Oddone*³⁵

*Mariano Pauluk*³⁶

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Descrição de uma passagem na região "transfronteiriça"; 3. Infraestrutura para a integração física e produtiva; 4. Condições fundamentais para uma nova territorialidade; 5. Governos locais: atores fundamentais na fronteira; 6. O comitê de integração entre Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí; 7. A modo de conclusão; 8. Referências.

RESUMO

Este artigo procura destacar a importância de um mecanismo ágil para atravessar o rio Uruguai, a fim de agilizar o diálogo e a cooperação transfronteiriça entre as fronteiras de: Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí. As três comunidades buscam consolidar seus interesses para fortalecer a integração regional em um contexto de limitações complexas. A infraestrutura transfronteiriça e o fortalecimento dos governos locais são contribuições importantes para a formulação de um mecanismo da governança transfronteiriça.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação transfronteiriça. Infraestrutura. Governos locais.

35 Chefe de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais do Instituto Social do Mercosul (ISM), Paraguai. As opiniões aqui apresentadas são de caráter pessoal e estrito, não correspondem com sua instituição de pertencimento. E-mail: oddone.nahuel@gmail.com.

36 Pesquisador docente da Universidade Nacional de Quilmes e da Universidade Nacional de Avellaneda, Argentina. E-mail: mariano@pauluk.com.ar.

1. INTRODUÇÃO

Há dez anos, o destino cruzou os autores em Monte Caseros (Corrientes, Argentina), uma cidade que faz parte da tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai. Hoje, novamente, eles se cruzam para escreverem juntos sobre o mesmo tema e lugar.

Se trata de uma fronteira com características particulares que a diferencia de outras fronteiras e, acima de tudo, de outras tríplices fronteiras, porque é uma borda úmida tripla, onde apenas dois dos três lados são interconectados por uma ponte.

Este texto assume que a melhor maneira de perceber, entender e explicar as fronteiras e suas dinâmicas é abordá-las a partir de uma construção social, que permita pensar em políticas de integração regional em termos sociais, culturais e educacionais, em um marco paralelo de desenvolvimento de infraestrutura que possibilite superar as lacunas territoriais que envolvem os acidentes geográficos.

Este capítulo é parte do processo de globalização que afeta as fronteiras, a discussão do escopo do Estado e o papel das instituições locais. Os problemas relacionados à arrecadação de impostos, preços de transferência, questões de migração e outros temas levam as fronteiras, em sua concepção mais próxima do limite político-legal, a se tornar um espaço para redefinições conceituais. Neste cenário, as tensões refletem-se na necessidade de pensar estratégias desde o Estado para atualizar esse entendimento, a fim de remover algumas barreiras e, ao mesmo tempo, redefinir o escopo de suas políticas.

É um cenário global que traz novos desafios para as áreas de fronteira, onde os atores do território devem começar a (re) pensar (se) e agir de maneira translocal mais ativa. Isso implica alterar a autopercepção e encontrar nos habitantes de territórios vizinhos algumas respostas para enfrentar os efeitos locais dos processos globais, em que os atores subnacionais encontram um novo perfil e um papel que não tinham antes. Para isso, é necessário desconstruir o conceito de fronteira sob uma nova chave territorial³⁷.

37 É nesse sentido que é proposto um Plano Estratégico para a Tríplice Fronteira da Argentina, Brasil e Uruguai. Projeto desenvolvido com base nas conclusões da reunião do Comitê Pró-Fronteira de 2017, aprovado e financiado pela Universidade Nacional de Quilmes para fornecer um melhor diagnóstico e

Nesta nova ontologia da fronteira, é importante inserir a promoção da coordenação intersetorial de políticas transfronteiriças nos processos de elaboração de políticas públicas translocais, porque muitas decisões de um governo local podem afetar o desenvolvimento de uma região inteira, bem como a criação de mecanismos que garantam a continuidade dessas políticas e processos de integração regional de maneira a transcender os esforços políticos locais de cada período. Da mesma forma, é necessário prevenir como interesses locais, pessoais e de desacordo, dentro de uma perspectiva estratégica por parte de alguns autores-chave, podem vir a se tornar obstáculos complexos que dificultam o desenvolvimento regional.

2. DESCRIÇÃO DE UMA PASSAGEM NA REGIÃO “TRANSFRONTEIRIÇA”?

Para contextualizar o território de fronteira³⁸, a região será brevemente descrita. A tríplice fronteira mais ao sul do mundo é composta por três locais: Monte Caseros (Argentina), Barra do Quaraí (Brasil) e Bella União (Uruguai). Por um lado, possui uma localização geográfica estratégica, o que a torna uma área com enorme potencial econômico, mas, ao mesmo tempo, apresenta algumas limitações nas áreas de fronteira. É um lugar com uma interculturalidade valiosa, com amplas possibilidades de intercâmbio e integração, onde as fronteiras se unem aos laços de irmandade histórica e constroem uma identidade territorial³⁹. O quadro a seguir apresenta uma síntese das principais características dos três locais de fronteira analisados.

formulação de políticas territoriais que buscam encontrar um horizonte de desenvolvimento conjunto.

38 Baseado na tese de mestrado de Mariano Pauluk, atualmente em desenvolvimento, intitulada: *Políticas de integração transfronteiriça e competitividade sistêmica na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai*. A força resultante zero.

39 Segundo Montañez e Delgado (1998, p.123), “o senso de pertencimento e identidade, o de consciência regional, bem como o exercício da cidadania e da ação cidadã, somente adquirem existência real a partir de sua expressão de territorialidade. No mesmo espaço, múltiplas territorialidades e múltiplas lealdades se sobrepõem” (MONTANEZ & DELGADO, 1998, p. 123).

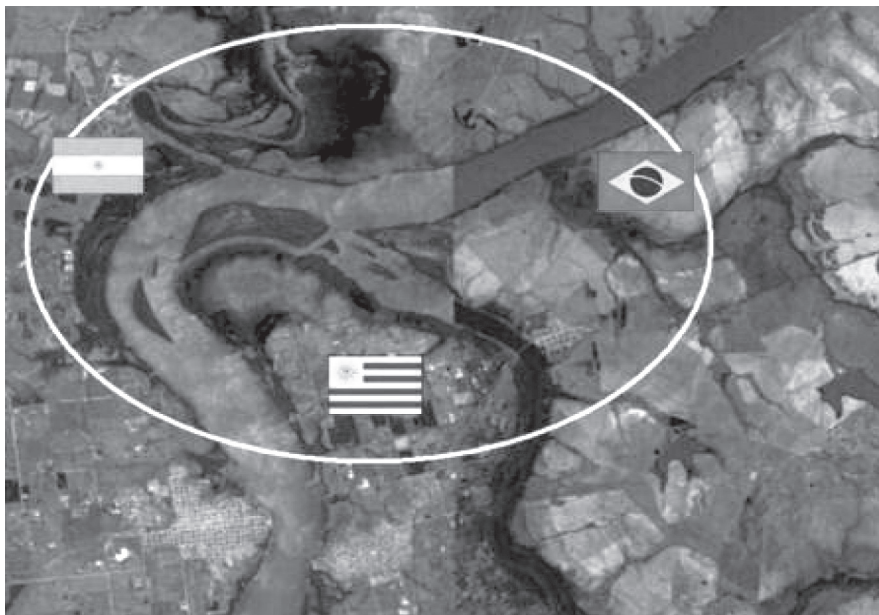
Quadro 1. Principais características das cidades fronteiriças

	Monte Caseros	Bella União	Barra do Quaraí
País	Argentina	Uruguai	Brasil
Categoria	Município	Município	Município
Nível intermediário de governo	Provincia de Corrientes	Departamento de Artigas	Estado de Rio Grande do Sul
População	23.470 (2010)	18.406 (2011)	4.201 (2015)
Ano de fundação	2 de fevereiro de 1855	Em 1929 se aprovou o nome Bella União Unión (Vila). A partir de 15 de março de 2010 se transformou em Lei, Nº 18567.	22 de outubro de 1997
Economia local	Cítricos, florestação, apicultura, arroz, suco concentrado, essências, fios de algodão.	Cana de açúcar, hortaliça, arroz, gado e biocombustível da cana de açúcar.	Arroz, gado.
Distância um do outro	Entre Monte Caseros y Bella União: 1Km Entre Bella União y Barra do Quaraí: 7 Km Entre Monte Caseros y Barra do Quaraí: 8 Km		

Fonte: Elaboração própria.

São três cidades escassamente integradas (ver Figura 1), embora se possa dizer que a relação entre Bella União e Barra do Quaraí é mais fluída, pois os dois locais são conectados por uma ponte. No caso de Monte Caseros - Bella União são observadas algumas ligações comerciais amplamente informais. Sem dúvida, a construção de uma ponte representaria um forte impulso ao desenvolvimento regional, além de justificada pela localização, permitiria um fluxo internacional de bens, serviços e pessoas que incentivassem o crescimento econômico e comercial.

Figura 1: Tríplice Fronteira de Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí



Fonte: Município de Monte Caseros (2012).

Em termos de desenvolvimento econômico, ambas as margens do rio Uruguai são identificadas como potencial para exploração de cítricos⁴⁰, exploração de açúcar no lado Uruguaio, pesca e turismo. Nos últimos anos, o papel dos *free shops* ganhou relevância também. Atualmente, Bella União possui seis lojas comerciais isentas de impostos. No entanto, as vendas e o fluxo de pessoas que compram lá são alterados dependendo da situação econômica de cada um dos países, mas principalmente pela taxa de câmbio. Até alguns meses atrás, essa vantagem cambial fazia com que muitos argentinos fossem os principais clientes. A alta demanda da travessia de barco de Monte Caseros para Bella União tornou possível acelerar o transporte até que estivesse disponível de segunda a sexta-feira, quatro vezes por dia. Essa dinâmica foi alterada pelas sucessivas desvalorizações do peso argentino. Isso fez com que o

40 A produção de cítricos ocupa ambas as margens do Rio Uruguai e apresenta índices significativos para ambos os países. As províncias de Entre Rios, Corrientes e Misiones do lado argentino e os departamentos de Rio Negro, Paissandu, Salto e Artigas do lado uruguaio, constituem territórios limítrofes com um padrão de produção de cítricos baseado em: Toranjas, laranjas, tangerinas e limões.

transporte de pessoas em um serviço coletivo de barcos fosse reduzido para apenas três vezes por semana, duas vezes por dia. Além das desvantagens cambiais de comprar em outro país, o preço do serviço de transporte aumentou neste último período, reduzindo assim o número de pessoas que fazem a travessia. Segundo a população local, se o custo da travessia é alto para fins comerciais de bairro (às vezes ilegais), é ainda mais para iniciativas culturais, educacionais, esportivas ou sociais. Se essas iniciativas incluem a mudança de menores deve ser incluído o custo da autorização dos pais, que deve ser adicionado por meio de um escrivão público.

Uma vez superado esse custo, tudo o que resta é esperar que outro horário de barco seja agendado para estar presente nos dias e horários disponíveis para o transporte e na hora autorizada pelo pessoal de migração das duas costas do rio Uruguai. Sendo uma travessia de vizinhança⁴¹ fronteiriça, todas as pessoas que desejam atravessar devem fazer o processo de imigração correspondente, sem exceção.

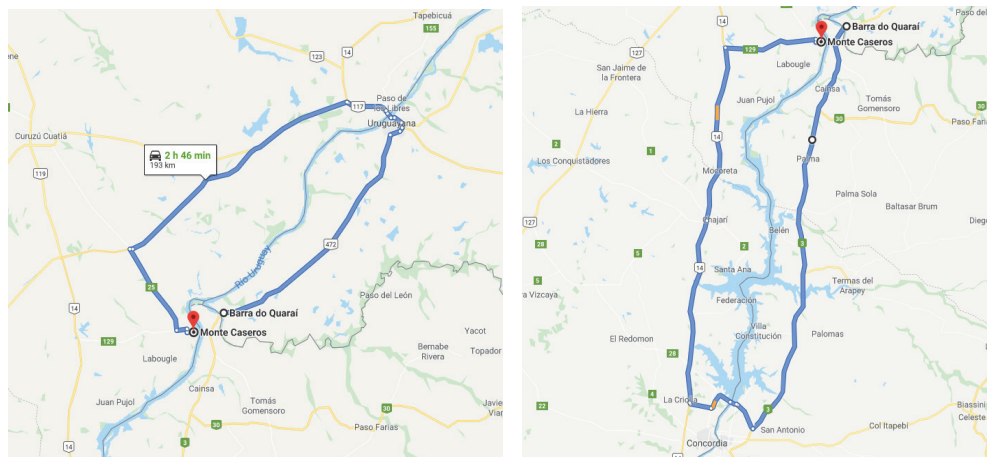
Aos fatores econômico-administrativos devemos acrescentar a variabilidade climática, se devido às chuvas no norte da Argentina, os fluxos do rio Uruguai aumentam, a barragem de Salto Grande fecha suas comportas preventivamente, a fim de evitar as inundações das cidades ao sul. Quando as comportas fecham, o nível do lago dessa barragem afeta a travessia.

Um fato curioso é que a travessia de uma margem para a outra é de aproximadamente 1.200 metros. Caso a tentativa de atravessar de barco falhar, isso poderá ser feito de carro. Para conseguir isso na cidade de Monte Caseros, devemos fazer primeiramente trinta quilômetros para chegar à rota nacional nº 14 e depois seguir para o norte até a ponte que liga Paso de los Libres (Corrientes, Argentina) a Uruguiana (Rio Grande do Sul, Brasil) e então ir para o sul novamente para Barra do Quaraí, e em seguida, Bella União. Isso implica um mínimo de seis horas de viagem e aproximadamente 400 quilômetros. A outra rota alternativa é ir para o sul assim que chegarmos à saída de Monte Caseros, na rota nacional nº 14, até a ponte que liga à cidade de Concordia (Entre Ríos, Argentina) à cidade uruguaia de Salto para depois chegar para o norte novamente, do lado do Uruguai para Bella União, primeiro, e

41 Isso significa que nem exportações, nem importações, podem ser feitas porque não possuem a categoria de porto comercial.

Barra do Quaraí depois. Essa segunda alternativa é mais cara, com um mínimo de oito horas de viagem de aproximadamente 650 quilômetros.

Figura 2: Viagem terrestre de Monte Caseros a Bella União: comparação de rotas.



Fonte: Elaboração própria.

Como foi mencionado, as localidades uruguaia e brasileira estão conectadas por uma ponte. Depois de entrar na ponte internacional que liga Bella União à Barra do Quaraí, podem-se ver os controles de fronteira de ambos os países. Em geral eles não solicitam documentação de imigração, no entanto, a desconexão entre Monte Caseros e Bella União dificulta qualquer tipo de política ou iniciativa transfronteiriça e, portanto, restringe as possibilidades de desenvolvimento regional, por isso é essencial promover políticas de infraestrutura que resolvam esse obstáculo.

3. INFRAESTRUTURA PARA A INTEGRAÇÃO FÍSICA E PRODUTIVA

Embora existam programas diferentes para a integração de infraestrutura por vários anos nos níveis bilateral e sub-regional, as cidades de Monte Caseros e Bella União não se beneficiaram da construção de uma ponte.

Entre os antecedentes mais próximos da proposta de uma ponte entre Monte Caseros e Bella União, que surgiram nos anos 50, destaca-se o renascimento do Comitê de Monte Caseros – Bella União, que realizou sua primeira reunião em 10 de

junho de 2011. Nessa reunião foi assinada a *Lei de Intenção* para o estudo e a futura execução de uma ponte sobre o rio Uruguai entre as cidades de Monte Caseros e Bella União. Posteriormente, os presidentes Cristina Fernández e José Mujica assinaram a Declaração de Buenos Aires em 2 de agosto de 2011, que constituiu um novo passo no fortalecimento das relações bilaterais da Argentina e Uruguai. Esta declaração abrange diferentes áreas que vão desde comércio e indústria, energia, mineração e proteção de bacias hidrográficas, saúde e início de uma série de estudos de pré-viabilidade para obras de infraestrutura de conexão na área de fronteira. No ponto 7, sobre Integração Física da Declaração de Buenos Aires, é mencionado:

O acordo para a construção de uma ponte internacional entre as cidades de Monte Caseros e Bella União confiado à Comissão Administrativa do Rio Uruguai (CARU) à preparação dos estudos necessários para a realização do trabalho, mantendo uma coordenação adequada com as respectivas autoridades nacionais competentes. Os esforços em andamento para um Estudo Binacional Abrangente para a elaboração de um Programa destinado a melhorar a Conectividade Territorial Argentina-Uruguai, financiado por fundos de pré-investimento estabelecidos no âmbito da Iniciativa de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) pelas organizações internacionais de crédito que o apoiam.

A IIRSA, atualmente em revisão e reformulação, tem um papel fundamental no fortalecimento de cadeias de valor transnacionais de natureza estratégica que permitem aumentar o comércio intrarregional no MERCOSUL. Durante os anos 90, o aumento do comércio intra-regional e internacional na América do Sul permitiu fortalecer as virtudes da especialização e as economias de escala. Foi nesse contexto que a integração produtiva se tornou uma ferramenta para atingir um conjunto de metas e objetivos de desenvolvimento, capturando os efeitos dinâmicos das transformações produtivas geradas pelos acordos regionais (IIRSA, 2006).

A integração produtiva das fronteiras ocorre por meio da criação e fortalecimento de elos e cadeias produtivas “atrasadas” e “avançadas” em cadeias de valor cujas vinculações estão localizadas nos dois lados da fronteira. O desenvolvimento de infraestrutura que aumenta, ou facilita, o contato entre os países pode estimular

a integração produtiva, pois aproxima os espaços econômicos, reduz as barreiras físicas ao comércio e os custos de transporte, como também expande o tamanho dos mercados (BID, 2012).

A integração produtiva transfronteiriça pode ser entendida como um processo que confere maior densidade aos fluxos de produção e comércio, derivados da expansão do mercado regional, impulsionada pela agregação de valor, complementaridades produtivas e especialização, cujo instrumento de ação é a infraestrutura e a redução dos custos de transporte.

A integração produtiva é um processo de aprofundamento da integração regional que exige superar obstáculos de natureza física, burocrática e institucional. O processo requer, além de melhorias na provisão de infraestrutura, outros fatores como a redução de barreiras não tarifárias, a melhoria de questões institucionais e a compatibilidade de regimes macroeconômicos (BID, 2012).

A possibilidade de construir uma ponte entre Monte Caseros e Bella União também ajudaria a incorporação dos departamentos do norte do Uruguai no processo da Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUR) e, juntamente ao Estado do Rio Grande do Sul, poderiam estender o ZICOSUR do Atlântico ao Pacífico enquanto fortaleceriam o Eixo Capricórnio. A viabilização dessa nova passagem de fronteira é uma ferramenta de articulação econômico-produtiva de relevância nos níveis: subnacional, nacional e MERCOSUL.

4. CONDIÇÕES FUNDAMENTAIS PARA UMA NOVA TERRITORIALIDADE

A integração de fronteiras cresceu fortemente nos últimos anos, seja por fenômenos espontâneos decorrentes dos próprios territórios; ou, por fenômenos induzidos resultantes da dinâmica da cooperação internacional e, em particular, pela cooperação internacional descentralizada. A fronteira formada por Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí não escapa a essa regra, representando em sua origem um exemplo de dinâmica espontânea derivada da liderança das autoridades municipais e da visão do território de seus atores.

Uma combinação de processos translocais e harmonia política fizeram com que essa tríplice fronteira, após anos de relativa dormência, ganhasse vida além das

dificuldades de conectividade que ainda persistem, especialmente durante o período 2009-2013. Esse processo foi reativado recentemente pela vontade política uruguaia (local e nacional), com importantes avanços desde 2018.

Nesse cenário, a condição fundamental para a cooperação fronteiriça é dada pela coexistência pacífica, que constitui uma base favorável para o desenvolvimento de mecanismos de governança multinível. Os fundamentos dessa cultura de coexistência são os mesmos que forjam a integração nas fronteiras. O produto do capital social das interações entre os lados da fronteira permite gerar um conjunto de valores e normas, formais e informais, compartilhados pelas populações locais para cooperar em uma ampla agenda temática. Nesse sentido, a cooperação fronteiriça é “uma colaboração entre autoridades subnacionais além das fronteiras nacionais” (PEKERMANN, 2003, p. 154) que busca construir áreas de paz, desenvolvimento econômico e bem-estar sócio comunitário.

Os governos fronteiriços locais tiveram que se adaptar e responder a uma série de desafios entre os quais: a internacionalização da economia, a crescente modificação de suas competências por meio de processos de descentralização, um maior envolvimento do setor privado em decisões e políticas locais, as transformações no conteúdo das políticas públicas em maior grau de inovação no campo da engenharia política; que favoreça a coesão social e novas formas de participação política e cidadã, entre outras.

A governança geralmente se expressa através de redes de políticas públicas que permitem, ou deveriam permitir, uma participação pluralista, embora não igual, em resposta a diferentes critérios de representatividade. As instituições o fazem com base nos interesses gerais e outros atores, seus respectivos interesses privados, setoriais ou difusos. Governança é sinônimo de gerenciamento complexo de processos e isso implica enormes implicações para instituições públicas que precisam aprender a gerenciar essa complexidade. É, portanto, um processo de aprendizado lento, complicado e contraditório, porque deve servir para melhorar e aumentar, precisamente, as capacidades sociais (MORATA, 2011, p. 37).

Como eles discutiram em relação à cooperação transfronteiriça, a governan-

ça desafia a imagem estática das fronteiras estaduais e das divisões administrativas e jurisdicionais, uma vez que as interações nos territórios fronteiriços são funcionais para a definição de uma nova territorialidade (CELATA et al., 2012).

5. GOVERNOS LOCAIS: ATORES FUNDAMENTAIS NA FRONTEIRA

Em uma classificação virtual do grau de interesse na integração territorial, podemos mostrar como os municípios são as instituições públicas que mais diretamente estão envolvidas e interessadas nos processos de cooperação transfronteiriça. Você poderia dizer que eles são atores indispensáveis, mas não suficientes. (...) as áreas fronteiriças exigem, em maior medida do que outros territórios, uma governança multinível (...), cujo elo fraco, mas fundamental, (...) é o governo local como articulação básica (RHI-SAUSI e ODDONE, 2009, p. 215).

A cooperação fronteiriça é entendida como a aliança estratégica de atores e territórios subnacionais contíguos para reforçar os processos de desenvolvimento translocalizados e a integração regional. Os processos endógenos de cooperação transfronteiriça encontram sua base principal em uma visão estratégica da(s) liderança(s) local(is), seja pela liderança do prefeito; ou de alguns setores da comunidade. O importante é que o prefeito e sua comunidade tenham uma visão do território e pensem juntos. Ou seja, para a definição de que tipo de cidade construir, os cidadãos precisam somar-se a que tipo de fronteira desejam constituir.

Os municípios são atores-chave. Esse é o nível da administração pública mais próxima do cidadão e com um amplo poder de convocação em termos de atores individuais ou institucionais fundamentais, para pensar e construir a imagem do território possível (BOZZANO, 2004). Suas capacidades em termos de gestão podem ser limitadas, mas sua força em termos de habilidade de resposta é essencial se as preferências expressas pela cidadania forem materializadas nas políticas públicas locais.

A cooperação fronteiriça como uma modalidade de desenvolvimento translocalizada, aprimorada a partir do processo da descentralização, visa evitar a duplicação dos objetivos, funções e serviços entre entidades e instituições de cada lado da fronteira, uma vez que resulta de uma combinação harmoniosa, equilibrada e racional

entre políticas de governança vertical⁴² e horizontal⁴³. Nos dois níveis de governança, os governos locais têm um papel fundamental, dada a sua proximidade com o cidadão. Na dimensão vertical, eles se caracterizam por ser o nível de origem (demandas para estruturas superiores, como provinciais ou nacionais) ou destino (ofertas de estruturas superiores, como programas nacionais ou provinciais e até internacionais) das políticas públicas. Na dimensão horizontal, por ter a responsabilidade de representar todos os setores da sociedade e estimular sua participação e compromisso, eles se convertem em uma administração local permeável e sensível às demandas dos cidadãos.

Dada à importância dos governos locais e a articulação multi-escala que a governança geralmente possui, observa-se “o surgimento de novas formas de tomadas de decisões coletivas no nível local, o que implica uma mudança de paradigma nas relações entre os diferentes atores, organizações públicas e privadas e entre cidadãos e organizações” (SALVADOR, 2011, p. 44).

A necessidade de fortalecer as capacidades de projeto e gestão dos atores locais torna o desenho de cursos de formação e capacitação, assim como as estratégias de “aprender fazendo”, um importante catalisador das demandas sócio-territoriais, enquanto as capacidades locais estão enraizadas na formação de recursos humanos municipais. Nos territórios onde existe a presença de uma universidade ou centro de pesquisa e estudo, a articulação universidade-município gera um espaço, ou uma comunidade de aprendizado e inovação que permite a criação de novos instrumentos que auxiliam na integração das fronteiras.

42 É necessária a coordenação da ação fronteira entre os diferentes níveis do governo nacional, regional e local; caso contrário, conflitos relacionados a competências surgirão, inevitavelmente, sobrepontos ou ausentes (surgimento de lacunas de competência). O nível de coordenação varia muito de acordo com o sistema governamental de cada Estado: Federal ou Unitário, o nível de descentralização, coparticipação, etc; e, da mesma forma, os sistemas governamentais criados pelos processos de integração regional, intergovernamentais ou supranacionais, devem ser incluídos.

43 A cooperação fronteira deve incluir a participação de atores públicos e privados, implica a mobilização e o comprometimento dos diferentes setores sociais presentes no território. Na prática, a participação das comunidades locais varia muito de acordo com cada experiência na fronteira e não foi possível identificar um único modelo.

6. O COMITÊ DE INTEGRAÇÃO ENTRE MONTE CASEROS, BELLA UNIÃO E BARRA DO QUARAÍ

O Comitê Monte Caseros - Bella União foi ativado em 10 de junho de 2011. Os comitês de integração constituem um dos mais importantes fóruns de integração regional no contexto das relações de vizinhança e são essenciais para a governança de fronteiras. Criados como instância permanente de intercâmbio entre regiões e municípios, os comitês de integração cumprem a função de serem mecanismos que canalizam aspirações em nível local e regional - nos dois lados da fronteira - nas áreas de integração física, trânsito e tráfego fronteiriço, a cooperação, a educação e saúde, o turismo, o desenvolvimento econômico das áreas fronteiriças, etc.

Os comitês de integração têm uma oportunidade única de contribuir para a coerência multinível necessária para fortalecer a cooperação transfronteiriça no MERCOSUL. Nesse contexto, vale destacar a criação do primeiro Comitê de Integração Trinacional de Fronteiras do MERCOSUL, em Brasília, em 14 de outubro de 2019. Nessa data, procedeu-se à Presidência *Pro Tempore* do Brasil no MERCOSUL ao assinar um memorando de entendimento para a criação do primeiro Comitê de Integração Trinacional de Fronteiras entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai. Este documento foi assinado pelo ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, o embaixador do Uruguai no Brasil, Gustavo Vanerio, e o encarregado de negócios da Embaixada da Argentina no Brasil, Roberto Bosch.

Esse Comitê beneficia as localidades de Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí, e responde a uma série de reclamações que as localidades mantiveram ao longo desses anos em busca de reuniões tripartidas. O Memorando estabelece que as sessões serão realizadas alternadamente no território de cada um dos Estados Partes, exercendo a Coordenação Geral do mesmo Estado anfitrião e tendo que realizar pelo menos uma reunião anual ordinária, além de poder ser convocada de maneira extraordinária para trabalhar nas seguintes comissões: a) Facilitação de Fronteiras (migração, alfândega, questões fitozoossanitárias, cooperação judiciária e policial, segurança, transporte); b) Educação, Esporte e Cultura; c) Infraestrutura; d) Comér-

cio, Produção e Turismo; e) Políticas Sociais e de Saúde (trabalho e bem-estar social, desenvolvimento social e questões de gênero); e, f) Meio Ambiente e Saneamento, entre outros que possam ser constituídos em devido tempo. Como em outras comissões, o papel dos consulados responsáveis pela preparação das atas de cada uma das reuniões é reconhecido pela Coordenação Geral. Os comitês de integração são um espaço preferencial para o desenvolvimento de mecanismos de governança vertical e horizontal para fortalecer a cooperação transfronteiriça.

7. A MODO DE CONCLUSÃO

A região transfronteiriça formada por esses três locais oferece uma oportunidade estratégica para a coordenação de políticas públicas locais, com o objetivo de fortalecer um desenvolvimento territorial mais equitativo. Desde a percepção das fronteiras como o fim dos Estados nacionais, como o limite distante, como a zona de ninguém ou despovoada, ela foi concebida como área estratégica ideal para a experimentação social da integração regional, onde a contiguidade e a vida cotidiana se sintetizam em relacionamentos intensos que são apoiados pela agilidade na passagem da fronteira. Criar condições para acelerar a passagem da cidadania fronteiriça é uma dívida histórica pela igualdade de territórios fronteiriços com outros territórios nacionais. Resolver esse problema de igualdade é criar capacidade em áreas de fronteira com base em estratégias seletivas e diferenciadas (ODDONE, 2013). A dialética entre a mobilização das próprias regiões transfronteiriças e as políticas nacionais de coesão territorial deve criar círculos virtuosos entre capital social e políticas públicas, fortalecendo as capacidades específicas de desenvolvimento exigidas pelos territórios (CEPAL, 2010).

A criação de capacidades envolve instituições locais e cidadãos que habitam o território de fronteira. Trata-se de “repensar” com base em oportunidades globais e regionais no MERCOSUL, a partir do aprimoramento das capacidades de projeto e gerenciamento de instituições e atores locais. Por exemplo, como foi demonstrado no Plano Estratégico da Tríplice Fronteira da Argentina, Brasil e Uruguai, envolver universidades e outros atores locais de educação e pesquisa ajuda a impulsionar processos cooperativos que tendem a modificar a autopercepção dos diferentes atores,

incluindo as próprias instituições locais.

Ao ser entendida como uma região transfronteiriça, com sua integração e diversidade, provoca-se uma nova construção social nos cidadãos e localidades que tende a se traduzir em uma nova territorialidade. Essa nova territorialidade não pode ser traduzida na criação de direitos efetivos sem as “pontes” que permitem o exercício efetivo. O investimento em infraestrutura física e conectividade apoia os processos sociais e a criação de políticas de integração multinível, impactando substancialmente os aspectos sociais, culturais, educacionais e produtivos, entre outros.

8. REFERÊNCIAS

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **IIRSA 10 años después: sus logros y sus desafíos**, Buenos Aires, BID-INTAL, 2011.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado**. La experiencia de IIRSA, Buenos Aires, BID-INTAL, 2012.

BOZZANO, Horacio. **Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles**. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2004.

CELATA, Franceso; COLETTI, Raffaella; SANNA, Venere. La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina, **XII Coloquio Internacional de Geocrítica**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2012.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. **La Hora de la Igualdad**. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

GALANTINI, Eduardo; ODDONE, Nahuel. **Monte Caseros, Bella União y Barra do Quaraí: una experiencia de cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur**, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Arturo Jauretche, 2013.

GIORDANO, Paolo.; MESQUITA, Moreira Mauricio; QUEVEDO, Fernando. **El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional**, Buenos

Aires, BID-INTAL, 2004.

GOMÁ, Ricard; BLASCO, Ismael. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. **Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, del 8 al 11 de octubre, 2002.

GRAU, Martí, El marco teórico de la gobernanza multi-nivel. In: STAVRIDIS, Stelios (coord.). **Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor**. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.

IIRSA, **Estudio Potencial de evaluación productiva en los EID**, Resumen Ejecutivo, 2006.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - Banco Interamericano de Desarrollo. **Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado**. La experiencias del IIRSA, Buenos Aires, 2012.

MONTAÑEZ, Gustavo; DELGADO, Ovidio, Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional. **Cuadernos de Geografía**, VII/1-2, 1998.

MORATA, Francesc. Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia. In: STAVRIDIS, Stelios (coord.). **Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor**. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.

ODDONE, Nahuel, Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza. **XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza**, Caracas, SELA, BID, CAF, Grupo de los 77 y Ministerio de Relaciones Exteriores del Salvador, 2013.

ODDONE, Nahuel. **La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica**. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, 2016.

PAULUK, Mariano. **Políticas de integración transfronteriza y competitividad sistémica en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay**. La fuerza

neta suma cero (en desarrollo)

PADILLA, Ramón; ODDONE, Nahuel. **Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor**. México, CEPAL- FIDA, 2016.

PEKERMANN, Markus. Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation. **European Urban and Regional Studies**, Vol. 10, Nro. 2, 2003.

RHI, Sausi José Luis; ODDONE, Nahuel. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. In: RHI, Sausi José Luis; CONATO, Dario (coords.). **Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina**. Roma, CeSPI e IILA, 2009.

RHI, Sausi José Luis; ODDONE, Nahuel. Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR. In: RHI, Sausi José Luis; CONATO, Dario (coords.). **Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina**, Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Instituto Italo-Latino Americano (IILA), 2009.

SALVADOR, Mayte. Los retos de la gobernanza local en el Siglo XXI. In: STAVRIDIS, Stelios (coord.). **Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor**. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.

4. Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe

Mário Bertuol⁴⁴

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Do método de avaliação; 3. A avaliação; conclusão.

RESUMO

Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países da América Latina e do Caribe firmaram parceria para realizar auditoria coordenada, com o objetivo de avaliar o nível de implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento dirigidas às fronteiras de seus países. Utilizou-se de Referencial do Tribunal de Contas da União (TCU), construído com base em boas práticas internacionais, para desenvolver um modelo teórico que viabilizasse o cálculo para determinação de índices de governança para as políticas nacionais de fronteiras aplicadas nos países partícipes do trabalho. Estabeleceu-se critério uniforme para a definição do espaço territorial considerado fronteira, dentro do qual se analisou o conjunto de ações governamentais que compõem a política nacional direcionada à região delimitada, sustentada pelos eixos segurança e desenvolvimento, com seus respectivos macroprocessos. Foram formuladas questões para cada componente e aplicados os questionários, em reuniões de grupos focais, que foram respondidos pelos atores envolvidos em cada um dos macroprocessos. O Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteiras (iGPNFron) visa a demonstrar a capacidade que os governos nacionais possuem para planejar, implementar e avaliar as políticas nacionais de fronteira. Constatou-se que nove países, dos doze avaliados, possuem iGPN-

44 Mário Júnior Bertuol é Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). Graduado em Direito (UCDB) e Engenharia Civil (FUFMS). Especialista em Governança Pública e Gestão Administrativa (FAEL). Instrutor do Instituto Serzedello Correa (TCU). Foi Coordenador da Auditoria que avaliou a governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe, em 2018/2019. E-mail: mariojb@tcu.gov.br.

Fron abaixo do nível mínimo aceitável. Há um desempenho melhor do iGPNFron aplicado ao eixo de segurança em relação ao de desenvolvimento, em quase todos os países avaliados, fato que revela, portanto, que o principal foco está direcionado à repressão de delitos nas cidades de fronteira, em detrimento às ações destinadas a gerar emprego e renda para aquelas populações. Diante dos resultados apresentados, espera-se induzir os países latino-americanos e caribenhos a criarem uma agenda de intervenção que permita superar a visão dessas regiões como “espaços-problemas”, em favor de uma concepção que as percebam como locais de oportunidades de desenvolvimento, em ambiente de integração.

PALAVRAS-CHAVE: Índice Governança Fronteiras. Políticas Nacionais de Fronteiras. Segurança e Desenvolvimento das fronteiras. Avaliação Fronteiras América Latina e Caribe.

1. INTRODUÇÃO

As zonas de fronteira são áreas que demandam especial atenção por parte dos países da América Latina, tanto pelas distâncias em relação aos seus centros de governos, na maioria dos casos, como pelas diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre nações vizinhas, o que potencializa a rentabilidade de atividades ilícitas, incrementa o grau de violência e eleva o poder de agentes do tráfico de drogas, armas e pessoas. Esses fatores se agravam diante do subdesenvolvimento típico dessas regiões e das vulnerabilidades decorrentes de políticas públicas desarticuladas e não específicas para esses territórios.

Atentas a essa realidade e movidas pela percepção de que as ações estatais implementadas, em geral, encontram-se fragmentadas e/ou apresentam sobreposições e lacunas de atuação entre as organizações públicas envolvidas, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) firmaram parceria para realizar auditoria coordenada, com o objetivo de avaliar o nível de implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento

dirigidas às fronteiras, como parte de uma estratégia de médio prazo para o aprimoramento dos elementos estruturais que condicionem as gestões político-administrativas exercidas nessas regiões.

2. DO MÉTODO DE AVALIAÇÃO

Iniciada a auditoria, em 2018, sob a coordenação do Tribunal de Contas da União (TCU), foi reconhecida, desde logo, a necessidade de se conceber um método capaz de mensurar a capacidade governamental de planejamento, implementação e avaliação de uma política pública.

O grande desafio foi transformar o conceito abstrato de uma política pública, que efetivamente se materializa por intermédio de um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos, em algo concreto e objetivo.

Para vencer o obstáculo, utilizou-se do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, construído pelo próprio TCU, baseado em boas práticas internacionais, para desenvolver um modelo teórico que viabilizasse o cálculo para determinação de índices de governança para as políticas nacionais de fronteiras aplicadas nos países partícipes do trabalho.

Assim, com suporte em estudos oficiais sobre fronteiras, foi necessário, primeiramente, delimitar o alcance das políticas que se praticam naquelas áreas, para, em seguida, selecionar os macroprocessos de trabalho característicos.

Como critério uniforme, definiu-se que a fronteira estaria limitada ao espaço territorial formado pelos municípios (área urbana e rural) que tangenciam os países vizinhos ao longo da linha divisória, dentro do qual se analisa o conjunto de ações governamentais que compõem a política nacional direcionada àquela região, sustentada pelos eixos segurança e desenvolvimento, com seus respectivos macroprocessos, em um ambiente de integração entre as nações.

O eixo “Segurança” envolve os macroprocessos de controle fronteiro do fluxo de bens, mercadorias e pessoas (aduanheiro, sanitário e imigratório) nos postos oficiais (portos fluviais, postos de fiscalização, estações aduaneyras), de vigilância (radar, satélite e patrulhamento, via terrestre, aéreo e fluvial) nas vias formais,

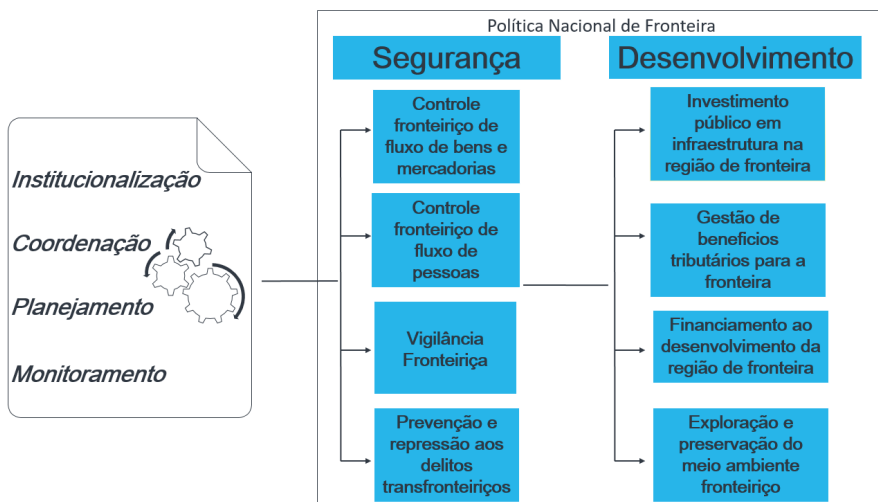
informais e demais acessos alternativos a outros países, além da prevenção e repressão policial aos delitos transfronteiriços na região.

Já o eixo “Desenvolvimento” engloba os macroprocessos para promoção do crescimento econômico da zona de fronteira de forma sustentável, por intermédio de investimentos públicos em infraestrutura, estratégias de atração de investimentos para a região, via incentivos e benefícios fiscais, incluindo mecanismos de financiamentos, com respeito ao meio ambiente.

Compreende-se que esse conjunto de instrumentos governamentais são necessários para atacar os problemas diagnosticados nas fronteiras, quais sejam: os baixos índices de industrialização, as informalidades das empresas e das relações de trabalho; os isolamentos caracterizados pelos baixos índices de conectividades dos núcleos urbanos; e as dificuldades de acesso, por parte da população em geral, a serviços públicos de qualidade.

Vale lembrar que a zona fronteira é um dos principais redutos do crime organizado, que se beneficia da grande capilaridade da rede viária e do fluxo intenso de pessoas, veículos e mercadorias. Essa condição eleva os índices de violência e criminalidade das cidades fronteiriças, onde diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre os países potencializam a rentabilidade de atividades ilícitas, com repercussão em todas as nações, uma vez que armas, drogas e demais produtos de origem ilegal abastecem o crime na maioria das cidades de cada país.

Nesse contexto, de posse do desenho da política a ser avaliada, notadamente a de fronteira, conforme já exposto, sustentada pelos eixos de segurança e desenvolvimento, cada qual com 4 (quatro) macroprocessos correspondentes, restaria submetê-los às ponderações dos 4 (quatro) componentes de governança escolhidos, quais sejam: institucionalização, coordenação, planejamento e monitoramento, constantes do Referencial do TCU.



O componente “institucionalização” é aquele em que se afere o grau de formalização da política, por meio de normas, padrões e procedimentos, com identificação de objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações dos envolvidos.

O segundo é a “coordenação”, no qual se verifica de que forma as agências governamentais estão organizadas para empreender os esforços conjuntos.

Em seguida, o componente “planejamento”, em que se examina se a política é orientada por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos, e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função de diretrizes, objetivos e metas propostas.

Por fim, o “monitoramento”, dimensão na qual se verifica a existência de rotina para o acompanhamento das ações da política, com a aferição dos resultados e a sua utilização para promoção dos aperfeiçoamentos necessários.

Dessa forma, foram formuladas questões para cada componente e aplicados os questionários, em reuniões de grupos focais, que foram respondidos pelos atores envolvidos em cada um dos macroprocessos de trabalho.

Assim, por exemplo, no macroprocesso de controle fronteiriço de fluxo de bens e mercadorias, foram selecionados, no Brasil, a Receita Federal, o Ministério da Agricultura e Pecuária e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que,

juntos, formam o grupo focal que atua nos postos alfandegários de fronteira, com a finalidade de responderem e demonstrarem, com as respectivas evidências, cada uma das perguntas efetuadas pela Equipe de Auditoria. O mesmo procedimento foi realizado para os outros sete macroprocessos.

A utilização desse método possibilita a avaliação da governança, por índices e níveis previamente estabelecidos, para qualquer política pública, sendo que o modelo teórico a ser desenvolvido poderá assumir formatos diversos, conforme a característica da política, mas sempre seguindo essa forma matricial, que cruza os macroprocessos de trabalho definidos com os componentes escolhidos, cujos resultados individualizados, por blocos ou totais, podem transmitir as deficiências e/ou pontos fortes, muito úteis para o controle e para a gestão na busca de uma melhor governança da política que se implementa.

No caso das políticas nacionais de fronteiras, foram obtidas as avaliações em uméricas por macroprocesso e por componentes, também por eixos de sustentação (segurança ou desenvolvimento), além das gerais para cada país, as quais se apresentam na forma de índices que classificam o nível de governança existente.

Com isso, tomando por base a estratificação dos níveis de avaliação empregados no questionário, os resultados foram agrupados em cinco níveis de governança: insuficiente, inicial, intermediário, aceitável e avançado.

Todos esses resultados mostram-se úteis para que cada país possa identificar suas oportunidades de melhoria, confrontar com indicadores sociais vigentes e comparar seus números com os dos países vizinhos.

Além disso, os índices auferidos, periodicamente, permitirão acompanhar a evolução dos países, individual e/ou coletivamente, em busca da convergência de objetivos comuns, podendo ser fonte importante para as negociações que resultem em acordos bi ou multinacionais.

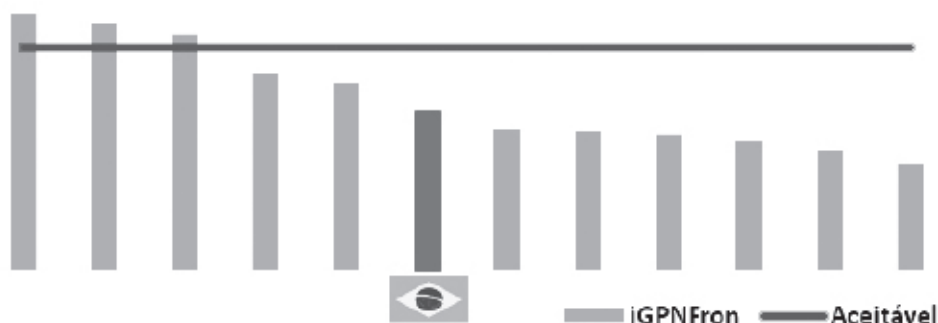
Como se trata de trabalho voltado para a governança, certamente terá caráter orientativo para as atividades de gestão aplicadas às áreas fronteiriças, sendo possível, inclusive, com base nas informações obtidas, realizar outros trabalhos mais aprofundados e detalhados, especificamente nos aspectos de maior relevância e risco.

3. A AVALIAÇÃO

Cabe ressaltar, de antemão, que nem todos os países da América Latina e do Caribe aderiram ao trabalho, por razões particulares de cada Entidade de Fiscalização Superior, mas o número de participantes, contudo, é bastante representativo e, certamente, contribui para que se ofereça um diagnóstico fidedigno para a região.

O iGPNFron – Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteiras, é um índice que visa a demonstrar a capacidade que os governos nacionais possuem para planejar, implementar e avaliar as políticas nacionais de fronteira.

Constatou-se que nove países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem o iGPNFron abaixo do nível mínimo aceitável.



Esses nove países, como consequência, tendem a apresentar maiores dificuldades na implementação e na gestão de políticas públicas nacionais que visem obter as melhores condições de segurança pública e de desenvolvimento socioeconômico em suas regiões de fronteira.

As causas para esse quadro estão ligadas à baixa adoção por seus governos centrais de boas práticas internacionais de governança para as políticas públicas típicas dessas regiões, conforme apurado por suas EFS.

Os resultados demonstram que apenas três dos doze países avaliados adotam boas práticas de governança de políticas públicas em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais nas regiões de fronteira.

O iGPNFron foi desenhado para medir os níveis de adesão a boas práticas internacionais de governança ligadas a institucionalização, planejamento, coordenação e monitoramento nos eixos de segurança e de desenvolvimento, que sustentam a política nacional de fronteira de cada país avaliado.

A composição do índice assume o pressuposto de que as ações governamentais na fronteira são interdependentes nessas duas dimensões, devendo ter condições de governança no mesmo nível para que possam ter ambientes para gestão igualmente eficientes, haja vista que o mau desempenho nos processos de trabalho de um desses eixos influencia fortemente o desempenho do outro.

A figura a seguir compara os resultados da avaliação dos componentes de governança entre os principais processos de trabalho dos eixos de segurança e de desenvolvimento de regiões de fronteira em relação ao nível aceitável de governança de políticas públicas.



O melhor desempenho do iGPNFron aplicado ao eixo de segurança em relação ao eixo de desenvolvimento, em quase todos os países avaliados, revelou que o principal foco da governança das políticas de fronteira na América Latina e no Caribe está direcionado à repressão de delitos nas cidades de fronteira, dentro dos processos de trabalho estudados. Há um foco menor na governança dos processos de trabalho destinados a gerar emprego e renda, cujo desempenho produz reflexos também na área de segurança desses países, podendo ser catalizador tanto do aprofundamento da incidência de crimes quanto de sua diminuição.

Como consequência da situação encontrada na governança das políticas públicas, os países com menor iGPNFron tendem a apresentar maiores dificuldades na

implementação e na gestão de políticas públicas nacionais que visem obter as melhores condições de segurança pública e de desenvolvimento socioeconômico em suas regiões de fronteira, o que se traduz em altos índices de contrabando, tráfico de drogas, armas e pessoas em subdesenvolvimento crônico, com a maioria das cidades fronteiriças apresentando poucas opções de emprego e renda para sua população, que, na maioria das vezes, encontra-se isolada geograficamente dos grandes centros urbanos e financeiros.

A baixa capacidade de gestão dos governos nacionais pode ser percebida pelos históricos e persistentes problemas dessas regiões, revelados pelas estatísticas nas áreas estudadas, a exemplo da concentração de cerca de 39% dos homicídios do mundo na América Latina e dos baixos índices de desenvolvimento humano em muitas cidades fronteiriças.

Assim, os baixos índices de governança no eixo de segurança são especialmente danosos em países de maior extensão territorial, como é o caso do Brasil e do México, os quais possuem algumas das cidades mais violentas do mundo em suas fronteiras, regiões bastante afastadas dos centros de governo, como Tijuana, no México, ou Ponta Porã, no Brasil, a título de exemplo. Esses casos são fartos em outras cidades fronteiriças para vários países da América Latina e do Caribe.

Essas regiões necessitam de atenção especial das autoridades governamentais, eis que acabam influenciando a criminalidade em todo o território nacional desses países, em decorrência das fragilidades na gestão pública ligadas ao contrabando de mercadorias e ao tráfico de drogas, com a presença marcante de delinquentes internacionais, ocorrências que afetam até mesmo as políticas públicas de segurança dos países contíguos.

Por outro lado, o grande potencial como zona de integração cultural e econômica entre vizinhos, a exemplo da exploração sustentável dos recursos naturais e das operações de comércio e turismo, é subaproveitado na maior parte das cidades fronteiriças da América Latina e do Caribe.

Na América do Sul, por exemplo, regiões de grande vocação turística e de exploração sustentável de recursos naturais em áreas fronteiriças de vários países, como a região Amazônica e a região do Pantanal, acabam por constituir vazios demográficos.

cos com graves deficiências de infraestrutura e de investimentos, que inviabilizam a geração local de riqueza. Na verdade, o aproveitamento desse vasto campo de atividades lícitas, se bem estruturado, pode alavancar o desenvolvimento regional por meio do turismo, da mineração de materiais raros, da navegabilidade nas principais bacias hidrográficas e da farta produção agropecuária.

A população residente nessas áreas carentes de infraestrutura, com baixa escolaridade e poucas opções de ocupação e de geração de renda, resulta em grande contingente de mão de obra para grupos criminosos que atuam em nível local, nacional e internacional, o que aumenta a incidência de atividades ilícitas, num círculo vicioso em que o alto grau de violência inibe a chegada do investimento privado e, por sua vez, a falta de investimentos impossibilita o desenvolvimento socioeconômico dessas regiões. As quais, em sua maioria, são ricas em belezas e recursos naturais com elevado potencial de exploração sustentável.

Exemplos icônicos dos níveis de violência e de atividades ilícitas, como a ocorrência de chacinas de membros de organizações criminosas e de assassinatos de chefes do tráfico de drogas em cidades fronteiriças ou, por reflexo de atividades criminosas na fronteira, em cidades mais centrais, muitas vezes com o uso de armamento de uso exclusivo das forças armadas, são recorrentes na imprensa da América Latina e, por isso mesmo, relatados frequentemente em muitos dos países avaliados.

Não obstante, há ainda a sobrecarga dos sistemas policial, prisional e judicial das regiões fronteiriças, decorrente da prisão de delinquentes de outras localidades, que acabam sendo detidos em atividades de contrabando e de tráfico de armas, drogas e pessoas, além da migração de organizações criminosas para o outro lado da fronteira entre países vizinhos, com a internacionalização de criminosos e do crime organizado local. As causas para esse quadro estão ligadas à baixa adoção de boas práticas internacionais de governança para as políticas públicas típicas dessas regiões por cada um dos governos centrais, conforme apurado por suas Entidades de Fiscalização Superior.

As políticas nacionais de fronteira, em quase todos os países avaliados, não estão formalmente institucionalizadas em seus arcabouços normativos, não havendo uma definição de Estado para as prioridades nos eixos de desenvolvimento e de se-

gurança na região, tanto em nível nacional quanto em nível local. Além disso, planos, metas e objetivos das políticas públicas específicas para fronteira não estão claramente definidos, principalmente para a maior e mais importante parte dos processos de trabalho, os quais necessitam de atuação conjunta entre diferentes organizações públicas, internamente ao país ou entre organizações regionais, e nos quais há pouca aderência a boas práticas ligadas aos mecanismos de coordenação institucional.

Por fim, a insuficiência/inexistência de indicadores de desempenho e outros mecanismos de monitoramento das políticas públicas aplicadas à região dificultam ou inviabilizam aprimoramentos baseados em evidências em cada ciclo de avaliação dessas políticas. Sendo que a grande maioria dos países não conta com políticas específicas que sejam orientadas por uma lógica de intervenção que alinhe insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos das políticas públicas desenvolvidas na fronteira. Muito em função da definição das prioridades nacionais, o que cria um ambiente desfavorável à boa gestão, tanto nas áreas de segurança quanto nas áreas de desenvolvimento, por parte dos governos nacionais nos países avaliados. Dificultando ou até inviabilizando a quebra do círculo vicioso estabelecido em muitas regiões fronteiriças na América Latina e no Caribe, em que as organizações criminosas têm acesso a grandes contingentes da população local, sem opção de emprego e renda, onde os investimentos carecem de um ambiente seguro para prosperarem na fronteira.

O eixo “segurança”

Neste quesito, observou-se que oito países (dos doze avaliados) na América Latina e no Caribe, possuem índices de governança de políticas públicas nas fronteiras para o eixo segurança abaixo do nível mínimo aceitável. Como consequência, esses países tendem a ter maiores dificuldades de gestão de iniciativas governamentais destinadas a controlar a incidência de contrabando, tráfico de armas e drogas, imigração ilegal e demais crimes transfronteiriços.

A causa para essa situação é a insuficiência de utilização de boas práticas internacionais de governança para os componentes institucionalização, planejamento, coordenação e monitoramento nos processos de trabalho destinados a fiscalizar o fluxo de bens, mercadorias e pessoas e a promover a vigilância e a repressão a delitos

nessas regiões.

Os resultados demonstram que apenas quatro países avaliados empregam boas práticas de governança de políticas de segurança em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais, na dimensão de segurança, para as regiões de fronteiras.

As fronteiras são áreas naturalmente muito vulneráveis, devido às características já mencionadas, e o crime organizado avança cada vez mais para além dos limites nacionais, aproveitando-se do relativo isolamento entre os países, da distância dos grandes centros de governo e da combinação entre as diferentes jurisdições e a falta de integração na atuação policial e investigativa.

Há que se considerar, ainda, a relação do tráfico de drogas e do contrabando com a criminalidade, principalmente nas cidades fronteiriças, onde as atividades informais e ilícitas atraem muitas pessoas pela falsa ilusão do trabalho fácil e de grande lucratividade, cujos elevados dados negativos ligados à violência, que prolifera para o restante do território de cada país, refletem nos seus indicadores sociais.

Estudos da Organização das Nações Unidas (ONU) mostram que a produção global de cocaína atingiu recorde em 2016, chegando a 1.410 toneladas, sendo a maior parte advinda da América Latina, com rotas do tráfico mapeadas por órgãos oficiais, passando justamente por suas fronteiras, rumo aos consumidores localizados na América do Norte e na Europa. Outro dado preocupante, também das Nações Unidas, indica que a América Latina possui apenas 8% da população mundial e é responsável por um terço dos homicídios no mundo, sendo considerada a região mais violenta do planeta.

Parcela considerável dos números da violência nesses países tem relação direta com as condições de segurança nas zonas fronteiriças da América Latina e do Caribe, não só por ter algumas das cidades mais violentas do mundo, mas também pelo fato de serem redutos apropriados para organizações criminosas que se beneficiam, em algumas dessas fronteiras, da grande capilaridade da rede viária e do fluxo intenso de mercadorias, pessoas, e veículos e, em outras, do isolamento físico e geográfico, podendo abrigar uma grande variedade de modalidades criminosas, conforme

o caso, as quais demandam intervenções públicas que governos locais e nacionais não têm capacidade de executar, em especial por não possuírem governança e gestão compatíveis com a complexidade dos problemas, principalmente no que se refere aos processos de trabalho relativos às iniciativas de vigilância da fronteira e prevenção e repressão de crimes transfronteiriços.

Além da violência que atinge as fronteiras da região, os governos nacionais e locais têm tido dificuldades para lidar com a entrada de produtos contrabandeados, o que leva a prejuízos com a frustração de arrecadação de impostos e prejudica suas indústrias nacionais. Seja pela vantagem comercial desses produtos, ou pela entrada de produtos falsificados, tais como: cigarros, brinquedos, medicamentos, defensivos agrícolas e manufaturados com materiais prejudiciais à saúde humana.

Tratando-se de produtos de origem animal ou vegetal que ingressam pelas fronteiras, tem-se o risco da presença de patógenos que podem causar graves prejuízos não apenas aos sistemas agrícolas e pecuários locais, pelo aumento do uso de agrotóxicos e medicamentos, como no caso da ferrugem da soja, da febre aftosa e da gripe aviária, mas também às cadeias produtivas dos países exportadores de alimentos, em todo o território nacional, em face de eventuais embargos comerciais a seus produtos.

No que se refere ao controle do fluxo de pessoas, as deficiências na governança e na gestão desse processo comprometem não só o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos de nações vizinhas, mas a acolhida humanitária e as garantias aos direitos dos migrantes. Esses problemas levam também à incapacidade dos governos locais para lidar com a violência ligada a essa atividade governamental, a exemplo do tráfico de drogas, que se utiliza de pessoas carentes como “mulas”, do tráfico de pessoas, da lavagem de dinheiro, da entrada clandestina de estrangeiros e da saída de menores de idade sem a devida autorização legal.

Relatório da ONU que aborda o tema de tráfico de pessoas revelou que 41% das vítimas detectadas em 2007 eram originárias da América Latina e do Caribe. Apesar de não se tratar de um estudo recente, as condições detectadas pelas Entidades de Fiscalização Superior dos países participantes no trabalho indicam que o problema não foi consistentemente resolvido por influência das iniciativas governamentais.

O eixo “desenvolvimento”

Verificou-se que onze países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem índices de governança de políticas públicas nas fronteiras para o eixo de desenvolvimento abaixo do nível mínimo aceitável. Esses dados sinalizam que os governos da maioria dos países ainda carecem de aprimoramentos nos arranjos institucionais que condicionam os atos de gestão necessários para induzir o crescimento econômico e gerar emprego e renda, com vistas a manter a população da região em atividades lícitas e formais.

Esse quadro se inicia pela insuficiência de utilização de boas práticas internacionais de governança, sob os aspectos de institucionalização, coordenação, planejamento e monitoramento, nos processos de trabalho que se ocupam dos investimentos em infraestrutura. Bem como, dos benefícios tributários, do financiamento ao desenvolvimento e da exploração sustentável do meio ambiente.

Os resultados demonstram que apenas um país avaliado emprega boas práticas de governança de políticas de desenvolvimento em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais, na dimensão de desenvolvimento, para as regiões de fronteiras.

Como consequência da situação mostrada na governança das políticas públicas para o eixo desenvolvimento das áreas de fronteira e de suas implicações negativas para a gestão dos processos de trabalho que se ocupam dos investimentos em infraestrutura, dos benefícios tributários, do financiamento ao desenvolvimento e da exploração sustentável do meio ambiente, constata-se que essas regiões se consolidam com baixo índice de desenvolvimento em vários aspectos que impactam não apenas nas condições de vida da população, mas também na sua capacidade de geração de emprego e renda. Tornando-as, assim, vulneráveis aos agentes do tráfico e do contrabando, além de sofrerem os efeitos da violência, resultantes das atividades criminosas.

A carência de investimentos na fronteira contribui para a manutenção dos vazios demográficos e para a dificuldade de fixação de pessoas, inclusive de agentes

públicos que lá trabalham. Por serem regiões menos desenvolvidas, em comparação ao restante dos territórios nacionais, necessitam de projetos e ações que promovam a redução das desigualdades regionais, junto às instituições financeiras, que, por intermédio de mecanismos de financiamento, estimulem o crescimento econômico e a criação de emprego e renda.

Vale destacar o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que, já em 2013, identificava a insegurança como um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social é um desafio compartilhado por todos os países da América Latina.

Todavia, dizia o estudo que não bastavam medidas de controle da criminalidade. Para uma redução duradoura da insegurança, o relatório recomendou políticas públicas que melhorassem a qualidade de vida da população, com prevenção do crime e da violência por meio de um crescimento econômico inclusivo e de instituições de segurança e de justiça eficazes.

Percebe-se que a precariedade de investimentos em infraestrutura ou mesmo a desarticulação de projetos nesse campo de atuação traz reflexos negativos para as áreas de saúde, educação, transporte, comunicação, energia, dentre outras, eis que são orientadas, via de regra, por critérios políticos e não por uma diretriz estatal que considere a singularidade da região.

Não é possível, assim, compreender os impactos que se planejam para esses territórios, notadamente pela desconexão entre os setores envolvidos.

Dessa forma, a título de exemplo, não há como medir os efeitos dos recursos aplicados no setor de transporte, no comércio ou na indústria, nem tampouco os dispêndios havidos com educação ou saúde para fixar as pessoas nesses locais, evitando a migração, e atender às necessidades da população.

No que tange aos incentivos ao crescimento econômico dessas regiões, percebe-se, de antemão, que incentivos fiscais elaborados e oferecidos sem planos, metas e monitoramentos não possibilitam a identificação das áreas mais importantes a serem exploradas para a geração de empregos. Do mesmo modo, quanto aos mecanismos de financiamento disponíveis, são iniciativas que impulsionariam as empresas locais a injetarem seu capital no mercado, com a aquisição de bens e serviços, resultando

na movimentação do fluxo financeiro e, também, na geração de emprego e renda, principalmente em regiões com vasto potencial econômico, e que garantiriam atividades lícitas ligadas, por exemplo, ao turismo, à exploração de minérios e à produção agropecuária.

Mas vale destacar que a proposta de incentivo ao crescimento econômico da fronteira demanda atenção do poder público e dos comércios e indústrias presentes, especialmente quanto às ações de responsabilidade socioambiental, tendo em vista que os produtos e serviços considerados devem ser oriundos de um conjunto de ações sustentáveis.

O progressivo avanço das áreas de cultivo sobre as florestas e vegetação nativa produz desmatamento, erosão de solos, assoreamento de rios, contaminação de águas por agrotóxicos e uma irreversível perda de espécies e de diversidade genética.

Atividades industriais ou de mineração, sem controle de efluentes, também degradam os ecossistemas, com destaque para garimpos de ouro, que envenenam as águas com mercúrio.

No caso das zonas de fronteira, quando os governos não estabelecem e cumprem as leis e os tratados para o uso consciente e para a preservação dos recursos naturais que dão suporte à fixação das pessoas no local, e/ou não gerenciam adequadamente a sua exploração, em ações de controle, monitoramento e fiscalização, as consequências podem afetar gravemente a população e a economia dos países fronteiriços.

Níveis de governança inferiores ao considerado aceitável podem representar situação de risco para a ocorrência de desastres ambientais, com repercussões até mesmo diplomáticas, uma vez que é comum a utilização, por exemplo, de um mesmo rio para atividades econômicas em mais de um país.

Diante da análise das características socioeconômicas e ambientais dessas regiões, pode-se perceber a sua suscetibilidade às investidas do contrabando e do tráfico de armas e drogas, que se beneficiam, principalmente, da falta de condições de trabalho formal e da baixa escolaridade da população fronteiriça para cooptarem cada vez mais pessoas para a ação criminosa.

Observa-se que, em geral, os quatro macroprocessos do eixo desenvolvimento

contam com níveis de governança nos componentes de institucionalização, planejamento, coordenação e monitoramento abaixo do aceitável. Que, justamente representam campos de atuação que trariam impacto na prevenção dos crimes transfronteiriços, sobretudo pelas oportunidades de emprego e renda e pelo oferecimento de infraestrutura básica adequada ao bem-estar da população.

De forma mais objetiva, pode-se afirmar que as causas dessa condição residem na insuficiência de articulação entre os departamentos governamentais, em especial aqueles do centro de governo, ligados às atividades de planejamento, comunicação, energia, transportes, urbanismo, economia, saúde, educação, dentre outros, em relação aos processos de formulação, planejamento, execução e monitoramento de ações públicas direcionadas para o investimento em infraestrutura da região, para o financiamento ao seu desenvolvimento, para a gestão de benefícios tributários para a fronteira, bem como para a prevenção e exploração dos recursos naturais da região.

4. CONCLUSÃO

Diante dos resultados apresentados, a fim de que possa haver a mudança do atual cenário e para que a América Latina e o Caribe possam contar com ambiente mais seguro e com as condições para o desenvolvimento econômico e social sustentável de suas fronteiras, as Entidades de Fiscalização Superior participantes dessa iniciativa propõem que os países avaliados implementem as boas práticas de governança de políticas públicas observadas nesse trabalho, pelo menos no nível considerável aceitável, conforme metodologia construída e aprovada pela OLACEFS.

Espera-se induzir os países latino-americanos e caribenhos a criarem uma agenda de intervenção que permita superar a visão dessas regiões como “espaços-problemas”, em favor de uma concepção que as percebam como locais de oportunidades de desenvolvimento, em ambiente de integração.

Há expectativa de que a adoção das melhores práticas de governança para as políticas aplicadas às fronteiras propicie o meio desejável à boa gestão político-administrativa e aos investimentos para a geração de emprego e renda, com a preservação do meio ambiente e a redução dos indicadores negativos na área de segurança pública.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional Coordenada para Avaliação da Governança das Políticas Nacionais de Fronteiras dos países da América Latina e do Caribe**. 2019. Acórdão nº 2241/2019 – TCU – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2241%2520ANOACORDAO%253A2019%-2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira do Brasil. Etapas I e II**. 2015. Acórdão nº 2252/2015 – TCU – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2252%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520> Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira do Brasil. Etapa III**. 2016. Acórdão nº 1995/2016 – TCU – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1995%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança da Política Imigratória Brasileira**. 2017. Acórdão nº 1967/2017 – TCU – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1967%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520>. Acesso em: 14 nov. 2019.

5. Cooperação transfronteiriça no MERCOSUL

Ricardo Pael Ardenghi⁴⁵

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Das origens da cooperação internacional ao auxílio direto; 3. Autoridades centrais e soberania; 4. Cooperação direta; 5. Cooperação transfronteiriça no mercosul; 6. Conclusões; 7. Referências.

Antes mundo era pequeno

Porque Terra era grande

Hoje mundo é muito grande

Porque Terra é pequena

Do tamanho da antena parabólicamará

(Gilberto Gil)

RESUMO

O presente capítulo busca, a partir de uma breve caracterização das particularidades da vida na fronteira do Brasil com os países vizinhos, tanto no aspecto econômico quanto cultural — e seus efeitos sobre as relações lícitas e ilícitas entre as pessoas que vivem nessas regiões —, demonstrar como tais particularidades repercutem sobre a cooperação internacional. Pretende, assim, argumentar que os métodos atuais não são adequados para a realidade fronteiriça, acarretando ineficiência e descrédito em relação ao sistema formal. Para tanto, fazemos um breve histórico

⁴⁵ Especialista em Direito, Procurador da República lotado em Cuiabá-MT e coordenador do Grupo de Apoio à Fronteira da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Representante do MPF no Comitê Executivo do Plano de Proteção Integrada de Fronteiras (CE-PPIF) e ex-coordenador (2015-2017) do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Internacional em região de Fronteira da Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul - REMPM, integrado por membros dos Ministérios Públicos da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai e do Chile. E-mail: ricardopael@mpf.mp.br.

sobre a cooperação jurídica internacional com o fim de explicar como se chegou ao atual instrumento do auxílio direto, passando, na sequência, a explicitar como se mostram obsoletas a centralização e a exclusividade das autoridades centrais na intermediação dos pedidos de auxílio, representando, na verdade, empecilho à evolução da cooperação internacional efetivamente direta, especialmente em regiões de fronteira. Esclarecemos, ainda, que o dogma da soberania também surge como um obstáculo ao aprimoramento do sistema no Mercosul, diferentemente do que ocorreu na Europa no fim do século passado. Por fim, são apresentadas as propostas construídas pelos Ministérios Públicos do Mercosul com o fim de aprimorar a cooperação direta transfronteiriça, tanto jurídica quanto policial, assim como o avanço que tais propostas tiveram, ou não, nos últimos anos.

PALAVRAS CHAVE: Cooperação Internacional Direta. Fronteiras. Soberania. Mercosul.

1. INTRODUÇÃO

Na Rua Tiradentes, em Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, a cerca de 1.000 metros da fronteira do Brasil com Paraguai, há um mercadinho em que qualquer pessoa pode fazer suas compras em reais, dólares ou guaranis. O mesmo ocorre nos mais variados estabelecimentos comerciais de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, cidade conurbada com Ponta Porã. Certa vez, nessa cidade, o comandante do 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado recebeu ordem do Comandante Militar do Oeste de não incorporar no serviço militar obrigatório, brasileiros que não tivessem residência em solo nacional. Apesar da hierarquia que, sabidamente, é um dos pilares das Forças Armadas, o comandante informou ao seu superior que era impossível cumprir a ordem, tendo em vista a grande quantidade de brasileiros residentes no Paraguai.

Enquanto isso, em outros pontos da nossa fronteira, moradores de Tabatinga jantam aos sábados à noite em Letícia, na Colômbia, onde estão os melhores restaurantes da região; crianças de Puerto Guijarro, na Bolívia, estudam em Corumbá,

enquanto brasileiros cursam medicina na Bolívia e no Paraguai:

Pais santanenses levam seus filhos para os colégios em Rivera, no Uruguai, onde o estudo é bilíngue e, supostamente, de melhor qualidade. Uruguaienses, com cônjuges argentinos, acordam-se em Paso de Los Libres [na Argentina] para trabalhar em Uruguaiana. Centenas de brasileiros vão às compras em Ciudad del Este. Iguaçuenses e esteños vão degustar um suculento bife de chorizo em Puerto Iguazu. Nos domingos de manhã, chuienses brasileiros vão ao Chuy (Uruguai) para comprar costela uruguiaia para o churrasco. Mas quaraíenses compram a costela uruguiaia em Quaraí [no Brasil] (LOPES, 2016, p. 95).

É essa a dinâmica do cotidiano fronteiriço, caracterizada por um intenso “movimento pendular” (LOPES, 2016, p. 95), pelas intensas relações e interações pessoais e profissionais. Na fronteira, a linha imaginária que **separa** dois territórios, **une** povos, economias e culturas. E se é assim nas relações mais simples e corriqueiras do dia a dia, não é diferente nas relações jurídicas.

Em 2014, policiais de Oiapoque, no Amapá, cruzaram o rio que tem o mesmo nome e ingressaram em território francês (Guiana Francesa), onde prenderam dois foragidos do centro de custódia local e os trouxeram de volta para o território brasileiro. Já em fevereiro de 2015, em Mundo Novo, Mato Grosso do Sul, um cidadão paraguaio, que estava sendo perseguido pela polícia do Paraguai, cruzou a linha de fronteira e foi preso pela polícia brasileira, sendo, em seguida, entregue à polícia paraguaia.

Mais recentemente, em maio de 2017, na cidade de Tabatinga, Amazonas, na fronteira do Brasil com Peru e Colômbia, policiais brasileiros, em trabalho conjunto à polícia peruana, prenderam uma das pessoas mais procuradas no Peru pelo crime de tráfico de pessoas. Após a prisão, ele foi entregue às autoridades peruanas. Antes, em fevereiro daquele mesmo ano, policiais bolivianos, com o auxílio de um policial brasileiro, prenderam uma pessoa em Eptaciolândia, no Estado do Acre, e o levaram para o território boliviano sob o argumento de que era procurado naquele país.

Em nenhum desses casos houve processo de extradição. Em nenhum desses

casos as Autoridades Centrais, sediadas em Brasília, Assunção, Lima, La Paz e Paris, tomaram conhecimento formal do ocorrido. Em nenhum desses casos houve o que se pode chamar de cooperação internacional formal.

Esses são alguns poucos exemplos que, ao lado de inúmeros outros, ocorrem diariamente nas nossas fronteiras, à revelia das Autoridades Centrais e à margem do ordenamento jurídico, que se revela obsoleto e inadequado às particularidades que caracterizam essas regiões.

É sobre isso e sobre propostas de aprimoramento do sistema que falaremos a seguir. Para tanto, iniciaremos fazendo um brevíssimo percurso histórico das origens da cooperação internacional e sua evolução até chegar ao auxílio direto, principal instrumento da atualidade. Passaremos, em seguida, a tratar do que consideramos ser os principais entraves atuais à continuidade do processo de evolução da cooperação internacional no Mercosul, ou seja, a exclusividade das autoridades centrais e o apego à soberania. Superadas essas etapas iniciais, trataremos da cooperação direta propriamente dita, suas origens e vantagens, chegando, enfim, às propostas de cooperação direta transfronteiriça no Mercosul, o que se avançou e o que ainda se pode avançar.

2. DAS ORIGENS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AO AUXÍLIO DIRETO

Ao se tratar das origens da cooperação internacional é comum a referência ao tratado de extradição entre egípcios e hititas, firmado no século XIII a.C.. Já na Era Moderna, vemos referências a acordos firmados nos séculos XIV e XVIII.

Merece destaque, contudo, a preocupação externada pelos participantes dos Congressos Penitenciários realizados em Londres (1872), Roma (1885) e Paris (1895):

Donde se chegou a propugnar a urgente necessidade de lograr uma união entre as polícias dos diferentes Estados com o propósito de facilitar a detenção dos criminosos fugitivos e uma racional conexão entre os Juizes da Europa com objetivos de enfrentar este problema (CERVINI; TAVARES, 2000, p. 44; grifo nosso).

Nasciam ali os primeiros movimentos que levariam a cooperação internacional para além da mera *comitas gentium* com o fim de fazer cumprir decisões de um Estado em território de outro. Buscou-se, a partir de então, alcançar o efetivo sentido do termo “cooperação”, ou seja, o trabalho conjunto direcionado a um objetivo comum.

Com efeito, já em 1932, Jean-Andre Roux antecipava que:

A cooperação penal internacional em matéria penal havia nascido como consequência da necessidade de formular uma resposta suficiente ante o fato tangível de que, enquanto a defesa social em matéria penal se exercia primordialmente em âmbitos circunscritos, limitados (princípio da territorialidade), a delinquência já se internacionalizava (CERVINI; TAVARES, 2000, p. 45).

Na época já se possuía a visão de que a fronteira se apresentava, por um lado, como limite a atuação policial e jurisdicional do Estado e, por outro, como anteparo, proteção para os criminosos (CERVINI; TAVARES, 2000, p. 47). E foi exatamente o processo de globalização que, repercutindo também sobre as atividades criminosas, deu origem — ou, ao menos, impulsionou — o advento da criminalidade organizada transnacional. Noutros termos, o novo cenário mundial, incrementado pelas inovações tecnológicas, favoreceu também o crescimento das atividades ilícitas transnacionais, tanto em número quanto em alcance territorial. Ademais, as facilidades de comunicação e de deslocamento acabaram por aumentar a “velocidade” das ações criminosas, o que deixou ainda mais evidente o descompasso entre o tempo do crime e o tempo da sua repressão.

Com efeito, é sabido — e até natural — que a repressão ao crime esteja sempre atrás, no tempo, da atividade criminosa, posto que, sem ato ilícito, não há o que punir. Contudo, quanto mais essa distância aumenta, mais difícil fica a produção da prova, menor é a qualidade das provas produzidas e mais improvável a prisão dos envolvidos. A distância entre o fato ilícito e a sua persecução influencia negativamente sobre a repressão e abre espaço para a impunidade.

Assim, quando a criminalidade passa a percorrer distâncias cada vez maiores e em menos tempo, inclusive alcançando territórios de diferentes Estados, o sistema repressivo dela se distancia e se torna menos eficaz. Foi o que ocorreu com

a cooperação internacional, que precisou se modernizar para acompanhar o novo “tempo do crime”. Com isso, buscando desburocratizar o sistema, tornando-o mais ágil e eficaz, surgiu o chamado auxílio direto.

Nesse cenário, ao lado da extradição e da carta rogatória, surge a cooperação internacional por meio do auxílio direto, realizado entre Autoridades Centrais, sem a intervenção diplomática nem a necessidade de deliberação judicial. Porém:

O auxílio direto não se particulariza somente pelo fato de que o seu processamento é gerenciado pelas autoridades centrais. O que o singulariza, na realidade, é o fato de que o Estado estrangeiro não se apresenta na condição de juiz, mas de administrador, porquanto não encaminha um pedido judicial de assistência, mas sim uma solicitação para que a autoridade judicial do outro Estado tome as providências e as medidas requeridas no âmbito nacional (BECHARA, 2011, p. 54).

Segundo Maria Rosa Guimarães Loula (2010, p. 94-96), aliás, as primeiras referências brasileiras ao auxílio-direto como instrumento de cooperação internacional estão no Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa e no Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana sobre Cooperação Judiciária em matéria penal. Ambos, porém, muito embora prevendo a cooperação internacional independentemente de carta rogatória, não se tornaram efetivos em razão da falta de detalhamento. Já o acordo bilateral sobre cooperação judiciária em matéria penal com os EUA (Decreto nº 3.810/01), mostrou-se muito mais significativo, tanto pelas previsões quanto pela efetividade.

Fora do Brasil, a primeira referência de que se tem notícia sobre auxílio direto em cooperação jurídica internacional está na Convenção Europeia sobre assistência legal mútua em matéria criminal, de 1959. Vê-se, assim, que o auxílio-direto nasceu no âmbito da cooperação jurídica internacional em matéria penal. Mais do que isso, percebe-se que o instrumento foi cunhado não como mecanismo para alcançar autores de crimes “domésticos” que se refugiassem em território estrangeiro, mas, sim, como instrumento para garantir a efetividade da persecução de crimes transnacionais. Não é diferente a conclusão a que chegou Loula ao afirmar

que “a criação da ‘assistência legal mútua’ (como se tem traduzido esta expressão) foi uma reação governamental à crescente criminalidade transnacional” (LOULA, 2010, p. 96).

Quando se voltam os olhos, porém, para a fronteira e se depara com as particularidades do seu cotidiano — retratadas exemplificativamente acima —, percebe-se que nem mesmo o auxílio direto, atualmente, consegue acompanhar o tempo do crime, tornando a cooperação internacional ineficaz e, muitas vezes, até mesmo desacreditada.

Ademais, quando se fala em criminalidade transnacional em regiões de fronteira não se está tratando apenas do tráfico de drogas, armas ou seres humanos, praticado por perigosas organizações criminosas. Na fronteira, onde as comunidades dos dois Estados compartilham diversos aspectos da sua vida diária, inclusive os problemas. Portanto, é “transnacional” também o estelionato que faz vítimas no comércio dos dois lados da fronteira; o furto e o roubo praticados pelos mesmos autores contra vítimas nacionais e estrangeiras; a violência doméstica praticada por autores que residem no exterior; o homicídio praticado em um lado da fronteira e descoberto no outro, onde o corpo foi “desovado”.

Percebe-se, com isso, que a cooperação internacional para as regiões de fronteira deve levar em consideração a realidade local, suas particularidades, não se mostrando adequada a aplicação de modelos e sistemas pensados para o crime organizado transnacional praticado a longas distâncias. Na fronteira, o criminoso transnacional está do outro lado do rio, às vezes do outro lado da rua, onde vigora um ordenamento jurídico diverso, o que acaba por revelar a ineficiência dos modelos tradicionais de cooperação internacional, mesmo com seus instrumentos mais modernos como o auxílio direto.

O aperfeiçoamento da cooperação internacional em regiões de fronteira passa, então, pela superação da exclusividade das autoridades centrais e do dogma da soberania.

3. AUTORIDADES CENTRAIS E SOBERANIA

As autoridades centrais, como se sabe, são órgãos indicados pelos Estados,

muitas vezes por exigência dos tratados assinados, para serem os responsáveis pelo recebimento e encaminhamento dos pedidos de cooperação internacional, tanto passivos quanto ativos.

Segundo Romeu Tuma Júnior:

A Autoridade Central é um órgão administrativo que centraliza a cooperação jurídica internacional. Desde seu surgimento nos primeiros tratados de cooperação jurídica internacional, na década de 60 do século passado, a Autoridade Central foi concebida com o propósito de facilitar as relações entre os Estados-Partes de determinado tratado cooperação jurídica internacional, por meio da unificação de todas as suas atribuições em uma só instituição. A ideia é que um único órgão especializado nas funções administrativas exercidas na cooperação jurídica possa aprimorar essa forma de relação entre os Estados, de modo a tornar a cooperação mais célere e eficaz. Isso representa o advento de um segundo estágio de comunicação que surge na jurídica internacional, posterior àquele em tal somente ocorria pelos canais diplomáticos (TUMA JÚNIOR, 2015, p. 15).

Vê-se, portanto, no conceito acima, que não difere daquele exposto por Vladimir Aras (2010, p. 73-74), que “a Autoridade Central foi concebida com o propósito de facilitar as relações entre os Estados-Partes”. Destarte, se as relações entre os Estados-Partes, em determinados contextos, como das regiões de fronteira, não necessitam de qualquer facilitação, haja vista a intensidade da interação e da integração, é forçoso concluir que a figura da Autoridade Central também deixa de ser necessária.

Aliás, não é essa a única crítica à figura da Autoridade Central. Vladimir Aras, por exemplo, pontua que, nas relações bilaterais ou multilaterais, “o quadro em que o papel da autoridade central não é exercido pelo Ministério Público é incompatível com o sistema acusatório vigente no Brasil e com a organização política do País”, sendo, então, “conveniente, adequado e necessário que o tema da cooperação penal seja submetido, em todas as suas etapas, a decisões técnicas e últimas do Ministério Público e do Judiciário, sem interferência indevida do Executivo” (ARAS, 2010, p. 86-88). Tal afirmação é fortalecida pela conclusão de Cervini e

Tavares no sentido de que “a celeridade na prestação de atos de cooperação internacional, em matéria penal, não pode ser admitida ao insuportável custo do menos-cabo ou menosprezo de competências constitucionalmente atribuídas” (CERVINI; TAVARES, 2000, p. 110), como aquelas do Ministério Público e do Judiciário.

A figura da Autoridade Central, portanto, ou ao menos a sua exclusividade no trato dos pedidos de cooperação internacional, mostra-se desnecessária e, eventualmente, até mesmo inconstitucional. Importante destacar, nesse contexto, que:

A Portaria conjunta MJ/PGR/AGU n. 1, de 27/10/2005⁴⁶ [cuja vigência foi reafirmada pela Portaria n. 514, de 6 de maio de 2019⁴⁷], coloca a ressalva, em seu artigo 4º, de que a competência do DRCI ‘não prejudicará a cooperação informal entre o CCJI (Centro de Cooperação Jurídica Internacional do Gabinete do Procurador Geral) e órgãos equivalentes de Ministérios Públicos estrangeiros’. Assim, pode-se entender claramente que a cooperação jurídica internacional não é privativa do DRCI, podendo se dar no âmbito de outros órgãos (ANSELMO, 2010, p. 232-233).

Um último recurso de que se poderia lançar mão para defender a manutenção do sistema de exclusividade das Autoridades Centrais seria a defesa da soberania, por meio do exercício de um controle e de uma fiscalização sobre os pedidos de cooperação internacional com o fim de assegurar que eles não atentem contra aquele valor. Sobre a soberania, afirma Bechara (2011) que:

O recurso à cooperação jurídica internacional materializa a concepção da ordem jurídica mundial inspirada na fraternidade universal, em que os direitos fundamentais implicam a autolimitação da soberania do Estado.

(...)

Ao mesmo tempo em que o normativo universal dos direitos humanos modificou a concepção da soberania nacional a partir do reconhecimento do valor solidariedade, não esvaziou o seu conteúdo, nem tampouco subtraiu de

46 Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/legislacao/portaria-conjunta-mj-pgr-agu-no-1-2005>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

47 Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-nº-514-de-6-de-maio-de-2019-87072344>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

cada Estado a autonomia e a capacidade de autodeterminação, tanto que, na hipótese da assistência jurídica internacional, o respeito à soberania implica a possibilidade de controle dos atos públicos estrangeiros de natureza jurisdicional pelos órgãos nacionais.

Haveria, assim, violação à soberania nacional, se não fosse possível o controle interno, assim como com a aplicação da lei estrangeira, sem previsão em regra nacional, ou com a atuação administrativa de agente estrangeiro, sem autorização e acompanhamento de agente público nacional. A soberania é respeitada enquanto as autoridades públicas nacionais detiverem o poder para autorizar e acompanhar a prática dos atos públicos estrangeiros no território nacional (BECHARA, 2011, p. 135).

Há, portanto, uma inegável e natural relativização da soberania dentro do contexto de cooperação entre os Estados Nacionais. O que, por outro lado, não significa dela abrir mão integralmente. O que não se pode aceitar, na verdade, a sua defesa intransigente, pois:

A persistência do dogma ou do apreço incondicional à soberania constitui atualmente a maior dificuldade para viabilização e para desenvolvimento da cooperação internacional. (...) A soberania, assim, sem dúvida alguma, surge como a principal barreira à cooperação jurídica internacional. (BAHIA, 2016, p. 42-43).

Com efeito, não se deve ignorar que, ao lado da soberania, existem outros valores igualmente caros aos Estados Nacionais e à sociedade universal, como a defesa dos direitos humanos, a segurança e a efetividade do sistema de justiça, os quais dependem, hoje, de um sistema eficiente de cooperação internacional e, portanto, não podem ser descurados em nome de uma visão antiquada e desarrazoada de defesa da soberania.

E, nesse jaez, vale dizer que uma das principais inovações dentro dos modelos de cooperação internacional, ao menos no Mercosul, seria a cooperação direta.

4. COOPERAÇÃO DIRETA

Neste sentido, Vladimir Aras (2010), ao tratar do histórico e das modalida-

des de cooperação internacional, salienta que “o mais significativo desses acordos é a Convenção relativa ao Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da União Europeia”, salientando que “o art. 6º da Convenção Europeia dá um passo adiante ao estabelecer o modelo de cooperação internacional por via direta, sem abandonar inteiramente a figura das autoridades centrais” (ARAS, 2010, p. 66).

O artigo 6º, §1º, deste tratado permite a transmissão direta de pedidos de assistência penal e de informações espontâneas sobre fatos criminosos. Os pedidos podem ser feitos diretamente entre autoridades judiciárias com competência territorial para a expedição ou a execução das medidas de assistência, sem qualquer limitação quanto à localização geográfica dos órgãos cooperantes, nisso diferindo da chamada cooperação direta transfronteiriça. (...) [Já] o §2º do artigo 6º da Convenção da União Europeia sobre assistência jurídica em matéria penal permite que, em casos específicos, os pedidos tramitem por intermédio das autoridades centrais dos Estados cooperantes (...). Tal previsão é útil nos casos em que o pedido de assistência é dirigido a mais de uma autoridade do Estado requerido (LIMA; ARAS, 2010, p. 135-136).

Lima e Aras também são categóricos ao afirmar que “não há restrição quanto às provas que podem ser requeridas em cooperação internacional direta, exceto se sua produção não for admitida pelo Direito do Estado requerido” (LIMA; ARAS, 2010, p. 151), da mesma forma que acontece com a cooperação per meio das autoridades centrais.

A cooperação direta seria, portanto, a consagração máxima dos princípios da solidariedade universal, da defesa dos direitos humanos, da efetividade do sistema de Justiça e da segurança, tudo em perfeita conformação com a soberania, já que o pedido de uma autoridade estatal só é cumprido em território de outra com o aval desta. Abre-se mão da exclusiva intermediação da autoridade central, atualmente desnecessária diante do nível de interação entre as autoridades estatais e em respeito às competências constitucionais do Ministério Público e do Judiciário. Por outro lado, a figura da autoridade central não desaparece por completo, pois pode vir a ser útil no caso de Estados que não tenham relação anterior ou no caso

de pedido a ser atendido por mais de uma autoridade local.

Atende-se, assim, ao princípio que, nas palavras do atual Ministro da Justiça e Segurança Pública do Brasil, rege a cooperação jurídica internacional, ou seja,

(...) o de que ela deve ser a mais ampla possível. Isso não significa que não devem existir limites a serem observados. Entretanto, tais limites devem ser considerados como exceção e não regra. (...) isso significa que a interpretação das normas vigentes que digam respeito à cooperação deve favorecer opções interpretativas que ampliem as possibilidades de cooperação e não o contrário (MORO, 2010, p. 16-17).

O Ministro, aliás, vai além ao defender expressamente que a intermediação das autoridades centrais na cooperação internacional é prescindível, senão vejamos:

(...) não se pode olvidar que tal forma de cooperação simplificada, com o estabelecimento das Autoridades Centrais, não constitui um fim em si mesmo, mas sim um meio para facilitação da cooperação.

Por outro lado, também já foi mencionado que a cooperação internacional deve ser a mais ampla possível.

Por esses motivos, argumenta-se que, salvo disposição em contrário prevista em lei ou em tratado, se pode prescindir da intervenção das Autoridades Centrais caso esta se mostre desnecessária, como, por exemplo, se houver um contato direto entre a autoridade do País Requerente que necessita da cooperação e a autoridade do País Requerido que pode atendê-la (MORO, 2010, p. 49).

É nesse mesmo sentido, aliás, a interpretação de autoridades norte-americanas sobre as regras de cooperação internacional, com respaldo, inclusive, no art. XVII do Acordo de Assistência Jurídica Mútua (MLAT, em inglês) entre Brasil e Estados Unidos, assim como o entendimento de Guy Stessens, também citado por Moro⁴⁸.

Conclui-se, então, que a cooperação direta é não só possível, como acon-

48 Cf. MORO, 2010, p. 50-53.

selhável!

Por outro lado, também não se pode ignorar que, no Mercosul, em termos gerais, não estamos ainda no mesmo nível de integração do bloco europeu. Porém, como visto acima, a realidade das regiões de fronteira é distinta e peculiar. Há, nessas regiões, uma intensa integração, capaz de revelar a incompatibilidade do sistema formal de cooperação internacional via autoridades centrais.

Destarte, se no Mercosul a cooperação direta nos moldes europeus é, ainda, algo difícil de se imaginar, ao menos nas regiões de fronteira o modelo nos parece perfeitamente factível. Mais do que isso, parece necessário!

5. COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO MERCOSUL

Como visto acima, a Convenção relativa ao Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da União Europeia, aberta para assinaturas em maio de 2000 e complementada por um protocolo em outubro de 2001, previu expressamente a possibilidade de transmissão direta de pedidos de auxílio em matéria penal entre autoridades competentes de Estados diversos, independentemente da intervenção das respectivas autoridades centrais.

No entanto, dois anos antes entrava em vigor o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha Relativo à Cooperação Judiciária em Matéria Penal e Civil, assinado em Madrid, em 19 de novembro de 1997, e internalizado pelo Decreto n° 14/98, prevendo a dispensa de tradução dos pedidos de cooperação (art. 1°), a dispensa de legalização dos documentos transmitidos (art. 2°) e, principalmente, em seu art. 3°, 1, que:

As autoridades judiciárias dos tribunais fronteiriços comunicam directamente entre si os pedidos de entreaajuda ou auxílio judiciário em matéria civil e penal, sem prejuízo, sempre que necessário, da utilização das vias de transmissão previstas nas convenções em vigor entre ambas as Partes.⁴⁹

Perceba-se, portanto, que, vinte anos atrás e dois anos antes de o bloco europeu prever a cooperação direta entre autoridades competentes, Portugal e Espanha

49 Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/dec/14/1998/05/27/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

já possuíam a autorização bilateral para a cooperação direta transfronteiriça. Já no âmbito do Mercosul, Lima e Aras (2010) destacam que:

Adotando um regime de cooperação direta transfronteiriça mais restrito que o europeu, o artigo 19, §3º, do Protocolo de Medidas Cautelares do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto) permite a transmissão direta de pedidos de assistência através das fronteiras nacionais dos países membros do Mercosul, mas apenas para ações de natureza cível. (...) [Já] O artigo 7º da Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias (Convenção do Panamá de 1975), permite a transmissão e execução direta de comissões rogatórias entre os Estados Partes (LIMA e ARAS, 2010, p. 137-138).

A previsão da Convenção do Panamá, contudo, diz respeito apenas à matéria civil e comercial, podendo ser estendida a autorização para cartas rogatórias criminais mediante declaração do Estado Parte à Secretaria-Geral da OEA, o que, porém, não foi feito pelo Brasil. Diante disso mostra-se pertinente a constatação de que:

(...) o Mercosul segue sofrendo de uma capacitação muito limitada de cooperação transfronteiriça por parte dos operadores de justiça. O Mercosul não criou juízes de ligação, nem uma rede operacional judicial, nem, muito menos, órgãos próprios de cooperação, comparáveis à Europol ou Eurojust. Por este motivo os Ministérios Públicos do Mercosul se reúnem anualmente desde 2005 e já instalaram grupos de trabalho especializados sobre assistência judicial e sobre direitos humanos (VERVAELE, 2010, p. 288).

E, de fato, foi exatamente em um destes grupos de trabalho⁵⁰, coordenado, pelo Brasil que nasceu uma proposta de regulamentação específica da cooperação internacional em regiões de fronteira, proposta intitulada MERCOSUR/XXII REMPM/P.REC.01/17⁵¹, aprovada pelos Procuradores Gerais de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Peru, em Brasília, em agosto de 2017.

A Recomendação da Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mer-

50 Cf.: <<http://www.rempm.org/crimen-organizado.php#cooperacion>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

51 Disponível em: <http://www.rempm.org/archivos//Paginas/Grupos_de_trabajo/Crimen_Organizado/Fronteras/Archivos/PROPOSTA_SGT-REMPM.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

cosul (REMPM), em breve síntese, previu que os Estados Partes e Associados do Mercosul deveriam ser instados a (1) ratificar e internalizar o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação; (2) ratificar e internalizar o Acordo sobre Mandado Mercosul de Captura e Procedimentos de Entrega entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados; (3) transformar o Ministério Público em autoridade central em acordos de cooperação penal; e, por fim, (4) adotar diversas medidas de aprimoramento das regras de Cooperação Transfronteiriça, tais como, (4.1) cooperação direta entre autoridades de fronteira; (4.2) dispensa de tradução nos pedidos de Cooperação Direta Transfronteiriça; (4.3) cumprimento direto de atos de comunicação processual em circunscrições contíguas sem necessidade de legalização; (4.4) solicitação direta de fiscalização do cumprimento de penas restritivas de direito e medidas cautelares diversas da prisão no exterior; (4.5) autorização da perseguição transfronteiriça seguida de entrega, dispensada a extradição; e (4.6) autorização de investigações coordenadas (espécie de ECI para casos simples e cotidianos).

A proposta seguiu para o Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul, de onde foi encaminhada aos foros de Ministros da Justiça e de Ministros do Interior (ou Segurança Pública).

De lá para cá, alguns progressos significativos já foram obtidos. Em outros aspectos, contudo, pouco se avançou.

Em relação ao (2) Mandado Mercosul de Captura, o Brasil ratificou o acordo em janeiro de 2019, mas, segundo informações do depositário (Paraguai), foi o único até agora a fazê-lo⁵². Já o acordo relativo às (1) Equipes Conjuntas de Investigação conta, atualmente, apenas com a ratificação da Argentina e do Brasil, esta também feita em janeiro de 2019⁵³. A vigência dos dois acordos depende da ratificação de ao menos quatro signatários.

52 Cf.: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=3DpcoFGfyC9XULY-6TBceDQ==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

53 Cf.: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=fXOf1Unc4Uqz-T8KXO6tG6g==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

Paralelamente a isso, outras duas propostas da Recomendação n. 1 da REM-PM tiveram, recentemente, significativos avanços, ambas relativas ao aprimoramento das regras de cooperação transfronteiriça propriamente dita.

A primeira delas foi a emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre os Estados Parte do Mercosul (Protocolo de San Luis), aprovada em 17 de dezembro de 2018 em Montevidéu e que, agora, deve ser submetida internamente aos respectivos parlamentos. A emenda autoriza a (4.1) cooperação internacional direta entre autoridades de fronteira e dispensa de legalização os documentos trocados entre elas. Com a alteração, os artigos 3 e 25 passarão a ter a seguinte redação:

Artigo 3

Autoridades Centrais

(...)

Autoridades de localidades fronteiriças

As autoridades competentes designadas no art. 4 de localidades fronteiriças dos Estados Parte, poderão transmitir de forma direta as solicitações de assistência prevista neste Protocolo. Para os efeitos do presente Protocolo, entende-se por “localidades fronteiriças”, as contíguas entre dois ou mais Estados, que devem ser definidas entre os Estados envolvidos e comunicadas por via diplomática ao Depositário do presente Protocolo.

Artigo 25

Os documentos emitidos pelas autoridades competentes designadas no art. 4 de um Estado Parte, quando devam ser apresentados no território de outro Estado Parte, que sejam transmitidos por intermédio das Autoridades Centrais ou diretamente entre as Autoridades de localidades fronteiriças, estão isentos de qualquer legalização ou outra formalidade análoga⁵⁴.

A segunda recente inovação, também fruto da Recomendação n. 1 da REM-PM, foi a (4.5) autorização da perseguição transfronteiriça (*hot pursuit* ou *perse-*

54 Disponível em: < https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/copy3_of_CooperacaoemPautaMaio2019.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

cución en caliente). A proposta foi definida como prioritária na LIV Reunião de Ministros do Interior e da Segurança do Mercosul e Estados Associados e, mais recentemente, aprovada na LV Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, realizada na cidade de Bento Gonçalves em 5 de dezembro de 2019. Segundo a proposta, que passará agora pelo crivo dos Paramentos de cada um dos Estados, além do intercâmbio de metodologias e tecnologias, aprovou-se a troca direta de informações, a execução de investigações e operações coordenadas e, principalmente, a perseguição policial transfronteiriça, cujos detalhes como distância e procedimentos serão definidos bilateralmente pela via diplomática⁵⁵.

A repercussão da medida sobre a segurança na fronteira, se aprovada pelos Paramentos, será significativa, muito embora seja tímido o avanço, especialmente pela necessidade de definições extras bilaterais e por não se ter instituído o procedimento de entrega, dispensando expressamente o processo de extradição.

Vê-se, com isso, que a cooperação direta transfronteiriça começa a se tornar uma realidade no Mercosul, ainda que, neste primeiro momento, mais voltada ao combate à macrocriminalidade.

Com efeito, medidas até mesmo mais simples, como a (4.2) dispensa de tradução, (4.3) a comunicação processual sem necessidade de validação e a (4.4) fiscalização do cumprimento de penas restritivas de direito e medidas cautelares diversas da prisão no exterior, acabaram não avançando.

E o curioso é que tais medidas acabaram sendo inseridas na Recomendação n. 1 da REMPM a pedido das autoridades de fronteira ouvidas pelos integrantes do Grupo de Trabalho, as quais salientaram que, além da macrocriminalidade, enfrentavam situações relativamente simples, relacionadas ao seu cotidiano, mas que eram dificultadas pela burocracia da cooperação internacional formal, como a necessidade de se passar pela Autoridade Central um mandado de citação de quem mora “do outro lado da rua”.

As duas últimas medidas, aliás, seriam decorrência direta do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, “pedra angular da cooperação judi-

55 Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/news/acordo-para-perseguiçao-policial-nas-fronteiras-e-assinado-pelos-estados-do-mercosul>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

cial dentro da União Europeia e fundamento do Mandado de Detenção Europeu” (SATZGER; ZIMMERMANN, 2010, p. 410-421), assim como, agora, do Mandado Mercosul de Captura.

Foram justamente essas medidas, porém, que não avançaram!

6. CONCLUSÕES

A cooperação internacional nas regiões de fronteira está em crise! Crise de efetividade e, por consequência, crise de credibilidade. A cooperação internacional formal não possui a celeridade e a simplicidade desejadas e adequadas para as regiões de fronteira. E, em sendo assim, ela não funciona, ou acredita-se que não funcione, o que acaba por levar os operadores para a informalidade, por não creem na efetividade do sistema formal.

Os relatos que inauguraram este trabalho revelam quão intensas são as relações e as interações, lícitas e ilícitas, nas regiões de fronteira. Contudo, o sistema de cooperação internacional formal ignora essas relações. Enquanto no cenário econômico a instituição de zonas francas e cidades gêmeas⁵⁶ busca formalizar o que já ocorre nas nossas fronteiras, no cenário jurídico insiste-se em fechar os olhos para a realidade, para a desnecessidade de tradução de documentos, para “cartas-convi-te” usadas no lugar de intimações, para abduções feitas pelas forças policiais — às vezes até com apoio da polícia local —, entre tantas outras situações.

No caso dos policiais do Amapá que realizaram a prisão em território francês, narrado acima, o Ministério Público Federal (MPF) os denunciou pelo crime de sequestro, entre outros, o que causou certa repercussão local, em boa medida pela incompreensão a respeito da existência de regras formais de cooperação internacional tão incompatíveis com a possibilidade de simplesmente cruzar o rio e trazer os fugitivos de volta.

Foi essa disparidade entre a realidade e a norma que levaram os Ministérios Públicos do Mercosul a ouvir, ao longo de dois anos, as autoridades de fronteira, suas dificuldades e suas ideias, construindo uma proposta que foi aprovada pela

56 Cf.: Lei n. 12723/12.

REMPM e, hoje, começa a se concretizar.

Os avanços descritos acima são inegáveis, porém, ainda tímidos. Avançamos com o “freio de mão puxado”, perdendo a oportunidade de superar as amarras da desnecessária centralização das autoridades centrais e do dogma da soberania. É preciso levar o auxílio direto a um novo nível, ao menos nas regiões de fronteira, como já foi feito há mais de duas décadas entre Portugal e Espanha.

A cooperação internacional nas regiões de fronteira precisa ser vista pelos olhos de quem está na fronteira e não apenas de quem controla, com rédeas curtas, a sua burocracia, em nome de uma suposta soberania que não existe mais, mas que acaba por sacrificar a segurança e a efetividade da Justiça. Não há dúvidas de que só avançaremos efetivamente:

Se houver um esforço de reinterpretação das normas locais e internacionais sobre a matéria, orientado a procurar a máxima eficácia e versatilidade (...). A cooperação jurídica internacional perseguida e almejada é aquela que se mostra inovadora e eficaz, a partir do reconhecimento recíproco das deliberações das autoridades dos outros Estados, sem mediação governamental e sem tantos filtros e verificações de legitimidade (BECHARA, 2011, p. 57).

Aliás, há quase um século Jean-Andre Roux já dizia que “*les gendarmes ne devaient pas continuer a aller a pied, quand les voleurs courraient a bicyclette*”⁵⁷.

7. REFERÊNCIAS

ANSELMO, Marcio Adriano. Cooperação internacional em matéria penal no âmbito do Mercosul - anatomia do Protocolo de San Luis. In: BALTAZAR JÚNIOR, J. P.; LIMA, L. F. de (Org.). **Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

ARAS, Vladimir. O papel da autoridade central nos acordos de cooperação penal internacional. In: BALTAZAR JÚNIOR, J. P.; LIMA, L. F. de (Org.). **Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

57 Tradução livre: “a polícia não deve continuar a andar a pé quando os ladrões correm de bicicleta” (ROUX, Jean-Andre *apud* CERVINI; TAVARES, 2000, p. 45-46).

BAHIA, Saulo José Casali. Cooperação jurídica internacional. In: Brasil. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Temas de Cooperação Internacional**. 2.ed. rev. e atual. Brasília: MPF, 2016.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal: eficácia da prova produzida no exterior**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CERVINI, Raúl; TAVARES, Juarez. **Princípios de Cooperação Judicial Penal Internacional no Protocolo do Mercosul**. Tradução de Marcelo Caetano Guazzelli Peruchin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LIMA, Luciano Flores; ARAS, Vladimir. Cooperação internacional direta pela polícia ou Ministério Público. In: BALTAZAR JÚNIOR, J. P.; LIMA, L. F. de (Org.). **Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

LOPES, Alessandro Maciel. A fronteira desglobalizada: os instrumentos de cooperação internacional e sua (des)conexão com a realidade fronteiriça. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (Org.). **(Re)Definições das fronteiras: visões interdisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2016.

LOULA, Maria Rosa Guimarães. **Auxílio direto: novo instrumento de cooperação jurídica internacional civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MORO, Sérigo. Cooperação jurídica internacional em casos criminais: considerações gerais. In: BALTAZAR JÚNIOR, J. P.; LIMA, L. F. de (Org.). **Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

SATZGER, Helmut; ZIMMERMANN, Frank. Dos modelos tradicionais de cooperação judicial ao princípio do reconhecimento mútuo: novos desdobramentos do verdadeiro paradigma da Cooperação Europeia em Matéria Penal. Tradução de José Paulo Baltazar Junior. In: BALTAZAR JÚNIOR, J. P.; LIMA, L. F. de (Org.). **Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

TUMA JUNIOR, Romeu. Autoridade Central e seu papel na cooperação jurídica internacional. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual de cooperação jurídica internacional e Recuperação de ativos - Matéria Civil**. 1. ed. Secretaria Nacional de Justiça: Brasília, 2008.

VERVAELE, John. O Mercosul e a integração regional na América do Sul. Tradução de José Paulo Baltazar Junior. In: BALTAZAR JÚNIOR, J. P.; LIMA, L. F. de (Org.). **Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

6. Corrupção Transnacional e Sistema Financeiro Internacional

*Guilherme Cunha Werner*⁵⁸

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Corrupção: conceito e dimensão; 3. Corrupção transnacional como expressão do crime organizado transnacional; 4. Sistema internacional de combate à corrupção transnacional; 5. As redes transnacionais de corrupção; 6. Conclusão e bibliografia.

RESUMO

O presente capítulo busca comprovar que a corrupção endêmica e a sistêmica apresentam uma perspectiva global e operam como organizações criminosas transnacional, utilizando o sistema financeiro internacional e seus fluxos de capitais para ocultar os proventos ilícitos gerados a partir de suas atividades. Nesse contexto é possível identificar a ambiguidade na retórica adotada por alguns países desenvolvidos, que de um lado apresentam uma agenda de incentivo as medidas anticorrupção, e por outro, estimulam o afrouxamento no controle dos fluxos internacionais de capital financeiro visando incentivar os investimentos. Evidencia-se a disjunção entre a estrutura jurídica internacional que privilegia o fortalecimento das fronteiras dos Estados como garantia da soberania nacional e da proteção do mercado interno, em contraponto a estrutura comercial que privilegia o livre fluxo de pessoas e capitais, a partir da retórica do desenvolvimento econômico.

58 Pós-doutorado em Direito Penal e Criminologia pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo FD/USP, Doutor e Mestre em Ciência Política FFLCH/USP, Economista e Jurista. Professor do curso de pós-graduação da Escola Superior de Polícia, Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal CESP/ANP/PF. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo NUPPs/USP e Delegado de Polícia Federal aposentado. E-mail: gwerner@usp.br Homepage: <http://nupps.usp.br/index.php/e-book/guilherme-cunha-werner2/274-guilherme-cunha-werner2>.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção Transnacional. Corrupção Sistêmica. Crime Organizado Transnacional. Convenção de Palermo. Convenção de Mérida.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção alimenta a desigualdade social, impede o desenvolvimento econômico, distorce as condições internacionais de competitividade, abala a livre concorrência, incentiva a má governança, e prejudica as pessoas mais vulneráveis. Apresenta-se como um fenômeno frequente nas transações comerciais globais em razão dos montantes movimentados aliado a capacidade de atuação supranacional de caráter transnacional.

Nesse contexto, pode-se notar a partir do recente caso levantado pelo Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos - ICIJA⁵⁹, com base nas informações contidas no *Panama Papers*⁶⁰, descreveu a atuação do escritório de assessoria jurídico-financeira Mossack Fonseca, com sede no Panamá, que em razão de um contrato de exclusividade de 20 anos firmado com o governo de Niue, em 1994, possibilitou a constituição de 214.488 empresas *offshore* e várias empresas de fachada. A escolha da pequena ilha do Oceano Pacífico, associada à Nova Zelândia, ocorreu em razão do fuso-horário da região Ásia-Pacífico, um facilitador para realização de operações no mercado asiático. Entretanto, no ano de 2001, a receita advinda das operações financeiras atingiu a cifra de US \$ 1,6 milhão do orçamento anual projetado de US\$ 2 milhões, o que levantou suspeita no Departamento de Estado dos EUA que esta-

59 HAMILTON, Martha. Panamanian Law Firm is Gatekeeper to vast flow of murky offshore secrets. **International Consortium of Investigative Journalists**, 2016-04-04. Disponível em: <<https://www.icij.org/investigations/panama-papers/20160403-mossack-fonseca-offshore-secrets/>> Acesso em: 07 out. 2019.

60 *Panama Papers*: trata-se do vazamento realizado em 6 de maio de 2016, por alguém autointitulado *Jhon Doe* ao jornalista alemão Bastian Obermayer do *Süddeutsche Zeitung*, de 11,5 milhões de documentos provenientes do escritório de advocacia panamenho Monsak Fonseca que detalhavam movimentações financeiras e a criação de 214.488 empresas *offshore*, bem como empresas de fachada, em sua maioria, destinados à lavagem de dinheiro para altas autoridades, políticos e funcionários públicos envolvidos em atos de corrupção, fraude, evasão e sonegação fiscal. Disponível no site do *The International Consortium of Investigative Journalists* ICIJ <<http://www.icij.org/project/swiss-leaks>> e também no site do jornal do Le Monde: <http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/08/swissleaks-the-backstory-of-a-worldwide-investigation_4572334_3234.html>. Acesso em: 15 ago. 2019.

riam sendo realizadas operações para lavagem de ativos oriundos de criminosos da Rússia, China, bem como de países na América do Sul. Em 2005, o órgão de inteligência financeira internacional FATF/GAFI⁶¹, colocou o arquipélago na lista negra de jurisdições que não estavam adotando medidas para impedir a lavagem de dinheiro.

Em que pese às medidas impostas pelo FATF/GAFI e o embargo promovido pelos bancos norte-americanos, *Bank of New York* e *Chase Manhattan*, ao final, o que ocorreu foi a transferência de todas as operações da ilha de Niue para outro paraíso fiscal, a Samoa Americana, protetorado dos Estados Unidos, onde os negócios prosseguiram normalmente, até o vazamento dos documentos, em 6 de maio de 2016⁶².

Constatou-se que nem todas as operações financeiras realizadas eram ilícitas, entretanto, muitas destinavam-se à sonegação fiscal e algumas à lavagem de ativos provenientes de diversas atividades ilícitas, com destaque para a corrupção. Esse cenário demonstra o papel proeminente das nações mais desenvolvidas no mercado *offshore*. Tal fato foi reafirmado, em 2017, com novos documentos provenientes do *Paradise Papers*⁶³, que indicou os Estados Unidos como o país com o maior fluxo financeiro e de investimentos, com grande parcela relacionado com a corrupção⁶⁴.

61 *Financial Action Task Force on Money Laundering* – FATF/GAFI, monitora e estabelece uma lista de países cujas legislações e políticas adotadas, são contrárias aos princípios internacionalmente estabelecidos para o combate à lavagem de dinheiro *Non-Cooperative Countries and Territories (NCCT)*, disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_release-date\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_release-date))>. Acesso em 12 out. 2019.

62 Conforme noticiado pelo *International Consortium of Investigative Journalists* ICIJ na homepage: <<https://www.icij.org/investigations/panama-papers/20160403-mossack-fonseca-offshore-secrets/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

63 *Paradise Papers*: trata-se da divulgação em 5 de novembro de 2017 dos jornalistas alemães Frederik Obermaier e Bastian Obermayer do *Süddeutsche Zeitung*, de 13,4 milhões de documentos, sendo 6,8 milhões provenientes do escritório de advocacia *Appleby* com sede nas Bermudas de movimentações financeiras e a criação de empresas offshore durante o período compreendido de 1950 até 2016, contendo nome de mais de 120 mil empresas sendo 30 mil dos EUA. Disponível no site do *The International Consortium of Investigative Journalists* ICIJ: <<https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/paradise-papers-long-twilight-struggle-offshore-secrecy/>>; e *The Guardian What are the Paradise Papers and what do they tell us?* Disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/2017/nov/05/what-are-the-paradise-papers-and-what-do-they-tell-us->>. Acessos em: 15 ago. 2019.

64 O foco central nos Estados Unidos da América, por ser a primeira economia mundial, com o maior Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 5.8 bi em 1990 e US\$ 20.4 bi em 2018, sendo a primeira nação do mundo a adotar medidas contra a corrupção internacional (suborno internacional) em 1958.

O objetivo do presente capítulo é comprovar que a corrupção endêmica e sistêmica apresentam perspectiva global, operam como organizações criminosas transnacional, e utilizam os fluxos financeiros internacionais para garantir seus proventos ilícitos, a assim evidenciar a ambiguidade existente na retórica adotada por grande parte dos países desenvolvidos, que de um lado apresentam uma agenda de incentivo as medidas anticorrupção, e por outro, estimulam o afrouxamento no controle dos fluxos internacionais de capital financeiro visando incentivar os investimentos, evidenciando a disjunção entre a estrutura jurídica internacional que privilegia o fortalecimento das fronteiras dos Estados com garantia da soberania nacional, e da proteção do mercado interno, em contraponto a estrutura comercial que privilegia o livre fluxo de pessoas e capitais, com a retórica do desenvolvimento econômico.

2. CORRUPÇÃO: CONCEITO E DIMENSÃO

O conceito de corrupção não é consensual⁶⁵. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial consideram a corrupção como sendo o “abuso do cargo público objetivando o ganho privado”, por seu turno, a Transparência Internacional (TI)⁶⁶ apresenta uma definição muito similar “abuso do poder público objetivando o ganho privado”. A diferença está, justamente, no abuso do poder que é incumbido, ou seja, na confiança depositada para o exercício do cargo e não apenas limitado às atribuições do cargo, o que permite contemplar de forma direta a corrupção praticada pelo superior hierárquico ou pelo gestor da

65 A origem do termo corrupção encontra fundamento no pensamento aristotélico e na sua observação do mundo físico, especificamente no campo das reações, como processos inexoráveis de existência, e perceptível durante toda a vida, do nascimento a morte, sendo a ação motora da mudança do estado inicial da geração, até sua etapa final da morte, degeneração, o estado anímico da corrupção, manifesto na decadência e no perecimento, perceptível com a perda da saúde, juventude, vida e virtude como equilíbrio estético e harmônico das formas. A corrupção como decadência é demonstrada na transição de um estado de virtude (*Areté* forma grega do latim *virtu*) para o estado do vício (*kakós* forma grega do latim *adjectio*). O conceito pode ser transposto para as formas de governo separando as formas legítimas sujeitas às forças da virtude, equilíbrio e da harmonia, das formas desviantes e corrompidas pelos vícios da tirania (Aristóteles. *The Complete Works of Aristotle*. Oxford: Princeton University Press, 1984, p. 512-514 e 2009-2023).

66 Transparência Internacional (TI), organização não-governamental internacional, fundada em 1993, com sede em Berlin, responsável em editar anualmente o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), apresenta o seguinte conceito: *Corruption: the abuse of entrusted power for private gain*. Observa-se aqui a utilização da expressão *entrusted power*, ou seja do poder confiado. Disponível em: <<https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>>. Acesso em: 12 out. 2019.

atividade pública que detenha o dever de fiscalizar os atos praticados, bem como das empresas privadas em conluio aos funcionários públicos⁶⁷.

Cabe considerar que a definição de corrupção pondera três questões fundamentais: Quem pratica? O que ganha? Qual é o seu alcance? Permitindo a seguinte abordagem:

1. *Quem pratica?* O funcionário público, gênero que abrange duas espécies, agentes políticos e servidores públicos, conforme normatizado no artigo 2º da própria Convenção de Mérida⁶⁸:

(i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo;

(ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte;

(iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte.

Feita essa primeira distinção, faz-se necessário apresentar o conceito de *funcionário público internacional* conforme descrito no artigo 1º 4. “a” da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE que estabelece:

67 HOLMES, Leslie Holmes. *Corruption A Very Short Introduction*. Oxford University Press. 2015, p. 25.

68 A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – Convenção de Mérida (Decreto 5.687/2006) em seu artigo 2º utiliza a expressão funcionário público. *Não obstante, aos efeitos de algumas medidas específicas incluídas no Capítulo II da presente Convenção, poderá entender-se por “funcionário público” toda pessoa que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte.* Destacando que o conceito da Convenção de Mérida é compatível com o Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/1940) em sua definição legal de funcionário público: Art. 327 - *Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.* § 1º - *Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.* (§1º incluído pela Lei n.º 9.983/2000).

Funcionário público estrangeiro significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional.

2. *O que ganha?* A vantagem indevida auferida com a prática da corrupção, em razão de seu amplo caráter, não está adstrita apenas ao pagamento de subornos (dar ou receber algo de valor em troca de uma ação ou omissão), portanto, não deve estar limitada a uma contraprestação em dinheiro, como previsto pela Convenção da OCDE, mas sim abranger as principais figuras que compõem a corrupção; suborno e extorsão, peculato, apropriação indébita, tráfico de influência, abuso de função, fraudes a licitação e enriquecimento ilícito, ou seja, todo e qualquer benefício econômico ou qualquer outro benefício material ou imaterial auferível, sendo mais adequada a adoção do conceito legal contido no artigo 2º da Convenção Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa (CE):

Qualquer promessa, oferta ou a entrega por qualquer pessoa, direta ou indiretamente, de vantagens indevidas a qualquer um dos seus agentes públicos, em benefício próprio ou de terceiros, para que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um ato no exercício das suas funções.

A análise de perspectiva, em seu conjunto, torna possível inferir que a corrupção, no caso dos agentes políticos, ganha uma nova dimensão ao considerar o voto como uma mercadoria a ser conquistada para a manutenção do poder, uma disputa meramente mercadológica⁶⁹. Aqui se observa a lógica do *quid pro quo*⁷⁰ em que

69 O acesso ao poder político, na visão de Joseph Schumpeter, é conquistado com o reconhecimento no sistema democrático por meio do voto, sendo essa a fonte legitimadora do exercício do poder; entretanto, o voto transmuta-se em um recurso de disputa a ser conquistado por quem deseje exercer o poder, tendo por consequência uma disputa meramente mercadológica com pouco espaço para a efetiva participação democrática destinada a atender uma vontade fundada no bem comum. (SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. New York: Routledge, 2003, p. 269-273).

70 Expressão latina *quid pro quo* significa “uma coisa por outra” ou “isso por aquilo” é o eixo-vetor da corrupção e estabelece as regras de trocas entre o público e privado, bem como a reciprocidade entre corruptor e corrompido e o mecanismo de auto regulação interpessoal fundada no retorno que cada um espera obter do outro na criação de um sistema político supra ideológico, como historicamente observado na década de 1980 no Congresso Nacional durante a Assembleia Constituinte onde o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) criou o *Centrão*, grupo suprapartidário sem ideologia política

o fornecimento dos recursos públicos encontra-se vinculado ao apoio político, v.g.: voto por financiamento de campanha. Trata-se de uma relação de amarras recíprocas favorecida pela própria legislação que incrimina da mesma forma, tanto a corrupção ativa quanto a passiva⁷¹.

3. *Qual o seu alcance?* Considerando a corrupção como uma manifestação psicossocial e político-econômica inerente a todas as sociedades, independentemente do seu estágio de desenvolvimento, apresenta um caráter *sindrômico* perceptível no conjunto de sinais e sintomas correlacionados entre si, como em determinadas doenças ou distúrbios, que frequentemente encontram-se latentes e podem vir a se manifestar se estiverem presentes os pressupostos necessários e os fatores externos apropriados.⁷² Em tal contexto os níveis de corrupção podem ser estabelecidos a partir de dois fatores determinantes: o número de participantes e o volume de recursos movimentado. O fator proposto pela Transparência Internacional (TI) utiliza a como índice de abrangência da corrupção, as dimensões, pequena, grande ou política⁷³.

específica, que liderado pelo então Deputado Federal Roberto Cardoso Alves, fez uma reinterpretação da máxima de São Francisco de Assis: “*É dando que se recebe*”, para explicar o apoio de deputados ao governo José Sarney (1985-1990), em especial ao mandato de cinco anos. (Folha de São Paulo, Caderno Brasil – Segunda-Feira 29 de Janeiro de 1996).

71 A legislação brasileira está muito distante de estabelecer mecanismos eficazes de controle da corrupção sistêmica, por não existir uma definição legislativa ou conceito doutrinário, estamos ainda presos a padrões legislativos que estabelecem duas dimensões distintas e antagônicas do ato de corrupção, quais sejam: (1) corrupção ativa: oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (art.333) e (2) a corrupção passiva: solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem (art. 317 Ambos do Código Penal Brasileiro – Decreto-Lei n.º 2.848/1940) trata-se de dois tipos penais de característica diametralmente opostas ao incriminar ao mesmo tempo corruptor e corrompido, tal simultaneidade impõe aos investigados, muitas das vezes, a necessidade de ser celebrada uma aliança para a impunidade. A Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional - Convenção de Palermo, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 5.015/2004, estabelece no art. 8º 1 “a” e “b” o mesmo dispositivo legal, sem resolver tal dicotomia.

72 A classificação em sistêmica, endêmica e sindrômica de Luiz Hanns, no artigo Qual das três corrupções decidiremos combater? **Caderno Economia do Jornal O Estado de São Paulo**, em 27 de Maio de 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,qual-das-tres-corrupcoes-decidiremos-combater,70001816141>>. Acesso em: 05 out. 2019.

73 Transparência Internacional (TI): Pequena Corrupção: abuso cotidiano do poder confiado por funcionários públicos em suas interações com cidadãos comuns, que frequentemente tentam acessar bens ou serviços básicos em locais como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências; Grande Corrupção: abuso do poder de alto nível que beneficia a poucos à custa de muitos e causa danos graves e generalizados aos indivíduos e à sociedade; e Corrupção Política: manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisão

Entretanto, para a corrupção funcionar é necessário certo grau de participação política, portanto, o modelo aqui adotado, toma por base a proposição de Donatella Della Porta e Alberto Vannucci⁷⁴, estabelecendo a seguinte gradação:

- a) Individual: baseada na confiança particular estabelecida para um fato específico, v.g.: fiscal que pede uma propina para não autuar uma empresa, trata-se de ato praticado por servidor específico e individualmente identificável;
- b) Pequena: fundada no elevado grau de confiança entre indivíduos que utilizam instrumentos de corretagem, v.g.: serviço de expedição de licença ou permissão, onde o funcionário solicita vantagem ilícita para expedir o documento, em geral com a participação de despachantes;
- c) Estrutural ou Endêmica: peculiar a um seguimento público com características próprias, regras de cooperação condicional e influência de setores da política, v.g.: corrupção praticada dentro de uma empresa pública sem atingir outras empresas; e
- d) Sistêmica: relativa ao sistema ou a sistemática, adotada pelas redes difusas e fluidas de atuação econômica ilícitas, com características organizacionais que se propaga a diversos órgãos públicos de forma generalizada, com forte participação política, inclusive, com possibilidade de promoção das alterações legislativas v.g.: a corrupção praticada envolve vários órgãos do poder público e diversas empresas públicas e privadas⁷⁵.

A corrupção transnacional surge quando os níveis de corrupção de um determinado país tornam-se endêmicos ou sistêmicos, permitindo sua identificação a partir de três características fundamentais e complementares: (i) atividade ilícita

políticos, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza. Disponível em: <<https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>>. Acesso em: 12 out. 2019.

74 O modelo baseia-se nos quatro graus de corrupção sistematizados por Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, entretanto aqui tomo a liberdade de inverter os dois primeiros e agregar a componente da possibilidade de influir na legislação. Della Porta e Vannucci. **The Hidden Order of Corruption: An institutional Approach**. Inglaterra: Ashgate. 2012 p. 37-52. Essa informação não aparece na diagramação.

75 O modelo baseia-se nos quatro graus de corrupção sistematizados por Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, entretanto aqui tomo a liberdade de inverter os dois primeiros. Della Porta e Vannucci. *The Hidden Order of Corruption: An institutional Approach*. Inglaterra: Ashgate. 2012 pp.33.

desenvolvida por funcionários públicos que, dotados de poder decisório sobre a alocação de verbas públicas, optam em atender aos interesses privados mediante uma contrapartida⁷⁶; (ii) sua penetração abrange diversas estruturas organizacionais de forma difusa e fluida, com capacidade de influenciar na formação e condução das políticas nacionais, inclusive promovendo alterações legislativas; e (iii) grandes quantias são movimentadas, sendo imprescindível a utilização dos mecanismos de lavagem de capitais no sistema financeiro internacional para assegurar os proventos ilícitos obtidos.

3. CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL COMO EXPRESSÃO DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

A corrupção transnacional está intimamente relacionada com o crime organizado transnacional. A correlação pode ser estabelecida a partir de dois fluxos conceituais:

1º Fluxo voltado a superação do conceito clássico de organização criminosa que apresentava a corrupção como sendo um de seus componentes constitutivos de caráter instrumental e, portanto, limitado quando ao seu espectro de abrangência ao pagamento de propinas e subornos com a finalidade de: a) assegurar os proventos ilícitos obtidos; e b) garantir a impunidade dos seus integrantes⁷⁷;

2º Fluxo derivado dos estudos de criminologia de Edwin H. Sutherland que, em 1939, identificou o crime de branco-colarinho “*white-collar crime*”, como sendo a modalidade de crime praticado por pessoas que gozam de *status* social

76 Os conceitos aqui utilizados derivam dos trabalhos apresentados por: Petrus C. van Duyne (2001) “Caligula” Go Transparent? In: *Forum on Crime and Society* Volume 1 Number 2 December 2001 United Nations Centre for Crime Prevention, pp. 73-75; Christopher Clapham (2004) *The Third World Politics*. Ed. Taylor & Francis e-Library, pp. 50-53; J. S. Nye (2007) Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis In: *Political Corruption Concepts & Contexts* 3ª edição Ed. New Brunswick: Transaction Publishers: pp. 281-299; Simone Bohn (2007) Justifying corrupt exchanges: rational-choice Corruptors. In: *(Dys-) Functionalities of Corruption*. Comparative Perspective and Methodological Pluralism. Ed. Sringer, pp. 161 e John Gardiner (2007) Defining Corruption In: *Political Corruption Concepts & Contexts* 3ª edição. Ed. New Brunswick: Transaction Publishers: pp. 25-28.

77 Conforme Donald R. Cressey o crime organizado é o fenômeno que ocupa uma posição dentro do sistema social, onde a organização criminosa é o instrumento voltado à maximização dos lucros com a venda de bens e serviços ilícitos, utilizando a corrupção como meio para facilitar suas atividades ilícitas. Donald R. Cressey *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*, 1969

e respeitabilidade junto a sua classe ou grupo social, e ocupando uma posição de destaque na sociedade onde se insere. O ponto focal é a posição social dos seus perpetradores, e em especial nos atos ilícitos não violentos, de motivação financeira praticado por empresários e políticos como a corrupção⁷⁸.

O Fórum Global das Nações Unidas de 1991 fixou os novos paradigmas da globalização na formulação da agenda de combate à criminalidade organizada e criou a Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (UM-CPCJC)⁷⁹. Em 1994, os debates do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, possibilitaram estabelecer as bases para a Conferência Mundial sobre Crime Transnacional Organizado de Nápoles 1994⁸⁰, a qual deliberou pela primeira vez uma resolução contextualizando o crime organizado transnacional⁸¹.

O resultado está na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo⁸², que visa criar uma maior segurança

78 Edwin H. Sutherland *White Collar Crime*. Ed. Hold, Rinehart e Winston - Nova York EUA 1961, p. 52-54 e 227-233.

79 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 (CCPCJ) 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. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/GA_Resolution-46-152_E.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

80 Conferência – A/49/748 Disponível em: <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/unctoc/unctoc_ph_e.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

81 The World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime (21 a 23 de November de 1994) “*was convened in accordance with Economic and Social Council Resolution 1993/29 of 27 July 1993, adopted on the recommendation of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice at its second session. In its Resolution 48/103 of 20 December 1993, the General Assembly, inter alia, expressed its support for the World Ministerial Conference and called upon Member States to be represented at the Conference at the highest possible level. It also requested the Secretary-General to submit the conclusions and recommendations of the World Ministerial Conference to the General Assembly at its forty-ninth session*”.

82 Trata-se de um ato normativo internacional que prevê as medidas especiais destinadas a investigar, prevenir e combater a criminalidade organizada transnacional, sendo composta pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Convenção de Palermo, promulgada pelo Decreto n.º 5.015 de 12 de março de 2004, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 231, de 29 de maio de 2003, adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000 entrou em vigor internacional, em 29 de setembro de 2003, e no Brasil entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2004. Posteriormente os seus três protocolos: a.) Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, promulgado pelo Decreto n.º 5.016 de 12 de março de 2004, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 231, de 29 de maio de 2003, adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000, entrou em vigor internacional em 29 de setembro de 2003, e no Brasil em 28 de fevereiro de 2004; b.) Protocolo Adicional à Convenção das Na-

jurídica, abandonou a subjetividade dos conceitos até então utilizados e optou em delimitar os contornos do crime organizado e das organizações criminosas utilizando critérios objetivos focados na quantidade de agentes, permanência e gravidade do delito, conforme artigo 2º e alíneas:

Grupo Criminoso Organizado – grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando em conjunto e 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;

Infração Grave – ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior;

Grupo Estruturado – grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada;

Produto do crime - os bens de qualquer tipo, provenientes, direta ou indiretamente, da prática de um crime.

Os novos paradigmas fixados internacionalmente pela Convenção de Palermo possibilitaram o desenvolvimento da Teoria Interpretativa das Organizações Criminosas⁸³, fundado em dois pontos fundamentais:

ções Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças promulgado pelo Decreto n.º 5.017 de 12 de março de 2004, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 231, de 29 de maio de 2003, adotada em Nova York em 15 de novembro de 2000, entrou em vigor internacional em 29 de setembro de 2003, e no Brasil em 28 de fevereiro de 2004; c.) Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, promulgado pelo Decreto n.º 5.941 de 26 de outubro de 2006, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 36, de 22 de fevereiro de 2006, entrou em vigor internacional em 3 de julho de 2005, e para o Brasil em 30 de abril de 2006.

83 A Teoria Interpretativa das Organizações Criminosas inicialmente apresentada em *O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas*. 2009. Tese de Doutorado da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo FFLCH/USP disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/publico/GUILHERME_CUNHA_WERNER.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019;

1º - O crime organizado é um fenômeno criminológico que se manifesta a partir das organizações criminosas; e

2º - As organizações criminosas transnacionais obedecem as seguintes características: i.) Estruturas Ordenadas: considerando a atual preponderância das redes difusas e fluidas sobre a forma tradicional de estrutura hierarquizada; ii.) Caráter racional na exploração dos mercados ilícitos: fundado no cálculo do ganho em relação ao risco da atividade; iii.) Vantagem ilícita: de qualquer natureza economicamente auferível podendo ser um benefício, privilégio ou poder; e iv.) Capacidade de atuação supranacional de caráter transnacional: desrespeito às fronteiras dos Estados⁸⁴.

Portanto, a superação do enfoque restritivo que considerava a corrupção como elemento estruturante do conceito de crime organizado, permite classificar a corrupção endêmica e a sistêmica como uma organização criminosa que desempenham atividades de corrupção transnacional nos moldes descritos na Convenção de Palermo para o Crime Organizado Transnacional.

4. SISTEMA INTERNACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

A corrupção transnacional, conforme conceituada, vem sendo incorporada na agenda das últimas décadas de forma mais abrangente. Apesar dos crescentes esforços, nem sempre foi essa a visão da maioria dos países, especialmente, os desenvolvidos, que toleravam práticas corruptas, e até, as incentivava a ponto de permitir deduções de impostos para empresas que pagavam subornos em outros países, por pressuporem que os atos ilícitos ocorreriam em *outro local*⁸⁵.

A corrupção era considerada no plano interno dos países até meados do século passado como o azeite propício a desemperrar as engrenagens da burocracia, o lu-

Teoria Interpretativa das Organizações Criminosas: Conceito e Tipologia. In: *Organizações Criminosas Teoria e Hermenêutica da Lei n.º 12.850/2013.* Porto Alegre: Núria Fabris, 2015, pp. 08-12 e .

84 *Teoria Interpretativa das Organizações Criminosas: Conceito e Tipologia.* In: *Organizações Criminosas Teoria e Hermenêutica da Lei n.º 12.850/2013.* Porto Alegre: Nuria Fabris, 2015 p. 08-12.

85 Patrick Glynn, Stephen J. Kobrin, e Moises Nairn. *The Globalization of Corruption.* In: *Corruption and the global economy* / Kimberly Ann Elliott. Institute for International Economics 1996 p. 07-30.

brificante necessário a promoção da na eficiência e, por conseguinte, no crescimento econômico.

A denominada *Teoria das Engrenagens Lubrificadas* sintetiza todo o pensamento acadêmico desse período, no qual a corrupção era percebida como algo necessário ao desenvolvimento econômico. Pierre-Guillaume Néon e Khalid Sekkat, em 2005⁸⁶, sistematizaram os estudos dos principais representantes dessa doutrina em três grupos de argumentos:

i) a corrupção aumenta a velocidade das decisões públicas, i.e.: subornos teriam a função de incentivar os burocratas a emitirem licenças. A corrupção aceleraria a construção de obras e serviços públicos, resultando em maior crescimento econômico⁸⁷;

ii) a corrupção promove a melhoria da qualidade do serviço público, i.e.: os baixos vencimentos percebidos seriam suplementados e assim aumentaria a atratividade pelos empregos públicos, aumentando a qualidade dos funcionários públicos⁸⁸;

iii) a corrupção elege os mais capazes, i.e.: as licenças podem ser concedidas com base na maior capacidade da empresa em pagar o suborno mais altos, sinalizando maior poder econômico da empresa contratada⁸⁹.

86 MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth?. *Public choice*, 2005, 122.1-2: 69-97

87 LEYS, Colin. What is the Problem about Corruption?. *The Journal of Modern African Studies*, 1965, 3.2: 215-230, HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press. 1968: 386, e ao conceituar o crescimento econômico: “a única coisa pior que uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e desonesta é aquela com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e honesta”. Lui, F. T. (1985). An equilibrium queuing model of bribery. *Journal of Political Economy*, 93(4), 760-781.

88 BAILEY, D. H. The Effects of Corruption in a Development Nation. *Western Political Quarterly*, 1966 19(4), 719-732. LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American behavioral scientist*, 1964, 8.3: 8-14.

89 BECK, Paul J. MW MAHER. *A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets*. *Economics Letters*, 1986, 20: 1-5. LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American behavioral scientist*, 1964, 8.3: 8-14. LEYS, Colin. What is the Problem about Corruption?. *The Journal of Modern African Studies*, 1965, 3.2: 215-230. NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis In: *Political Corruption Concepts & Contexts* 3ª edição Ed. New Brunswick: Transaction Publishers: 2007, 281-299.

Entretanto, ainda é possível destacar mais dois argumentos, nos mesmos autores apresentados, no seguinte sentido:

iv) a corrupção pode ser uma maneira de superar a discriminação contra membros de um grupo minoritário, i.e.: possibilita que empreendedores independentes acessem mercado⁹⁰;

v) a corrupção promove o desenvolvimento e o crescimento econômico, i.e.: uma vez que “a única coisa pior que uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e desonesta é aquela com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e honesta” Samuel Huntington⁹¹.

O problema central em uma economia global integrada é considerar que a ideia de *outro local* perde seu significado. *Os muros que protegem os mercados nacionais estão ruindo; a separação entre economia e política nacionais e economia e políticas externas estão desaparecendo, o próprio conceito de produtos, empresas e mercados nacionais já não faz mais sentido*⁹².

A mudança de paradigma, entretanto, foi um processo muito lento, mesmo com estudos empíricos comprovando que não existe uma correlação direta de causa e efeito entre o pagamento de subornos e o desenvolvimento econômico, conforme destaca Axel Dreher e Martin Gassebner⁹³.

A questão do pagamento de subornos internacionais é um importante indicativo desse processo. Nos Estados Unidos, em 1939, o Código da Receita Federal

90 NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis In: *Political Corruption Concepts & Contexts* 3ª edição Ed. New Brunswick: Transaction Publishers: 2007, 281-299; BECK, Paul J. MW MAHER. *A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets. Economics Letters*, 1986, 20: 1-5. LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American behavioral scientist*, 1964, 8.3: 8-14; LIEN, Da-Hsiang Donald. A note on competitive bribery games. *Economics Letters*, 1986, 22.4: 337-341 e LUI, Francis T. An equilibrium queuing model of bribery. *Journal of political economy*, 1985, 93.4: 760-781.

91 HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press. 1968: 386.

92 GLYNN Patrick, KOBRIN, Stephen J., e NAIM, Moises. *The Globalization of Corruption*. In: *Corruption and the global economy* / Kimberly Ann Elliott. Institute for International Economics 1996 pp. 07-30.

93 DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. *Public Choice*, 2013, 155.3-4: 413-432.

previa expressamente a dedutibilidade do suborno transnacional (Seção. 23 a. 1.), o dispositivo foi mantido na reforma tributária de 1954 (Seção 162 a.). Somente em 1958, com a edição da Emenda Técnica Legal (Seção 5. c.)⁹⁴, décadas antes do resto dos países industrializados, sinalizando que o suborno transnacional não era mais uma atividade comercial oficialmente apoiada. Apesar da vanguarda de tal mecanismo, o mesmo, descreveu o suborno transnacional como *impróprio* e não *ilegal*, além de não ter efeito retroativo, sinalizando uma posição branda⁹⁵.

O verdadeiro divisor de águas, entretanto, foi o Escândalo Watergate no início dos anos 1970, quando foram constatadas diversas fraudes contábeis destinadas a ocultar subornos transnacionais nos fundos de campanha para reeleição do Presidente Nixon⁹⁶. O relatório apresentado pela Comissão de Títulos e Câmbio dos Estados Unidos⁹⁷, em 1976, identificou a prática de evasão e suborno transnacional entre diversas empresas, sinalizando a ilicitude do comportamento corporativo, e pondo em causa a real competitividade dos produtos norte-americanos nos mercados estrangeiros, o que culminou, com a edição do Ato Contra Práticas de Corrupção no Estrangeiro de 1977^{98 e 99}.

Os fatos ocorridos tornaram impossível ao governo norte-americano manter uma atitude ambígua em relação aos atos de corrupção transnacional, forçando-o a adotar uma postura proativa de incluir na agenda internacional o debate destinado à criação de instrumentos de combate à corrupção, desde então foram editadas:

94 Conforme: Technical Amendments Act 1958 (Section 5 “c”) *No deduction shall be allowed under subsection (a) for any expenses paid or incurred if the payment thereof is made, directly or indirectly, to an official or employee of a foreign country, and if the making of the payment would be unlawful under the laws of the United States if such laws were applicable to such payment and to such official or employee.*

95 LIU, Lianlian. *The Global Collaboration against Transnational Corruption: Motives, Hurdles, and Solutions*-Springer Singapore Palgrave Macmillan 2019, p. 65-66.

96 KOEHLER, Mike. The story of the foreign corrupt practices act. *Ohio St. LJ*, 2012, 73: 929.

97 A U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) Site: <https://www.sec.gov/> (Visitado em 11/10/2019).

98 O *Foreign Corrupt Practices Act* do Departamento de Justiça Norte-Americano, disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>>. Acesso em: 11 out. 2019.

99 RUBIN, Seymour J. United States: Report of the securities and exchange commission on questionable and illegal corporate payments and practices. *International Legal Materials*, 1976, 15.3: 618-633.

i) Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Convenção de Caracas 1996)¹⁰⁰ da Organização dos Estados Americanos (OEA): trata-se do primeiro instrumento jurídico internacional que reconhece a transcendência internacional da corrupção e a necessidade do estabelecimento de mecanismos destinados a facilitar a cooperação entre os Estados Partes visando prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas (art. 2º) e apresenta as perspectivas conceituais de função e funcionário público (art. 1º). Apesar do seu caráter programático e a limitada abrangência de regional, com 34 Estados Partes, serviu de incentivo para adoção de outros instrumentos legais no plano global.

ii) Convenção de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais¹⁰¹ (Convenção Antissuborno de Paris 1997) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): Desenvolvida a partir da agenda do Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais OCDE de 1994, foi o primeiro acordo multilateral, cujo principal objetivo é o de prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros destinado a manutenção da lisura nas transações comerciais internacionais, como medida de proteção ao livre-comércio, contando com 43 Estados Parte.

iii) Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional¹⁰² (Convenção de Palermo - 2000) das Nações Unidas conta com 140 signatários e apresenta dois objetivos centrais, eliminar as diferenças legislativas nos sistemas jurídicos buscando uma maior cooperação internacional a partir de medidas de assistência jurídica mútua, controle de corrupção e combate à lavagem de dinheiro, bem como, estabelecer normas destinadas a padronização objetiva da definição legal de grupo criminoso organizado, conforme já abordado.

100 No Brasil, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção OEA foi aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto n.º 4.410, de 7 de outubro de 2002.

101 No Brasil, a Convenção de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais OCDE foi aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 125, de 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto n.º 3.678, de 30 de novembro de 2000.

102 No Brasil, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional foi aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 231, de 29 de maio de 2003 e promulgada pelo Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004.

iv) Convenção Contra à Corrupção¹⁰³ das Nações Unidas (Convenção de Mérida - 2003) apesar de não apresentar um conceito legal de corrupção, destina-se a promover e fortalecer as medidas de prevenção e combate a corrupção, cooperação internacional, assistência técnica, recuperação de ativos e incentivar medidas de integridade e prestação de contas na gestão dos assuntos e dos bens públicos (art.1º), conta atualmente com 140 signatários.

A Transparência Internacional, desde 2005, realiza avaliação independente sobre o status de progresso na aplicação da Convenção Antissuborno da OCDE. O último relatório do ano de 2018, relata casos de corrupção transnacional ocorridos no Brasil com base em diversos documentos, e em auditoria do Tribunal de Contas da União TCU¹⁰⁴, em que foi constatado que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) concedeu 99% do crédito subsidiado para exportação de serviços de infraestrutura em engenharia para diversas empreiteiras, entre elas a Odebrecht que obteve 82% do crédito no valor de US\$ 31,7 bilhões para desenvolvimento de projetos em 11 países, conforme descrito no *Case Study "B"*¹⁰⁵.

5. AS REDES TRANSNACIONAIS DE CORRUPÇÃO

A corrupção endêmica e a sistêmica pressupõe uma interdependência do universo público, representado pela administração e compreendida tanto por servidores públicos pertencentes à burocracia de carreira (concursados ou nomeação) como pelos agentes políticos e sua máquina eleitoral, em conjunto ao universo privado representado por empresários e cartéis.

No plano interno, essa relação desenvolve-se, na maioria das vezes, por mediadores capazes de estabelecer o contato entre as partes, diminuir os riscos e transferir

103 No Brasil, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 348, de 18 de maio de 2005 e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

104 Relatório de Auditoria do TCU indica a concessão de financiamentos à exportação de serviços a entes públicos estrangeiros pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDS, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/83/A7/EC/6E/70625510F5E-781552A2818A8/034.365-2014-1%20_BNDES-exporta__o_.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

105 DELL, Gillian e McDEVITT, Andrew. Exporting Corruption. Progress Report 2018 Assessing enforcement of the OCDE Anti-Bribery Convention. Transparency International 2018, p.107-10 disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_2018>. Acesso em: 12 out. 2019.

os proveitos da operação, e garantir o cumprimento dos acordos. Entretanto, quando a corrupção ganha uma dimensão global, um sistema de redes transnacionais é estabelecido, e os fluxos financeiros apresentam um movimento reverso, migrando dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento para os países desenvolvidos, caminho observável na fuga de capitais provenientes da corrupção¹⁰⁶, e assim possibilitar a ocultação dos ganhos ao utilizar o sistema financeiro como método de ocultação, desvio e legalização de patrimônio auferido ilicitamente com a lavagem de dinheiro¹⁰⁷.

A lógica conceitual das redes transnacionais dependem de uma espécie mais sofisticada de mediadores profissionais com capacidade de operar de dentro do sistema jurídico-financeiro, e na visão de Johann Lambsdorff¹⁰⁸, desempenham três funções essenciais: (i) administrar os recursos ilícitos utilizando habilidades especializadas de profissionais legalmente constituídos, dando credibilidade as operações sem levantar suspeitas; (ii) proteção de eventual responsabilização, blindagem, uma vez

106 Conforme teoria desenvolvida por Baker, Raymond W. 2005. *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ: Wiley. e Reuter, Peter, ed. 2012. *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

107 A lavagem de dinheiro é uma operação bastante complexa, fracionada e diversificada, composta por um conjunto de atos e comportamentos direcionados à conversão dos valores e bens obtidos ilicitamente em capitais lícitos e disponíveis para serem utilizados por seus titulares. Trata-se de um mecanismo que se desenvolve fundamentalmente em três etapas bem definidas: colocação (em inglês *placement* e do francês *placement*) é a primeira fase no processo da lavagem de dinheiro, tendo por objetivo diluir materialmente os grandes volumes de dinheiro sem chamar a atenção das autoridades financeiras, utilizando transferências sucessivas desde o local da sua aquisição até praças mais seguras; ocultação (em inglês *layering* ou em francês *empilage*) momento em que os montantes ilícitos devem ser desvinculados a sua origem, fazendo-se necessário a realização de diversas operações complexas, tanto a nível nacional como internacional, para afastar os vestígios de sua ilicitude, buscando assim que se perca o seu rastro e dificulte a verificação contábil, busca romper com a cadeia de evidências impossibilitando eventuais investigações sobre a origem do dinheiro; e integração (do inglês *integration* ou em francês *integration*) objetiva o retorno ao sistema financeiro dos montantes cria-se uma *fachada legal* para dar a aparência de legítima, assim os valores podem ser distribuídos na economia retomando ao sistema bancário com a aparência de lucros normais de uma negociação comercial, incorporado circuito econômico sem despertar qualquer suspeita. Guilherme Cunha Werner (2009) *O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas; Presença e influência nas Relações Internacionais Contemporâneas*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo FFLCH/USP, p. 51 Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/publico/GUILHERME_CUNHA_WERNER.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

108 LAMBSDORFF, Johann Graf. *Corrupt Intermediaries in International Business Transnational: Between Make, Buy and Reform*. *Europe Journal of Law and Economics* 2007 35(3): 349-66.

que banqueiros, contadores, consultores e corretores de imóveis, com seus serviços obscurecem a verdadeira identidade do detentor dos montantes ilícitos por intermédio dos procuradores; (iii) garantir os proventos ilícitos, uma vez que esses serviços e práticas globais se constituem no elo final da rede transnacional de corrupção¹⁰⁹.

A análise de Alexander Cooley e J. C. Sharman evidencia a atuação dos mediadores como os principais instrumentos das redes transnacionais de corrupção como agente facilitador dos fluxos financeiros e na lavagem dos montantes ilícitos, em quatro áreas distintas, porém interrelacionadas:¹¹⁰

i) Sistema Bancário: apesar de apresentar um elevado grau de regulamentação e fiscalização, impostos por organismo internacionais como o FATF/GAFI, com recomendações de conferência da origem dos montantes e manutenção dos registros financeiros e cadastrais dos correntistas. Antes dos vazamentos do *Panama Papers*, a riqueza financeira estava avaliada em US \$ 95,5 trilhões (100%), sendo que US \$ 87,9 trilhões (92%) encontra-se devidamente escriturada no sistema bancário *onshore*, e US \$ 7,6 trilhões (8%) em fundos *offshore*, dos quais, 30% (US \$ 2,3 trilhões) encontra-se na Suíça e o restante de 70% (US \$ 5,3 trilhões) em paraísos fiscais como Cingapura, Ilhas Cayman e Luxemburgo¹¹¹, utilizando dados obtidos e amplamente noticiados do Luxleaks¹¹², Swissleaks¹¹³, e Vatileaks¹¹⁴,

109 HIRCHMAN, Albert. EXIT, Voice. Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970, 11: 8.

110 COOLEY, Alexander e SHARMAN, J. C. Transnational Corruption and the Globalized Individual. *Perspectives on Politics*, 2017, 15.3: 732-753.

111 Gabriel Zukman. *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. University of Chicago Press, 2015.

112 The International Consortium of Investigative Journalists disponível em: <<http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/lux-leaks-revelations-bring-swift-response-around-world>>. também na página do site do jornal do The Guardian: <<http://www.theguardian.com/business/2014/nov/05/-sp-luxembourg-tax-files-tax-avoidance-industrial-scale>>. Acessos em: 15 ago. 2019.

113 Disponível no site do The International Consortium of Investigative Journalists: <<http://www.icij.org/project/swiss-leaks>> e também no site do jornal do Le Monde: <http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/08/swissleaks-the-backstory-of-a-worldwide-investigation_4572334_3234.html>. Acessos em: 13 out. 2015 e 15 ago. 2019.

114 Neste sentido recomendo a leitura dos livros Vaticano S.p.A. (2009) e Sua Santità. *Le Carte Segrete Di Benedetto X de Gianluigi Nuzzi* (2012) publicados pela editora Chiarelettere, bem como de Emiliano Fittipaldi *Avarizia: Le Carte che e velano ricchezza, scandali e segreti della chiesadi Francesco* (2015) edito-

ii) Empresas de Fachada: com a finalidade de obscurecem a identidade de seus verdadeiros proprietários, sendo o principal obstáculo para combater crimes financeiros transfronteiriços. Em 2014 a OCDE publicou o resultado da análise de 427 casos de pagamentos de subornos, durante o período de 1999 a 2014, constatando que em 71% dos casos os pagamentos eram realizados por meio de uma empresa intermediária ou de fachada diretamente ao sistema financeiro de países integrantes da OCDE. É possível observa países bem classificados no Índice de Percepções sobre Corrupção da Transparência Internacional que não atendem aos padrões estabelecidos pelo FATF/GAFI para a identificação dos proprietários e benéficos das empresas de fachada;

iii) Mercado imobiliário de luxo: Nova York, Miami, Londres, Paris, Côte d’Azur, Sidney e Singapura se apresentam como os principais mercados imobiliários, as transações geralmente envolvem um banco estrangeiro, em um terceiro país, que executa a transferência eletrônica para a conta de um escritório de advocacia ou agente imobiliário no país destino, onde será realizada a compra do imóvel em o nome de uma empresa de fachada local ou estrangeira, distanciando corrupto se da fonte de recursos de proveniência ilícita utilizada para comprar a propriedade¹¹⁵, Os pagamento também são efetuados em dinheiro, conforme informa a Associação Nacional de Corretores de Imóveis, entre abril de 2014 e março de 2015, foram adquiridas mais de US \$ 100 bilhões em imóveis no Estados Unidos, sendo que 55% das transações foram pagas em dinheiro¹¹⁶, apesar das determinações legais em contrário;

iv) Vistos para investidores e programas de segunda cidadania: vários países atraídos pela possibilidade da infusão de capital estrangeiro em sua economia e na expectativa de ganho direto em suas receita e tributos, tem oferecido a esse novo indivíduo globalizado um nível de segurança, pessoal e patrimonial, que propicia a disseminação da riqueza através das fronteiras, e por outro lado

ra Giangiacomo Feltrinelli.

115 Conforme entrevistas desenvolvidas por Alexander Cooley e J. C. Sharman Cooley. Transnational Corruption and the Globalized Individual. *Perspectives on Politics*, 2017, 15.3: 732-753.

116 Wealthy Foreigners bought \$100 billion in Real State CNBC June 22, 2015. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2015/06/22/wealthy-foreigners-bought-100-billion-in-us-real-estate.html>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

asseguram aos corruptos uma rota de fuga. Nos Estados Unidos, por exemplo, o programa de vistos EB-5 oferece um visto a estrangeiros que invistam US \$ 500.000 em projetos que criem no mínimo 10 empregos; após a conclusão bem-sucedida do projeto EB-5, recebem a cidadania. Estima-se que desde 2010, aproximadamente 20.000 cidadãos chineses recebam vistos EB-5¹¹⁷. Tal prática de concessão de cidadania econômica surgiu após a independência das ilhas caribenhas de São Cristóvão e Nevis em 1984¹¹⁸.

O conjunto de medidas apresentadas retroalimentam o sistema de sonegação fiscal e o de evasão de divisas, serve de instrumento para a lavagem de ativos provenientes de atos de corrupção praticados em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Agregado ao fato que ainda prevalece, no debate jurídico-acadêmico, uma equivocada percepção de que os direitos e garantias fundamentais, destinados a tutelar a intimidade, o sigilo bancário, bem como a presunção de inocência, são instrumentos que dificultam os trabalhos de prevenção e persecução criminal, geram impunidade, e, em última análise, favorecem a corrupção¹¹⁹. Entretanto, trata-se apenas de retórica jurídica e desvio interpretativo na aplicação da norma ao fato concreto.

6. CONCLUSÃO

A corrupção, compreendida como um fenômeno psicossocial, frequentemente encontra-se latente em todas as sociedades, manifestando-se quando presentes os pressupostos necessários, sendo mensurável a partir de dois fatores determinantes: o número de participantes e o volume de recursos movimentado, o que torna possível estabelecer uma gradiente variável entre a sua manifestação individual e pequena, evoluindo para a endêmica e a sistêmica ao se propagar para diversos órgãos e instituições de um país.

117 Conforme SHACHAR, Ayelet; BAUBOCK, Rainer. Should citizenship be for sale?. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2014, 2014/01.

Bem como nos dados obtidos em: <<https://www.border.gov.au/about/reports-publications/research-statistics/statistics/work-in-australia/significant-investor-visa-statistics>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

118 Conforme entrevistas desenvolvidas por Alexander Cooley e J. C. Sharman Cooley. *Transnational Corruption and the Globalized Individual. Perspectives on Politics*, 2017, 15.3: 732-753.

119 KIM, Hun Joo e SHARMAN, J. C. Accounts and accountability: Corruption, human rights, and individual accountability norms. *International Organization*, 2014, 68.2: 417-448.

A corrupção transnacional surge quando os níveis da corrupção em um determinado país tornam-se endêmicos ou sistêmicos, atingindo diversas estruturas organizacionais de forma difusa e fluida, com capacidade de influenciar na formação e condução das políticas nacionais, promover alterações legislativas que garantam a proteção dos proventos ilícitos e utilizar o sistema financeiro internacional.

Nesse sentido, foi possível identificar uma disjunção entre a estrutura jurídica internacional que privilegia o fortalecimento das fronteiras dos Estados com a retórica da soberania nacional em contraponto à estrutura comercial que privilegia o livre fluxo de pessoas e capitais, com a retórica do desenvolvimento econômico. Evidenciou-se a incoerência entre a retórica anticorrupção às práticas econômicas levadas a termo pelas nações desenvolvidas.

Portanto, medidas anticorrupção transnacionais, terão pouca ou nenhuma eficácia, se a corrupção continuar a ser lucrativa nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, e os países desenvolvidos mantiverem a postura favorável à recepção dos fluxos financeiros ilícitos provenientes de tais práticas.

7. REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **The Complete Works of Aristotle**. Oxford: Princeton University Press, 1984.

BAILEY, D. H. The Effects of Corruption in a Development Nation. **Western Political Quarterly**, 1966 19(4), 719–732.

BAKER, Raymond W. **Capitalism's Achilles heel: Dirty money and how to renew the free-market system**. John Wiley & Sons, 2005.

BECK, Paul J. MW MAHER. **A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets**. Economics Letters, 1986, 20: 1-5.

BOHN, Simone. Justifying corrupt exchanges: Rational-choice corruptors. In: **(Dys-) Functionalities of Corruption**. Springer VS, Wiesbaden, 2014. p. 159-182.

CLAPHAM, Christophe. **The Third World Politics**. Ed. Taylor & Francis e-Library, 2004.

COOLEY, Alexander e SHARMAN, J. C. Transnational Corruption and the

Globalized Individual. **Perspectives on Politics**, 2017, 15.3: 732-753.

CRESSEY, Donald R. **Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America**, 1969.

DELL, Gillian e McDEVITT, Andrew. **Exporting Corruption**. Progress Report 2018 Assessing enforcement of the OCDE Anti-Bribery Convention. Transparency International 2018.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. **The hidden order of corruption: An institutional approach**. Ashgate. 2012.

DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. **Public Choice**, 2013, 155.3-4: 413-432.

GARDINER, John. Defining Corruption In: **Political Corruption Concepts & Contexts** 3ª edição. Ed. New Brunswick: Transaction Publishers: 2007.

GLYNN Patrick, KOBRIN, Stephen J., e NAIM, Moises. The Globalization of Corruption. In: **Corruption and the global economy** / Kimberly Ann Elliott. Institute for International Economics 1996 pp. 07-30.

HAMILTON, Martha. **Panamanian Law Firm is Gatekeeper to vast flow of murky offshore secretes**. International Consortium of Investigative Journalists 2016-04-04. Disponível em: <<https://www.icij.org/investigations/panama-papers/20160403-mossack-fonseca-offshore-secrets/>>. Acesso em: 07 out. 2019.

HIRCHMAN, Albert. EXIT, Voice. **Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970, 11: 8.

HOLMES, Leslie. **Corruption A Very Short Introduction**. Oxford University Press. 2015 pp. 25.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press. 1968: 386.

KIM, Hun Joo e SHARMAN, J. C. Accounts and accountability: Corruption, human rights, and individual accountability norms. **International Organization**, 2014, 68.2: 417-448.

KOEHLER, Mike. The story of the foreign corrupt practices act. **Ohio St. LJ**, 2012, 73: 929.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Corrupt Intermediaries in International Busi-

ness Transnational: Between Make, Buy and Reform. **Europe Journal of Law and Economics**, 2007 35(3): 349-66.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American behavioral scientist**, 1964, 8.3: 8-14.

LEYS, Colin. What is the Problem about Corruption?. **The Journal of Modern African Studies**, 1965, 3.2: 215-230.

LIEN, Da-Hsiang Donald. A note on competitive bribery games. **Economics Letters**, 1986, 22.4: 337-341.

LIU, Lianlian. **The Global Collaboration against Transnational Corruption: Motives, Hurdles, and Solutions**-Springer Singapore Palgrave Macmillan 2019, p. 65-66.

LUI, Francis T. An equilibrium queuing model of bribery. **Journal of political economy**, 1985, 93.4: 760-781.

MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth?. **Public choice**, 2005, 122.1-2: 69-97.

NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost -Benefit Analysis In: **Political Corruption Concepts & Contexts**, 3ª edição Ed. New Brunswick: Transaction Publishers: 2007, 281-299.

RUBIN, Seymour J. United States: Report of the securities and exchange commission on questionable and illegal corporate payments and practices. **International Legal Materials**, 1976, 15.3: 618-633.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. New York: Routledge, 2003: 269-273.

SHACHAR, Ayelet; BAUBOCK, Rainer. **Should citizenship be for sale?**. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, 2014, 2014/01.

SUTHERLAND, Edwin H. **White Collar Crime**. Ed. Hold, Rinehart e Winston - NovaYork EUA 1961, p. 52-54 e 227-233.

VAN DUYNE, Petrus C. Will. **Caligula go transparent**. Editors: Jan Van Dijk, 2001, 1.2: 73.

WERNER, Guilherme Cunha. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas; Presença e influência nas Relações Internacionais Contem-**

porâneas. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo FFLCH/USP. 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/publico/GUILHERME_CUNHA_WERNER.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. Teoria Interpretativa das Organizações Criminosas: Conceito e Tipologia. In: **Organizações Criminosas Teoria e Hermenêutica da Lei n.º 12.850/2013**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015, pp. 08-12.

ZUKMAN, Gabriel. **The hidden wealth of nations:** The scourge of tax havens. University of Chicago Press, 2015.

7. Entre a integração e a separação: dilemas da Tríplice Fronteira a partir de sua nomenclatura

*Isabelle Christine Somma de Castro*¹²⁰

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Questões nacionais; 3. Interconectividade local; 4. Considerações finais; 5. Referências.

RESUMO

A denominação Tríplice Fronteira, para o limite entre Brasil, Argentina e Paraguai, nasceu em meados da década de 1990 atrelada à questão do terrorismo. Desde então, o termo tem sido pouco útil para uma reflexão sobre as interconexões locais e suas assimetrias. Ao não dispor de uma definição geográfica precisa, a região também se mostra uma construção arbitrária de cada interlocutor. A necessidade de se discutir essas relações desiguais, a integração deficiente, e a desproporcional ênfase na questão da securitização mostram a necessidade de se delimitar e se discutir o próprio uso do termo Tríplice Fronteira.

PALAVRAS-CHAVE: Tríplice Fronteira. Fronteiras. Interconectividade. Movimento pendular. Securitização.

120 Isabelle Christine Somma de Castro é pós-doutoranda pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), com bolsa Fapesp. É pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri-USP), do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira e Relações Internacionais (GTF/Unila), e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Foi Visiting Scholar no Arnold A. Saltzman Institute of War and Peace Studies, Universidade de Columbia, com bolsa Fapesp, entre 2018/2019. É doutora em História Social (USP), com estágio doutoral na Universidade de Cambridge, e mestre pelo Programa de Língua, Literatura e Cultura Árabe do Departamento de Letras Orientais (USP). E-mail: isasomma@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A região que marca o encontro dos limites de Brasil, Argentina e Paraguai é conhecida como Tríplice Fronteira há pouco mais de duas décadas. A denominação surge em 1996 como um conceito securitizado, na esteira das suspeitas que recaíram sobre a região após os atentados ocorridos em Buenos Aires em 1992 e 1994 (RABOSSI, 2004, p. 24). De um marco geográfico, a fronteira se transformou em uma “categoria construída através de convênios diplomáticos, da ação de organismos de segurança nacional e internacional” (PINTO e MONTENEGRO, 2008, p. 5), que emergiu em discursos governamentais, artigos acadêmicos, veículos de imprensa, relatórios de *think tanks*. A própria denominação nasceu “intimamente relacionada a questões de segurança, mais especificamente ao terrorismo e outras dinâmicas de caráter internacional e/ou transnacional” (AMARAL, 2008).

O objetivo deste capítulo é discutir o uso da nomenclatura Tríplice Fronteira para identificar esta região tão complexa e extensa. O termo, em linhas gerais, abrange as cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, além dos rios que a separam, o Iguaçu e o Paraná, duas pontes sobre eles, a da Amizade e a Tancredo Neves, e o terreno em que se localiza Itaipu Binacional e o seu enorme lago. Os territórios nas margens dos cursos de água mencionados também estariam incluídos, mas não se sabe exatamente até onde. A delimitação geográfica precisa a qual o nome se refere não se encontra em mapas ou em documentos oficiais sendo, portanto, uma construção arbitrária de quem a menciona. A falta de uma definição específica do termo provoca uma flexibilidade em torno de seu uso que, juntamente à desinformação em relação ao seu uso mais limitado, leva supostos especialistas a usarem o termo Tríplice Fronteira para designar toda a fronteira entre Brasil e Paraguai, como aponta estudo feito por Silva et al. (2019)¹²¹.

A Tríplice Fronteira não é somente uma região geográfica pouco precisa. É também o reflexo de uma ideia, uma representação linguística que desde a sua concepção vem trazendo conteúdos depreciativos e também pouco esclarecedores sobre a relação entre as cidades e o seu entorno, sua vocação turística e de paraíso ecológi-

121 O estudo demonstra o uso equivocado do termo em NEUMANN e PAGE (2018).

co. Retrata uma área internacionalizada, porém dividida. A denominação oculta as assimetrias inerentes às diferentes condições de cada margem da fronteira e padroniza o que na verdade são realidades desiguais. Essas assimetrias também se estendem para as relações entre cada um dos três lados da fronteira. Por isso, apesar de seu uso estar consagrado na área de Relações Internacionais, argumentamos que o termo Tríplice Fronteira não tem sido capaz de abranger, refletir e também colaborar com o desenvolvimento desse espaço regional.

Os lados brasileiro e paraguaio se encontram relativamente integrados, com destaque para as intensas dinâmicas econômicas, políticas e sociais. A maior parte desses processos, atividades e trocas na esfera local, são mobilizados pelos fluxos de pessoas e mercadorias que não são detidos pelos obstáculos físicos impostos tanto pela natureza assim como pelos estabelecidos por controles estatais. Mesmo estes têm sido cada vez mais pensados e manejados em conjunto, como, por exemplo, a implantação de postos aduaneiros em comum. Por outro lado, os controles impostos pelo lado argentino produziram um distanciamento das demais margens. O investimento na fiscalização das fronteiras argentinas e, portanto, a interrupção da fluidez com os outros dois lados, é resultado de uma opção nacional pós-11 de setembro de 2001, quando o país incorporou a redefinição discursiva da Tríplice Fronteira. O episódio terrorista nos EUA e suas reações desencadearam um processo de securitização, fazendo com que o território transfronteiriço passasse a ser visto como uma zona de exceção, perigo e guerra. Esse processo teria ido além da Tríplice Fronteira na Argentina, que estendeu a definição de zona excepcional para todo o país (SERI, 2004, p. 96).

Apesar de estar na periferia da geopolítica mundial, a região foi “inserida na agenda de segurança global” (GIMENEZ *et. al.*, 2018, p. 149) exatamente por suas características peculiares, pela criminalização da comunidade árabe que ali se instalou e apesar de participar ativamente há várias décadas do desenvolvimento econômico, social e político da região. A inserção nesta nova dimensão, a global, demonstra como a região pode ser instrumentalizada por discursos de securitização que demandam maior controle sobre a região de outros países, como demonstra a instalação recente do Centro Integrado de Operações de Fronteira do Brasil no Parque

Tecnológico da Usina Hidrelétrica de Foz do Iguaçu. Segundo o Ministro da Justiça, Sergio Moro, “a presença de representantes de agências de aplicação de lei de outros países é igualmente desejável e não se limita necessariamente aos Estados Unidos” (BARAN, 2019). Ou seja, a inserção da região na agenda global de securitização está sendo priorizada em detrimento de uma gestão regional.

Dessa forma, a Tríplice Fronteira evoca, antes de tudo, um conceito securitizado, um lugar perigoso, com profusão de atividades ilícitas e de criminosos. Ainda é vista como um território propício para o trânsito de terroristas e arrecadação financeira de grupos que atuam internacionalmente. O nexos entre crime e terrorismo é um dos apelos de maior êxito em relação à região, apesar de haver poucas evidências da atuação local de grupos internacionais conhecidos por tais práticas. O rótulo ainda carrega uma carga de estigmas e estereótipos que são alimentados tanto pela mídia regional como também internacional, e mais recentemente pelo governo brasileiro com a instalação do Centro de Operações anteriormente mencionado. O discurso que associa a região a uma ameaça acaba por descartar sua verdadeira vocação para atrair oportunidades econômicas, especialmente no setor turístico, para os três lados da fronteira.

2. QUESTÕES NACIONAIS

As relações entre os três lados da chamada Tríplice Fronteira são assimétricas e têm se articulado essencialmente em torno de dinâmicas produzidas por interesses nacionais. O território argentino se encontra em uma situação mais isolada e menos inserida nas relações entre os três lados da fronteira. A cidade de Puerto Iguazú, localizada na Província de Misiones, extremo nordeste da Argentina, possui a menor população das três, perfazendo 42.849 habitantes (MUNICIPALIDADES, s/d). Foi ligada ao território brasileiro por uma ponte, a Tancredo Neves, em 1985, que passa sobre o rio Iguaçu. Isso ocorreu duas décadas após a construção da ligação entre Foz do Iguaçu e Puerto Presidente Strossner, como era denominada Ciudad del Este até 1989. Não há uma ligação terrestre com o lado paraguaio. A travessia, realizada através de balsas, acaba por estimular motoristas vindos do Paraguai a transitar por via terrestre atravessando a ponte com Foz do Iguaçu e depois a ponte entre Foz do

Iguaçu e Puerto Iguazú, o que faz do território brasileiro uma espécie zona intermediária dessa relação entre seus vizinhos.

A opção argentina por não integrar Puerto Iguazú às cidades gêmeas do outro lado de suas fronteiras vem se mostrando pouco útil para seu desenvolvimento econômico. A cidade também possui um parque nacional que atrai o interesse turístico por abranger um dos lados das Cataratas do Iguaçu. O potencial de um eventual acordo entre os dois parques ou uma atuação mais efetiva de marketing e oferecimento de transporte para atrair brasileiros vem sendo desperdiçado. Além disso, a distância e a negligência da administração central argentina, cuja capital federal se localiza a mais de 1.000 quilômetros de distância, contribui ainda mais para o isolamento e a falta de oportunidades de desenvolvimento econômico de Puerto Iguazú. O ressentimento resultante, especialmente originado após a imposição de controle alfandegário na fronteira no final dos anos 1990, teria provocado uma convivência e um engajamento local com “trocas econômicas ilegais” (JUSIONYTE, 2015, p. 241).

Ao contrário de Puerto Iguazú, estão Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, que apesar de também estarem afastadas de suas devidas capitais federais como o município argentino, se apresentam economicamente autônomas. Além disso, encontram-se bastante integradas entre si, o que favorece as trocas e dinâmicas econômicas. As cidades do lado brasileiro e paraguaio também concentram os maiores contingentes populacionais da região. Segundo o último Censo Demográfico realizado no Brasil, Foz do Iguaçu possui 256.088 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Ciudad del Este, por sua vez, congregava 222.274 habitantes, a segunda maior cidade do Paraguai depois de sua capital, Asunción, de acordo com dados oficiais mais antigos do governo local (DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA ENCUESTAS E SENSOS DO PARAGUAI, 2002). Estimativas mais recentes dão conta que a segunda cidade mais populosa do Paraguai concentrava 396.091 moradores em 2011¹²².

A aproximação entre os lados paraguaio e brasileiro é um reflexo direto de resoluções conjuntas tomadas ainda no período ditatorial. Uma dessas resoluções foi a

122 A estimativa se encontra no website do Departamento de Alto Paraná: <<http://www.altoparana.gov.py/v0/index.php/ciudad-del-este?start=1>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

abertura ao Paraguai de livre acesso aos portos de Santos e Paranaguá, vias por onde se dariam a importação de produtos com a finalidade de abastecer o país vizinho, que não conta com saída para o mar, de importações por via marítima. O acordo significou uma aproximação tanto comercial, principalmente com o abastecimento da zona franca de Ciudad del Este, como física (SILVA, DOLZAN E COSTA, 2019, p. 521). Em razão da maior demanda, também houve a necessidade de melhorar a via de comunicação, o que levou à construção da Ponte da Amizade sobre o rio Paraná, concluída em 1965.

Outra resolução no âmbito governamental, ainda mais significativa para o fortalecimento das relações bilaterais, foi o projeto de Itaipu Binacional, que alavancou uma maior integração não apenas na região, mas também no Cone Sul a partir da década de 1980 (LOPES, 2013, p. 88). O processo de construção teve papel relevante para o rápido aumento populacional, especialmente em Foz do Iguaçu, cuja população se multiplicou por 13 no Censo de 2010 em relação à década de 1950. A empresa binacional teve enormes impactos para ambos os lados, não somente na questão de geração de energia, mas se transformou em terceiro ator e até chegou a ser visto como uma ameaça para a Argentina.

Apesar de ter sido um dos motivos de aproximação, Itaipu atualmente se mostra uma potencial fonte de desavenças entre brasileiros e paraguaios. A chegada da data limite para as negociações do Anexo C, que deverá definir até 2023 a remuneração da energia contratada, já está demonstrando como a questão se mostra extremamente delicada para o Paraguai. A crise nacional gerada pela ata firmada com o Brasil, que elevaria os gastos paraguaios em US\$ 200 milhões, gerou a demissão de quatro membros do alto escalão do país e a ameaça de impeachment do presidente Mario Abdo Benítez em agosto de 2019 (G1, 2019).

A questão hídrica é um fator extremamente importante não apenas entre Paraguai e Brasil, mas para toda a região. Os países fronteiriços dividem outras demandas e acordos na área, como a Hidrovia Paraguai-Paraná e a exploração e controle do Sistema Aquífero Guaraní, que abrange o subsolo de um quarto país, o Uruguai (ZUGAIB, 2006). O setor ainda demanda investimentos e tratados mais aprofundados, demonstrando que ainda há muito espaço para negociações e construção de infra-

estrutura. Tais demandas exigem definições mais precisas e abordagens conjuntas, o que implica uma discussão sobre os limites fronteiriços e suas interconexões não somente no território da chamada Tríplice Fronteira, mas em toda a extensão de suas fronteiras. De qualquer forma, essa região é chave nas relações bilaterais e merece maior prioridade principalmente por parte do lado brasileiro.

3. INTERCONNECTIVIDADE LOCAL

As relações cotidianas entre paraguaios e brasileiros demonstram ainda com mais clareza as assimetrias e interdependências desta que é a fronteira mais movimentada não apenas de ambos os países, mas de todo Mercosul. Se por um lado, os governos centrais deram o principal impulso para o fortalecimento da relação bilateral, é a população local a grande responsável pela interconnectividade do dia a dia de ambos os lados da ponte. É a própria trama urbana que concede maior unidade à região (RABOSSI, 2011, p. 45) O grau de interdependência e integração é considerável em vários setores, especialmente o econômico, em que os impactos são mais evidentes. Mas na área social talvez eles sejam tão profundos e duradouros como o anterior.

Há várias dimensões que fazem tanto Foz do Iguaçu como Ciudad del Este, cidades não somente internacionais, mas transnacionais. Onde existe “um conglomerado de relações sociais que produzem as urbes locais e territorializadas, mas que as excedem formando um ‘terceiro espaço’ que articula territórios não contíguos em uma grande montagem de dimensões mundiais” (BESSERER, 2016, p. 29). Nestes espaços, comunidades internacionais de imigrantes de outros países, como libaneses e chineses, estão presentes dos dois lados da fronteira, trazendo mais uma forma de conexão entre ambos. Além disso, essas comunidades trazem outras conexões internacionais além de contribuições não somente no âmbito econômico, mas especialmente cultural. Os templos religiosos de ambas as comunidades se tornaram importantes pontos turísticos de Foz do Iguaçu.

Diariamente, mais de 80 mil pessoas e 30 mil automóveis atravessam a ponte da Amizade. É importante salientar que muitos habitantes locais trabalham em uma cidade e moram em outra, criando um trânsito diário de pessoas cuja sobrevivência depende da intensidade dessa interligação. Esse deslocamento contínuo implica no

conceito de imigração pendular, definido como o deslocamento diário de pessoas que buscam cumprir jornada de trabalho ou de estudo. Sabe-se que um grande contingente de brasileiros atravessa diariamente a fronteira com o Paraguai não apenas para fazer compras, mas também para trabalhar no comércio de Ciudad del Este, e vice-versa, mas em escala menor e por outros motivos. E não são somente funcionários que fazem esse trajeto diário. Há ainda proprietários de negócios que moram em Ciudad del Este e moram em Foz do Iguaçu, o que demonstra que a ligação entre os dois lados envolve vínculos bastante enraizados. Outra prova disso são os diversos veículos com placas paraguaias nas garagens dos prédios residenciais de Foz, especialmente nos bairros próximos à ponte da Amizade.

A integração de parte da população fronteiriça é demonstrada em trabalhos de antropólogos que acompanharam comunidades religiosas e nichos de trabalhadores. Casamentos entre seguidores das comunidades muçulmanas dos dois lados da fronteira são mais comuns do que entre membros de denominações sectárias distintas do mesmo lado da fronteira (PINTO, 2015). A presença de trabalhadores brasileiros em Ciudad del Este, que diariamente atravessam a ponte para ir e vir de suas moradias em Foz do Iguaçu, enquanto ocorre o movimento contrário de paraguaios no comércio brasileiro (RABOSSI, 2011, p. 41), demonstra que a imigração pendular é uma das características mais evidentes da intensa integração entre dois dos três lados da fronteira.

A busca por atendimento na área de saúde mostra que este é um dos setores mais sensíveis da mobilidade pendular na região. Pesquisas demonstram que há pelo menos 200 mil brasileiros no território que compreende Ciudad del Este e arredores, potenciais usuários do Sistema Único de Saúde em Foz do Iguaçu. A falta de cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) – que demanda a apresentação de comprovante de residência – traz incerteza quanto ao atendimento, mas muitas vezes não significa a negativa. A procura se mantém, especialmente pela percepção comum de que o serviço oferecido pelo lado brasileiro seria mais eficiente ou pela opção de manter seu tratamento sigiloso, o que ocorre especialmente entre pacientes vivendo com HIV (ZASLAVSKY e GOULART, 2017). Ou seja, as próprias demandas do serviço e sua qualidade dependem da observação das especificidades da região não apenas do lado

brasileiro, mas da região fronteira como um todo.

O movimento pendular nesta área também é impulsionado pela busca de oportunidades no ensino superior. A instalação da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, em 2010, implicou o ensino bilíngue português-espanhol, incentivando a possibilidade de estudantes vindos do outro lado das fronteiras a estudarem no Brasil. Por outro lado, a existência de cinco cursos de graduação em medicina em Ciudad del Este, também se mostra extremamente atrativa para alunos brasileiros que não entram no sistema público ou não têm condições de arcar com as altas mensalidades nas faculdades do país. Pelo menos 15 mil alunos brasileiros frequentam os cursos de medicina paraguaios no Departamento de Alto Paraná, perfazendo 98% do total dos estudantes da disciplina da região paraguaia (PARO, 2018). Apesar disso, os médicos recém-formados nas universidades paraguaias não têm autorização para trabalhar no Brasil enquanto não prestarem o Revalida, exame exigido para aqueles que frequentaram cursos de medicina no exterior.

A falta de articulação entre os três lados da fronteira na área de saúde pública, também pode ser notada no setor turístico e de lazer. Não existem iniciativas conjuntas nem individuais para o oferecimento conjunto de opções de lazer para a população local. Também são poucas as opções para os turistas, e as existentes se concentram mais nas proximidades das cataratas. A subutilização dos rios como forma de lazer para a população local também é um fato. A própria ideia de lazer contribui para oferecer perspectivas de integração para as populações da fronteira (NARITA e GOMES, 2016, p. 548).

Ao mesmo tempo, o grande potencial de uma parceria conjunta entre as atrações turísticas dos três lados da fronteira vem sendo desprezado. Foz do Iguaçu é um dos destinos turísticos mais conhecidos do Brasil, sendo o terceiro mais procurado no Brasil por turistas estrangeiros (BRASIL, 2018). A proximidade geográfica entre essas opções parece ser vista como uma concorrência a ser ignorada e não possíveis parceiros complementares. Tal colaboração entre os lados poderia ajudar a prolongar a permanência de turistas, trazendo ainda mais divisas não somente para o setor hoteleiro, mas para todos os integrantes da indústria turística local. Como próprio

ministro do Turismo argentino, Gustavo Santos, afirmou recentemente “se a fronteira fosse eliminada, estes números aumentariam muito mais” (BRASIL, 2019). E não somente o turismo seria beneficiado com um controle fronteiriço mais racional entre as duas nações, mas também a economia local, que ganharia mais dinamismo. Na verdade, “a Tríplice Fronteira carece de uma política governamental que leve em consideração os interesses da população local e seja pautada em uma gestão articulada do território transfronteiriço” (CARNEIRO FILHO, 2014, p. 69).

Enquanto os desencontros se mantêm em variados setores das fronteiras, que poderiam ser beneficiados por articulações comuns, a área de segurança registrou avanços inequívocos nas últimas décadas. Essas ações foram impulsionadas principalmente por uma demanda criada pelos discursos de securitização pós-11 de setembro, mas também pela suspeita não comprovada que relaciona a Tríplice Fronteira aos dois atentados em Buenos Aires na década de 1990. A criação do Comando Tripartite em 1996 implicou em maior cooperação de inteligência e ações policiais conjuntas, especialmente voltadas ao combate do contrabando, descaminho e tráfico de drogas e armas (BORDIGNON, 2017, p. 83). Enquanto questões relacionadas a terrorismo também foram inicialmente vistas como prioritárias, a atuação de grupos como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) na região estão atualmente entre as maiores preocupações.

O setor de segurança ultrapassou todas as fronteiras de descaso e desarticulação e se apresenta como um forte ponto de colaboração entre os três lados da fronteira. A ênfase nesta área é desproporcional em relação às demais, talvez pela demanda vir de uma quarta parte, o governo dos EUA pós-11 de setembro de 2001. Interessante notar que apesar de este ser o setor que mais impede uma maior integração dos três lados, pelas barreiras e controles que impõe, é paradoxalmente o que mais se encontra integrado. Mesmo assim, o aumento da cooperação entre os três países nesse setor não impediu que organizações criminosas avançassem no país vizinho na região. Da mesma forma, a repressão aos comboios de sacoleiros deu início a uma nova era, a do crime organizado na região, quando produtos da categoria bazar vindos da China deram lugar a outras mercadorias, como itens eletrônicos e de informática, e mais recentemente cigarros (SILVA E COSTA, 2018, p. 175). A questão, portanto, não é

promover a cooperação somente em alguns setores escolhidos, mas pensar a integração por meio de políticas públicas conjuntas e outros mecanismos que envolvam as esferas nacionais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste capítulo foi discutir a denominação Tríplice Fronteira para definir uma área tão complexa e que possui relações tão assimétricas. Fronteira implica a ideia de limite, separação espacial, algo que não é ultrapassado. Essa noção esbarra, por um lado na área transnacional extremamente interconectada e integrada que corresponde às cidades gêmeas Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Por outro, o termo Tríplice Fronteira padroniza a relação diferenciada com a terceira parte, a menos integrada Puerto Iguazú. A nomenclatura traz ainda uma acepção inadequada desde a sua associação com o nexos terrorismo-crime especialmente a partir de meados dos anos 2000. Ao mesmo tempo, a área correspondente não é geograficamente definida, o que além de causar desinformação, faz com que o termo seja usado de forma elástica, atendendo agendas externas de securitização.

Neste capítulo buscamos apresentar alguns exemplos das intrincadas relações locais, que demonstram como os lados paraguaio e brasileiro se encontram interconectados, ao mesmo tempo em que os contatos com a porção argentina demonstram a existência de assimetrias, apesar da conotação de paridade do termo. Por isso, acreditamos que o emprego de Tríplice Fronteira como definidor da região não contribui para que essas especificidades sejam pensadas e atingidas por políticas públicas específicas para cada lado da fronteira. Da mesma forma, a conotação desfavorável que o termo ganhou nos últimos anos tem trazido prejuízos para a imagem e também para a economia local, especialmente para o turismo.

Considerar a chamada Tríplice Fronteira como uma contínua fonte de ameaça vem obliterando uma série de oportunidades econômicas, políticas, sociais e culturais, que acabam por ser desperdiçadas. Ao deixar de lado a denominação, que não atende a uma série de novas demandas que a realidade local atual impõe, os governos, entidades, empresas e a própria população dos três lados desse território rico em diversidade étnica, natural e linguística ganharia uma nova identidade livre das

associações equivocadas do passado e se tornará mais preparada para representações mais adequadas e equilibradas ao seu potencial.

5. REFERÊNCIAS

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. Estudo da Demanda Turística Internacional. Dados e Fatos - Internacional. **Ministério do Turismo**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.dados-e-fatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-54-03/demanda-tur%C3%ADstica-internacional.html>> Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. Brasil e Argentina se unem para atração de turistas internacionais. **Embratur**. Brasília, 4 out 2019. Disponível em: <http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Brasil_e_Argentina_se_unem_para_atracao_de_turistas_internacionais.html> Acesso em: 04 nov. 2019.

CARNEIRO FILHO, Camilo. A geopolítica do Prata e a Construção da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. In **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 59-70. Disponível em: <<https://www.editoraleta1.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p59-70.pdf>> Acesso em: 10 out. 2019.

BARAN, Katna. Moro assina acordo que permite policiais cruzarem fronteiras de países em perseguições. **Folha de S. Paulo**. Curitiba, 7 nov. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/moro-assina-acordo-que-permite-a-policiais-cruzarem-fronteiras-de-paises-vizinhos-em-persegucoes.shtml>> Acesso em: 7 nov. 2019.

BESSERER, Federico. Ciudad transnacional y ciudad global. Intersecciones teóricas y empíricas. _____. (edit.) **Intersecciones urbanas: ciudad transnacional/ciudad global**. México: Universidad Autónoma Metropolitana: Juan Pablos Editor, 2016.

BORDIGNON, Fabiano. Ultrapassando fronteiras: cooperação policial e o exemplo do Comando Tripartite na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. In: LUDWIG, F. e BARROS, L. **(Re)Definições das Fronteira**: Visões Interdisciplinares. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 70-92.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA ENCUESTAS E SENSOS DO PARAGUAI. **Atlas Censal del Paraguay**, 2002. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/13%20Atlas%20Alto%20Parana%20censo.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

G1. Deputados rejeitam impeachment de presidente do Paraguai. **G1**. Assunção, 20 agosto, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/20/deputados-rejeitam-impeachment-de-presidente-do-paraguai.ghtml>> Acesso em: 18 out. 2019.

GIMENEZ, Heloisa; LISBOA, M.; SILVA, M. A.; DIALLO, M. A Tríplice Fronteira como região: dimensões internacionais. **Cadernos Prolam/USP**, v. 17, n. 33, p.148-167, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/157693>> Acesso em: 20 out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=410830&search=parana|foz-do-iguacu|info%EFficis:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

JUSIONYTE, Ieva. **Savage Frontier**. Making News and Security on the Argentinian Border. Oakland: University of California Press, 2015.

LOPES, Gustavo T. **Itaipu e a Bacia do Prata**. Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. 2013.

LIMA, Fernando R. Ferro de. Aglomeração urbana da tríplice fronteira: Foz do Iguaçu no contexto do Paraná. In: **XI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém (PA), 21 a 25 de maio de 2007. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anais-nanpur/article/view/1141/1124>> Acesso em: 16 out 2019.

MUNICIPALIDADES Argentina. **Demografía del Municipio de Puerto**

Iguazú. s/d. Disponível em: <<https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-puerto-iguazu.html>> Acesso em: 24 de out. 2019.

NARITA, Sandra Akemi; GOMES, Christianne Luce. Leisure on the urban rivers of Triple Frontier Region: transformations, contradictions and meanings. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo , v. 10, n. 3, p. 533-549, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-61252016000300533&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 out. 2019.

NEUMANN, Vanessa; PAGE, Stuart. The many criminal heads of the Golden Hydra. **Counter Extremism Project**, mai. 2018. Disponível em: <<https://www.counterextremism.com/press/terrorists-and-criminals-reap-more-43-billion-year-tri-border-area>> Acesso em: 27 jun. 2019.

PARO, Denise. Cursos de Medicina criam polo brasileiro no Paraguai. **H2Foz**. Foz do Iguaçu, 18 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.h2foz.com.br/noticia/cursos-de-medicina-criam-polo-brasileiro-no-paraguai>> Acesso em: 16 out. 2019.

PINTO, Paulo H. R. (2015) Conversion, Revivalism and tradition: the Religion Dynamics of Muslim Communities in Brazil?. In: Narbona, M., _____ (Org.). **Crescent over Another Horizon: Islam in Latin America, the Caribbean and Latino USA**. Austin: University of Texas Press, 2015, p. 107-142.

_____. e MONTENEGRO, Silvia. As Comunidades Muçulmanas na Tríplice Fronteira: Identidades Religiosas, Contextos Locais e Fluxos Transnacionais. In: 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, 26, 2008, Porto Seguro. **Anais...**, Porto Seguro, 2008, pp. 1 a 13.

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

_____. Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: BÉLIVEAU, V. G.; MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S. **A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais**. Curitiba: EDUFPR, 2011. p. 39-62.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Foz do Iguaçu: cidade rede sul-americana**. 2006.

Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVA, Micael A., COSTA, A.B. A Tríplice Fronteira e o aprendizado do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. In: **(Re)Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas**. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, 2018.

_____; DOLZAN, R., COSTA, A. B. O custo triangular: reexportação e descaminho nas relações Brasil-Paraguai. In: **(Re)Definições das Fronteiras: Desafios para o século XXI**. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, 2019.

_____; MORAES, S. G.; DUARTE, N.; MERCADANTE, M. A imprensa nacional (Brasil, Argentina e Paraguai) e o nexó terrorismo - Tríplice Fronteira em 2018. **Revista Orbis Latina**. V.9 n.2, Foz do Iguaçu, Universidade da Integração Latino-Americana (Unila), 2019. Disponível em: <<https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/1747/1653>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SERI, Guillermina. On the ‘Triple Frontier’ and the ‘Borderization’ of Argentina. Shapiro, M. Pin-Fat, V., Edkins, J. **Sovereign Lives: Power in Global Politics**. Nova York: Routledge, 2004.

ZASLAVSKY, Ricardo; GOULART, Bárbara Niegia Garcia de. Migração pendular e atenção à saúde na região de fronteira. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 12, p. 3981-3986, Dec. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017021203981&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 out. 2019.

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

8. Português como língua facilitadora no processo de integração de venezuelanos em Roraima

Carolynne de Melo Ribeiro Tavares¹²³

Élysson Bruno Fontenele de Albuquerque¹²⁴

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A iniciativa de inserção social em situações migratórias; 3. Projeto acolher e o português como língua de acolhimento; 4. Evidências e perspectivas; 5. Considerações finais; 6. Referências.

RESUMO

Esta pesquisa possui a intenção construir no âmbito científico o processo de integração social em meio aos fenômenos migratórios, ocasionando uma série de ações que possam suprir as demandas que surgem meio as ocorrências, em questão a esses fatos está o fenômeno migratório venezuelano que representou significativo impacto na sociedade na cidade de Boa Vista, necessitando ações em meios aos desafios encontrados. Logo, o Projeto Acolher foi encabeçado como iniciativa de capacitação desses venezuelanos que desejavam aprender a língua portuguesa como forma de inserção na dinâmica social, visto isso, o projeto possibilitou a construção do ensino do português como facilitador no processo de integração, consolidando uma ação migratória pioneira no estado quanto à formação de migrantes e refugiados nos âmbitos linguísticos e sociais.

123 Atualmente, trabalha como Assistente de Projeto na Organização Internacional para as Migrações, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Roraima (UFRR), trabalhou com professora de idioma inglês, além de trabalhar em iniciativas voluntárias como professora de português para migrantes e refugiados no Projeto de Extensão Acolher na proposta de estabelecer o idioma como instrumento facilitador da inserção social. Email: carolynnettavares@gmail.com.

124 Mestrando em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima, UFRR. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Trabalha como Assistente de Campo na Organização Internacional para Migrações (OIM), experiência em trabalhos voluntários, atuando como professor de português para migrantes e refugiados venezuelanos no Projeto Acolher, além na prestação de apoio jurídico no mesmo projeto de extensão. E-mail: elyalbuqrq@gmail.com

PALAVRAS CHAVE: Acolher. Integração. Língua de acolhimento. Migração. Português. Roraima;

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil tem sentido os efeitos da crise política, social e econômica pela qual a República Bolivariana da Venezuela passa, principalmente o estado de Roraima, estado brasileiro que faz fronteira com o país e que tem enfrentado uma série de desafios com o aumento súbito de migrantes e refugiados venezuelanos, representado por um significativo fluxo migratório no estado, desafiando os atores do Estado.

O estado de Roraima, que faz fronteira com a Venezuela, em razão da mencionada crise, tem recebido um alto número de migrantes e refugiados concentrados, principalmente na capital do estado, Boa Vista. Em contextos de migração internacional, ampliam-se as necessidades de criação de políticas migratórias as quais permitam melhorar o gerenciamento das novas demandas. Acredita-se que tais políticas devem ser elaboradas de tal maneira que contemple as necessidades tanto dos migrantes quanto da sociedade receptora.

Nesse sentido considera-se fortemente que a administração das demandas emergentes em contextos de migração internacional se baseie na promoção de integração, pensada neste trabalho como um processo bidirecional, que segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), possui duas vias de mútua adaptação entre migrantes e as sociedades receptoras nas quais os migrantes são incorporados social, econômica e culturalmente.

As conjunturas, portanto, requerem iniciativas que possibilitem a acolhida de uma população deslocada, cuja a única alternativa foi a ação de migrar e iniciar toda uma vida em um outro país e é forçada a viver em condições precárias pelos desafios encontrados e as poucas oportunidades de emprego e estudo, demandando uma série de ações que possibilitem sua inserção no mercado de trabalho no Estado receptor, permitindo com que consolidem sua integração perante a sociedade local.

Assim, que foi configurado o Projeto Acolher, sendo uma iniciativa de atividade de extensão universitária, articulada por docentes e acadêmicos da Universidade Fe-

deral de Roraima (UFRR), sendo desenvolvido como o primeiro curso de Português como Língua Estrangeira e de Acolhimento do estado de Roraima, oferecendo ao mesmo tempo atendimento humanitário, educacional e cultural a os migrantes e refugiados que desejam aprender o idioma nacional brasileiro, como elemento de inserção social.

Neste contexto, com a hipótese de que a aquisição da língua local ajuda o migrante e refugiado a se integrar à sociedade com maior facilidade, sendo o ensino do português como elemento linguístico capaz de promover o acolhimento destes deslocados na cidade de Boa Vista. Nesse contexto, a pesquisa tem por problemática, questionar: como o ensino do Português como Língua de Acolhimento auxilia a integração do migrante e refugiados venezuelanos no estado de Roraima?

Levando essa questão em consideração, esta pesquisa apresentará uma proposta cujo foco está na relevância do ensino da língua portuguesa como elemento capaz de promover o acolhimento e as implicações desta prática como facilitadora nos processos de integração do migrante e refugiado venezuelano na sociedade, por meio da iniciativa da Rede Acolher, desenvolvida como ação de apoio a população carecida de políticas migratórias de inserção nos âmbitos sociais e laborais.

Assim, descreve-se o Projeto Acolher desde sua criação até sua consolidação como atividade de extensão da UFRR, analisando aos desafios quanto à aquisição do ensino do idioma como elemento facilitador da integração dos migrantes e refugiados, contribuindo nas discussões científicas quanto ao uso do idioma como elemento facilitador capaz de promover a de populações na integração social em contextos migratórios, reconhecendo sua função de promover benefícios não apenas aos assistidos dessa iniciativa, mas a todos aqueles que se propõem cooperarem no processo de configuração da atividade.

2. A INICIATIVA DE INSERÇÃO SOCIAL EM SITUAÇÕES MIGRATÓRIAS

No campo dos deslocamentos migratórios, alguns termos são de suma importância para a compreensão e análise de alguns fenômenos, sendo o de integração um deles. A partir de tal compreensão que se é possível pensar em soluções de alcance e maior eficácia, principalmente em contexto de crises migratórias. Obter definições muito bem delineadas quando se trata de migração se torna cada vez mais difícil, pois,

conforme A OIM (2017), o fenômeno de migração em si mesmo está passando por rápidas mudanças, inclusive na direção e duração dos movimentos.

Devido a isso, muitos países passaram a dar maior prioridade às políticas migratórias e reconhece que com a diversidade de origens e destinos nesses fluxos migratórios, aumenta-se a necessidade de revisitar os modelos e estratégias já existentes referentes à integração sob uma abordagem inovadora e que reflita as realidades atuais.

Sendo assim, elaborar políticas de integração no contexto migratório é algo dificultado pelo fato de o conceito de integração ser muito amplo e possuir diversos significados. Robinson (1998) expressa que tal integração na verdade é um conceito de natureza caótica, vez que, representa uma palavra usada por muitos, porém interpretada de maneiras distintas pela ciência, além dos âmbitos contextualização, individualista e controversa.

Esta ideia é reforçada por Castles *et al.* (2001) os quais afirmam que não existe uma definição, teoria ou modelo de integração de migrantes e refugiados de caráter único e amplamente aceito, sendo um conceito que continua a ser controverso e amplamente debatido. Sendo assim, o conceito de integração amplamente estudado e debatido perante os estudos acadêmicos, permite a existência de uma série de interpretações por meio de uma diversidade de modelos capazes de serem aplicados às condições migratórias.

Em meio às diversas definições sobre integração, é pertinente mencionar conceitos adjacentes que as complementem, como por exemplo, o de coesão social. De acordo com a OIM (2017), a integração implica no conjunto de responsabilidades conjuntas para os migrantes e comunidades de acolhimento e, neste amplo entendimento, incorpora outras noções relacionadas, como a inclusão social e a coesão social.

Assim, a manutenção da coesão social pode ser considerada como um dos principais objetivos da integração e mais do que garantir o bem-estar do migrante também é um importante elemento para o funcionamento e estabilidade social do país receptor. Acredita que “migrantes bem integrados também estão mais propensos a alcançar seus próprios potenciais e trazer uma contribuição positiva à vida econômica, social e cultural no país de destino” (IOM, 2008, p.17).

Além disso, acredita que a integração é uma questão transversal e multissetorial

que diz respeito a áreas políticas que abordam as esferas econômica, social, legal, cultural e cívica e que impactam todos os aspectos da vida dos migrantes e de suas comunidades. O caminho de duas vias a que se refere o processo de integração diz respeito não apenas na dinâmica de promoção deste processo, mas também aos benefícios que proporciona.

Desenvolvido o conhecimento quanto ao princípio da integração perante as políticas migratórias, daremos continuidade à compreensão desses elementos, exemplificando seu efeito social, dado a identificação da execução do Projeto Acolher como iniciativa que visa inserir o migrante e refugiado venezuelano nas ações sociais na cidade de Boa Vista, estimulando por meio do ensino do português como elemento facilitador no processo de acolhimento e recepção social.

3. PROJETO ACOLHER E O PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO

O Projeto Acolher é um projeto de extensão, encabeçado como resposta ao fluxo de migrantes e refugiados que careciam de políticas migratórias de inserção no mercado de trabalho, em meio ao número de venezuelanos que desejavam, na cidade de Boa Vista, iniciar uma nova vida, buscando melhores condições de vida, carecendo de iniciativas de apoio e respostas de acolhimento em meados de 2017.

No entanto, as bases deste pensamento de acolhimento ainda estavam em construção, pois para Camargo e Lima (2018) a chegada dos venezuelanos a Roraima causou um forte impacto social, consequentemente, refletindo na opinião pública do estado. Ao mesmo tempo em que, muitos grupos se organizaram para realizar ações de apoio, houve também reações adversas e marcadas por ações xenofóbicas.

Desta forma, o Projeto Acolher se destacou dentre as iniciativas que promovem esse tipo de experiências migratórias e respondem às necessidades peculiares dos migrantes e refugiados venezuelanos em Boa Vista, destaca-se a UFRR como ator comprometido com a intenção de atender a demanda populacional, destacando seu papel quanto à educação e ciente do compromisso com a sociedade, em consonância com sua missão de:

Contribuir e comprometer-se com a formação de cidadãos éticos, com capacida-

de crítico-reflexiva, e competentes em suas áreas profissionais, por meio do ensino público e gratuito, da pesquisa e da extensão, que respeitem as diversidades étnicas e culturais, promovendo o convívio entre as muitas populações deste espaço fronteiriço e participando da construção do desenvolvimento de Roraima, sugerindo reflexões e soluções para as temáticas que ultrapassem as fronteiras do estado na procura de oferecer soluções, suporte e ajuda por meio do ensino (UFRR, 2015, p. 16).

Assim, colaborou com a criação do Projeto Acolher, inicialmente do curso de Antropologia, e posteriormente desenvolvido por vários docentes e estudantes do curso de Relações Internacionais, por meio do primeiro curso de Português como Língua Estrangeira e de Acolhimento do estado de Roraima, oferecendo ao mesmo tempo atendimento jurídico e cultural a os migrantes.

Sobre a trajetória e nomenclaturas, segundo Júlia Faria de Camargo, uma das idealizadoras do Projeto Acolher:

O curso surge como projeto de uma disciplina de RI, fica vinculado durante alguns meses na Rede Acolher (projeto de extensão do curso de antropologia), depois passa a ser cadastrado como Projeto de Extensão Português para Acolhimento do curso de Relações Internacionais por alguns meses e depois passa a ser parte das atividades da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Atualmente é parte de uma iniciativa da Ericsson que busca promover conhecimento através da tecnologia. (Entrevista com Júlia Camargo, s/d).

Encabeçada no uso da linguística como elemento facilitador no processo de inserção social de migrantes e refugiados, o Projeto Acolher utiliza como modalidade de ensino o uso do português para acolhimento, expressando a vulnerabilidade que a população deslocada possui no local de recepção, demandando iniciativas que possibilitem a formação de políticas migratórias que possam inserir estes em torno dos serviços sociais, dentre eles, a inserção destes no mercado de trabalho, configurando sua plena natureza cidadã democrática.

É relevante ressaltar o conceito de Língua de Acolhimento aplicado ao projeto, descrito por Barbosa e São Bernardo no Dicionário Crítico de Migrações Internacionais (2018) como:

Ao falarmos em língua de acolhimento referimo-nos ao prisma emocional e subjetivo da aprendizagem dessa nova língua, sem perder de vista a relação conflituosa que se apresenta no contato inicial do imigrante com a sociedade acolhedora (BARBOSA e SÃO BERNARDO, 2018, p. 435).

A iniciativa do curso teve suas primeiras atividades em abril de 2017, como atividade da matéria de Organizações Internacionais ministrada pela professora Júlia Faria Camargo do curso de Relações Internacionais com a realização de aulas de português ministradas por alunos da matéria mencionada, sendo essas aulas ministradas no até então, o primeiro abrigo voltado a migrantes venezuelanos¹²⁵, no entanto, o espaço possuía poucos recursos estruturais, o que resultava em um ensino educacional mais limitado, tratando-se de um ambiente pouco propício a aprendizagem (Figura 1).

Figura 1 - Aula de português sendo aplicada no abrigo Pintolândia



Fonte: TAVARES, 2019.

125 Região em que estava concentrada a população venezuelana. Atualmente, o abrigo do Pintolândia é designado à comunidade indígena Warao.

Uma vez ocorrida a transferência das aulas para o campus da UFRR, as aulas realizaram-se no Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais (NAPRI) sob a coordenação de Júlia Faria Camargo com gestão e execução voluntária dos acadêmicos do curso de Relações Internacionais. Neste primeiro momento as aulas tinham como grande intuito a promoção de um espaço onde os migrantes pudessem não apenas adquirir conhecimento, mas relacionar-se com ele como agente passivo e ativo neste processo de saberes.

Ademais de terem objetivos que ultrapassassem o ensino de português para fins comunicativos, havia em certa instância o intuito de promover algum tipo de acolhimento aos migrantes e refugiados tendo em vista a situação de vulnerabilidade que enfrentavam. Relaciona-se, portanto, ao que afirma quanto aos desafios, Barbosa e Ruano (2016) reconhecerem a iniciativa do ensino do idioma local como forma de acolher as demandas desses migrantes e refugiados, uma vez que, encontram-se submetidos a uma série de pressões de natureza econômica, social e legal que o colocam em uma situação de vulnerabilidade (BARBOSA e RUANO, 2016, p. 9.323).

Portanto, desde o início as aulas de português tinham teor de acolhimento, mas só com o tempo passou a se desenhar como tal com maior consistência por meio de contribuições diversas de especialistas em Português como Língua de Acolhimento (PLAc), dos quais podemos destacar Lúcia Maria de Assunção Barbosa e José Carlos Paes de Almeida filho, que vieram *in loco* para compartilhar e multiplicar os saberes sobre o ensino de PLAc, além de conhecerem propriamente o contexto migratório em que se realizavam as aulas, na cidade de Boa Vista.

Em meus registros, enquanto professora, os planejamentos das aulas sempre eram pensados com muita cautela para que os assuntos fossem abordados de maneira a acolher, fazendo com que o momento de aprendizagem ultrapassasse a noção de ensino formal. Havia sempre a inserção de elementos que lhes fizesse reconhecer seu papel de contribuidor na sociedade, como, por exemplo, o intercâmbio cultural, a alusão a elementos de sua própria cultura. A ideia não era fazê-los esquecer de sua condição de migrante, mas desassociá-la de um caráter.

O intuito de acolher neste ensino de português também foi pensado em diversos outros aspectos como, por exemplo, na estruturação de escalas de professores

voluntários, buscando sempre diversificar as duplas para que houvesse sempre diversos saberes e sotaques. Além disso, houve contínuas reuniões para alinhar as práticas em sala, buscando promover um espaço que combinasse aprendizado e acolhimento.

No segundo semestre de 2017, mais estruturado e contando com a gestão de profissionais de Letras, como a Professora Rebeca Araújo, o curso do Português do Projeto Acolher passa a ser desenvolvido no Colégio de Aplicação (CAp), fazendo parte das ações da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, parceria e resultado do acordo assinado com a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e, na perspectiva de desenvolver ações de educação, pesquisa e extensão voltadas à população em condição de refúgio.

Com tal estruturação, ofereceram-se cursos com 120 horas de duração, com duas turmas em níveis diferentes (básico e avançado), uma vez por semana, coordenado por professores do curso de Relações Internacionais e ministrado por acadêmicos de graduação e pós-graduação de diversos cursos da UFRR.

Figura 2 – Turma do curso de português no CAp



Sob essa perspectiva, o foco das aulas eram as abordagens comunicativa e intercultural que compunham o cotidiano dos alunos, e ao final era oferecido aos alunos imigrantes certificados de conclusão do curso de português, com 40h, totalizando 405 alunos, entre homens, mulheres e crianças com formatura realizada no âmbito da Universidade Federal de Roraima, especificamente no Colégio de Aplicação.

O Projeto Acolher responde a essa demanda de maneira positiva uma vez que as crianças também têm espaço no acolhimento, com atividades lúdicas na sala do “Portuguesinho”, crianças de 2 a 14 anos que também têm a necessidade de aprender, de socializar e de se sentirem acolhidas. Segundo Júlia Faria Camargo, o número de mulheres aumentou consideravelmente depois da inclusão das crianças no Portuguesinho.

Em geral, segundo Júlia Camargo, os principais desafios encontrados na execução das atividades concentram-se na dificuldade de uma adaptação rápida, que consiga ampliar o público participante, uma vez que o fluxo migratório é cada vez mais crescente e a procura pelas ações de extensão da universidade aumenta cada vez mais. A sustentabilidade financeira do projeto também representa uma dificuldade, uma vez que não existem recursos próprios para as atividades e o número de bolsistas extensionistas é muito pouco.

No total o curso alcançou até o momento cerca de 630 alunos em todas as suas atividades, com parcela considerável atendida nas aulas de Português. Atualmente o Português como Língua de Acolhimento, parte das atividades da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM), está sendo desenvolvido por meio de uma parceria com a Ericsson, sob o viés do aprendizado da língua tendo como principal ferramenta a tecnologia, promovendo inclusão digital, voltada para adultos e crianças,

A partir de 2017 a UFRR passou a ser a primeira Universidade do norte do país a compor a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), iniciativa em conjunto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e centros universitários e Universidades do Brasil com objetivo de estimular ações de ensino, pesquisa e extensão com temas voltados ao refúgio. Nesse processo, foi essencial a articulação do Projeto Acolher com o curso de Português como Língua de Acolhi-

mento (PLAc).

Projetando a visualização da consolidação do Projeto, Rebeca dar em seu depoimento a expressão de que o projeto tem sua importância social e que deveria ser tomado como exemplo em outras situações migratórias:

O curso de PLAc deveria ser uma política pública, algo fixo mesmo e bem planejado, que fosse gratuito a todas essas pessoas que chegam tendo em vista as diversas dificuldades do migrante em chegar no curso, manter uma assiduidade e falta de acesso a comida que causa fome (entrevista).

Figura 3 - Aula de Português com o uso da tecnologia da empresa Ericsson



Fonte: ERICSSON, 2018.

Segundo a Ericsson (2018) o projeto, intitulado *Technology for Good Lab*, foi concebido em 2017 após uma solicitação do governo brasileiro para que a Ericsson implementasse uma solução tecnológica que pudesse melhorar sua resposta à situação de migração venezuelana para o benefício dos migrantes e da população local no estado de Roraima. O laboratório deste projeto, que iniciou suas atividades em setembro de 2018, é composto por duas salas que oferecem inclusão digital com aulas de português para adultos e crianças, oferecidas em parceria com a universidade e prevê que após um ano de funcionamento, o laboratório digital terá impactado

diretamente cerca 480 pessoas.

Com a implementação do mencionado projeto, as aulas ainda tinham como grande intuito o ensino para além da língua, constituindo-se como um espaço de recepção e escuta sensível. No entanto, as ferramentas utilizadas para tanto mudaram significativamente, tendo em vista que tinha como principal pressuposto a inclusão digital. Sendo assim, segundo a coordenadora do Projeto Acolher afirma que “teve uma mudança grande na questão metodológica, ao aliar tecnologia com português, algo no mínimo inovador”.

Para além do impacto no processo de aprendizagem, a relação do migrante com a conectividade teve significativos avanços, implicando em processos de acolhimento e integração ainda mais eficazes. Em pesquisa feita com os alunos, observou-se que mais da metade tinha acesso à tecnologia, mas de maneira esporádica. O acesso à internet e o conhecimento tecnológico que o *Technology for Good Lab* proporciona ao migrante facilita sua comunicação com seus familiares e também sua integração à sociedade receptora.

4. EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Entende-se nesta pesquisa que o PLAc se relaciona aos diversos mecanismos pelos quais os migrantes podem se integrar à sociedade receptora, envolvendo interculturalidade, aspectos emocionais e sociais:

Não existe acolhimento sem integração e integração sem acolhimento. Entendemos que o acolhimento pode ser feito através da língua, só que a língua é só um passo ali, né? Um facilitador, vamos dizer assim. Você saber a língua não vai integrar, porque muitas vezes as pessoas chegam e não queriam estar aqui, não estavam buscando mudar de país para aprender uma língua. Então a língua já se torna a primeira barreira. É o primeiro nó a ser desfeito para poder se integrar (Entrevista com Júlia Faria Camargo).

O relato da coordenadora do Projeto é neste sentido, pois afirma que:

Também tem que se pensar uma coisa, que integração não é da pessoa que chega, e jogar a responsabilidade para o migrante, quase que colocando a condição de que se não se aprender a língua, o migrante não será integrado. A

integração é uma via de mão dupla. Não adianta o migrante aprender e falar o português perfeito se a sociedade onde ela está não se mostra aberta a receber e integrar esse migrante.

O acolher, vem nessa perspectiva pois coloca a sociedade como grande promotor dessa integração, chamando à ação não apenas a Universidade, mas outros atores também, uma vez que:

Sendo o papel principal da universidade de promover conhecimento, também tem o dever de provocar setores a pensar numa política pública de português para acolhimento. Uma das preocupações que surgem do projeto na universidade dentro do projeto de extensão é de ramificar à outras esferas públicas (Entrevista Júlia Faria Camargo).

Isso dialoga muito bem com os objetivos do curso de Relações Internacionais, berço das práticas do ensino de Português do Projeto Acolher. Dentro do objetivo geral do curso tem-se o de “formar profissionais aptos a analisar e responder aos fenômenos políticos, sociais, econômicos e culturais, a partir de categorias analíticas e explicativas próprias do campo de estudos das RI” (UFRR, 2015).

Nos objetivos específicos deste curso percebe-se ainda maior diálogo com os propósitos da iniciativa do Projeto Acolher, uma vez que almeja:

4.2.1. Construir um quadro teórico de referência que atenda à complexidade das questões envolvidas na análise dos fenômenos políticos, sociais, econômicos, ambientais e culturais envolvendo o Brasil em sua relação com o mundo;

4.2.2. Identificar os desafios das relações fronteiriças, sobretudo na América do Sul;

4.2.4. Colocar em destaque as questões relativas à multi-etnicidade dentro do quadro das relações internacionais sul-americanas e as aspirações e expressões de emancipação de grupos e minorias subnacionais no continente e no mundo (UFRR, 2015, p. 08).

É possível inferir, que para além de necessidades de sustento financeiro e sobrevivência, grande parte dos migrantes busca um emprego para sentirem-se parte

da sociedade de forma ativa e mais consolidada. Por meio das análises enquanto professora neste projeto, pude perceber que as motivações mais fortes da busca pelo ensino de Português eram as possibilidades que o conhecimento da língua poderia proporcionar no mundo do trabalho, tanto que uma das maiores inquietações dos alunos era sobre o certificado que receberiam, documento que serviria para provar sua proficiência na língua para o empregador.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto, esta pesquisa tomou como temática, o ensino de Português como língua de acolhimento e seu papel como facilitador do processo de integração de imigrantes venezuelanos em Roraima, provendo do estabelecimento de uma discussão sobre iniciativas como a do Projeto Acolher como prática capaz de proporcionar integração. Isso porque nos últimos anos o Brasil tem sentido os efeitos da crise política, social e econômica pela qual a Venezuela passa, principalmente Roraima, estado brasileiro que faz fronteira com o país e que tem enfrentado uma série de desafios com o aumento súbito de imigrantes venezuelanos.

Pode-se considerar também que em contextos de migração internacional, ampliam-se as necessidades de criação de políticas migratórias para melhor gerenciamento das novas demandas, percepção já adotada por países com histórico mais largo em fluxos migratórios de grande intensidade, principalmente na Europa. Dentre diversas práticas, destacamos neste trabalho aquelas que se referem ao ensino de línguas pois acredita-se que este tipo de política promove a satisfação de necessidades tanto dos migrantes quanto da sociedade receptora.

Sob o viés da linguagem, apoiou-se na teoria de que o idioma é um facilitador nos processos de integração, base para todas as outras facetas relacionadas a este processo, a saber: emprego moradia, educação e saúde. Se não é possível se comunicar minimamente essas necessidades se tornam cada vez mais distantes de serem sanadas. Portanto, a aquisição da língua local é de suma importância para o migrante, uma vez que é a partir dela que será possível sua inserção na sociedade.

Nessa perspectiva, mencionou-se uma modalidade específica de ensino de língua estrangeira dedicada à população migrante: o Português como Língua de

Acolhimento, que se realiza em contextos migratórios tendo como a afetividade e acolhimento alguns dos pilares de sua estrutura, constituindo-se assim como uma prática muito conveniente em contextos de migração internacional, pois promove de maneira mais facilitada a integração do migrante à sociedade onde se destinou.

Apesar da leitura de práticas de integração em contextos migratórios distintos, acredita-se que cada fluxo tem suas peculiaridades, desafios e benesses. Por isso se faz importante conhecê-las. Sendo assim, o trabalho se dedicou ao reconhecimento da crise da Venezuela e suas causas de teor político, social e econômico inter-relacionadas. Sob uma perspectiva histórica, analisou-se a trajetória da Venezuela tanto como receptor como emissor de migrantes. Em sua mais recente situação de emissor de migrantes, analisou-se também o perfil do migrante venezuelano que chega ao Brasil, especificamente ao estado de Roraima, principalmente em relação a aspectos educacionais e linguísticos.

Com essas informações foi possível estabelecer relação entre o ensino de português como língua de acolhimento e a integração dos alunos na sociedade do estado, integração esta que se realiza em diversas esferas: no mercado de trabalho, relacionamentos, acesso à educação, entre outros. Apesar da falta de registro em relação à empregabilidade é um fato que as aulas de português do Acolher promovem integração do migrante venezuelano na sociedade do estado de Roraima.

Além disso, é importante pontuar a existência e conquistas do projeto por meio de suas diversas parcerias, desde a universidade, até a sociedade civil e até mais recentemente com o setor privado, especificamente com a Ericsson. Acredita-se que quanto mais parcerias, maior o número de pessoas impactadas e beneficiadas pelo projeto. Isso pode ser até mesmo verificado na história do projeto. No início, enquanto atividade de disciplina do curso de Relações Internacionais, as aulas de português eram ministradas no abrigo, carecendo de uma série de elementos: estrutura física, material pedagógico, logística para transporte, entre outros.

A partir do momento em que passaram a serem realizadas na UFRR, essas carências específicas foram parcialmente sanadas. Já se conta com uma sala de aula e um ambiente propício ao aprendizado, mais o material pedagógico como a apostila de português, lápis, canetas e pincéis para quadros, por exemplo, ainda eram

custeados em sua maioria pelos próprios voluntários, mas de maneira pontual.

Pode-se inferir que o grande benefício da realização do Projeto Acolher na Universidade ademais da cessão do espaço, foi a inserção do público discente e docente nas atividades do projeto, de maneira voluntária, sejam na ministração de aulas ou em orientação jurídica para os migrantes, promovendo uma troca de saberes rica e constante. No entanto, o grande número de voluntários apesar de enriquecedora provoca uma alta rotatividade que pode ser prejudicial em processos educacionais, nos quais é necessária a figura de referência no aprendizado.

Por outro lado, com o crescimento da equipe de instrutores de português como língua estrangeira, houve a necessidade de maior conhecimento sobre essa modalidade de ensino para consolidar ainda mais a atividade. Isso possibilitou a vinda de profissionais e estudiosos altamente qualificados na área do ensino de Português como Língua Estrangeira (PLE) e português como Língua de Acolhimento (PLAc), referências no Brasil e no mundo: Professora Dr^a. Lúcia Barbosa e o Professor Dr. Almeida Filho, ambos da Universidade de Brasília.

Já na parceria com o setor privado, o Projeto Acolher ganhou uma nova roupagem, principalmente, no que diz respeito às ferramentas para o ensino-aprendizagem e possibilitou significativo avanço nas questões comunicativas, seja entre migrante e familiares ou migrante e sociedade acolhedora. No âmbito de formação, o projeto prevê remuneração a toda equipe colaboradora (professores, coordenadores e assistentes) e isso é um ponto positivo no sentido de diminuir a rotatividade da equipe, principalmente dos professores, possibilitando um processo de ensino mais sólido e contínuo.

É relevante pontuar que não se podem comparar as fases do projeto em suas diferentes parcerias, pois em cada uma delas há demandas e conquistas diferentes. Mas a partir dessa leitura, é possível afirmar que o Projeto Acolher tem um caráter de adaptabilidade e flexibilidade altamente positivo, pois consegue conversar com as diversas demandas de maneira a acolher compreensivamente todos os atores envolvidos, para que haja benefícios mútuos.

Conclui-se que o Projeto Acolher cumpre papel importante no cenário de migração internacional que se desenvolve no estado de Roraima, principalmente

nos anos de 2017 e 2018 quando de fato desenvolve suas atividades no campo do ensino de Português. Trouxe benefícios não apenas a um público, mas a todos que se propuseram a apoiá-lo, o que não é tarefa fácil e mais ainda se tratando de um estado que ainda havia lidado com um fluxo de tamanhas proporções e com pouca estrutura para tanto.

Por meio dessa iniciativa, promoveu-se a atuação intensa dos alunos e das pessoas da sociedade civil nas atividades desenvolvidas, algo marcante nesse processo. Pontua-se também a louvável abertura da Universidade para esta iniciativa, promovendo uma formação cidadã dos acadêmicos, futuros profissionais. Não há um número que consiga expressar as conquistas de cada aula, o olhar de satisfação de um aluno e o agradecimento às vezes tímido, outras vezes expressivo ao fim de cada classe, o crescimento pessoal de cada voluntário que passou pelo projeto, os laços criados nesse processo, a satisfação visível do migrante por estar em um ambiente que o aceita independentemente de sua nacionalidade.

Por fim, foi possível perceber uma interdisciplinaridade na gerência dos processos de integração, pois não se refere apenas às ciências sociais, mas perpassa por uma série de disciplinas, dentre elas as Relações Internacionais. O mesmo ocorre com a prática do ensino de Português como Língua de Acolhimento, que não necessariamente deve estar atrelada unicamente às Letras, pois envolve uma gama de temas concernentes a uma diversidade de saberes, que podem ser administrados por uma série de profissionais e acadêmicos. Espera-se que este trabalho consiga gerar reflexões acerca desta prática e mais do que isso, multiplicá-la. Que iniciativas como essa possam ser vistas como essenciais nos processos integrativos em migrações internacionais.

6. REFERÊNCIAS

BARBOSA, L. M. A.; SÃO BERNARDO, M. A. Língua de Acolhimento. In: CAVALCANTIL, *et al* (Orgs.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais, verbete Língua de Acolhimento**. Brasília, DF: UnB, 2017.

CASTLES, Stephen. *Et al*. Integration: mapping the field. **Report of a project carried out by the Centre for Migration and Policy Research and Refugee Stu-**

dies Centre, University of Oxford. Oxford University Press, 2001.

ERICSSON. **Digital inclusion for refugees: Technology for Good @ Roraima** Disponível em: < <https://www.ericsson.com/en/blog/2018/10/digital-inclusion-for-refugees-technology-for-good--roraima> >. Acesso em: 10 mar. 2019.

GROSSO, M. J. As competências do Utilizador elementar no contexto de acolhimento. In: ANÇÃ, M. H. (Org.). **Actas do Seminário Língua Portuguesa e Integração**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007.

_____. Língua de acolhimento, língua de integração. **Horizontes de Linguística Aplicada**, v. 9, n. 2, Brasília, 2010.

International Organization for Migration – IOM. Migrants and the host society: partnerships for success **International Dialogue on Migration**. 2008. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/idm_11_en.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2019.

_____. **Migration trends in the Americas**. 2018. Disponível Online em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendências_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela_EN_Julio_2018_web.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

ROBINSON, Vaughan. **Migration and public policy**. Londres: Edward Elgar Pub, 1999.

TAVARES, C. M. R. **Arquivo iconográfico sobre o ensino da língua portuguesa na UFRR**. Boa Vista: UFRR, 2019.

UFRR - UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. Conselho Universitário. **Estatuto**: Universidade Federal de Roraima, 2013.

9. Fronteira, Estado e Teoria social: um giro político-analítico nos processos de apreensão das fronteiras

*Eric Gustavo Cardin*¹²⁶

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Entre o entender e o controlar; 3. Entre o escutar e o dialogar; 4. Referências.

RESUMO

O objetivo do capítulo é problematizar a relação entre o desenvolvimento teórico dos estudos sobre as regiões de fronteira e as formas de abordagem política de tais regiões. Em um primeiro momento, o texto problematiza o modo em que a ciência tradicional pensa as fronteiras e tenta politicamente apreender tais regiões e, em um segundo momento, discute o processo de rompimento com estas leituras. Por fim, apresentamos alguns caminhos possíveis por meio da articulação de uma mudança de olhar acadêmico, espelhado, em outra forma de fazer política.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteiras. Teoria Social. Paradiplomacia.

1. INTRODUÇÃO

A elaboração de uma forma diferenciada de intervir nas regiões de fronteiras envolve mudar a maneira em que analisamos estes espaços. Neste sentido, a velocidade com que a paradiplomacia e a cooperação transfronteiriça ganham importância e se consolidam está diretamente relacionada ao fortalecimento ou não de outras formas de observação e estudo das fronteiras. A relação entre a análise das

126 Doutor em Sociologia (UNESP/Brasil). Pós-doutor em Antropologia Social (UNaM/Argentina). Professor do Programa de Pós-graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Brasil). Membro do Laboratório Fronteiras, Estado e Relações Sociais (LAFRONT – www.gpfronteras.com). E-mail: eric.cardin@unioeste.br.

dinâmicas fronteiriças e das relações sociais que são estabelecidas nestas regiões sinalizam para a necessidade de superação de abordagens que visam apreender a fronteira e os seus sujeitos como se fossem objetos inertes, exigindo a elaboração de teorias, metodologias e políticas públicas que consigam captar o movimento, a fluidez, os fluxos, a mobilidade, enfim, o sociometabolismo característico de tais localidades.

Neste contexto, o presente capítulo se propõe a problematizar o processo de construção dos saberes referentes às regiões de fronteira e refletir sobre o impacto deles no modo em que tentamos intervir nas comunidades que as habitam. Em linhas gerais, buscamos demonstrar como teoria e prática são dimensões associadas e interdependentes, sendo que a falta de observação dos movimentos que definem os contornos que delineiam a vida social e dos processos de socialidade possuem consequências na atuação política, pois ela ainda tende a ser pensada dentro de uma concepção articulada com a ideia de construção do Estado-Nação, deixando, consequentemente, que a liquidez do mundo contemporâneo escorra por entre os seus próprios dedos.

O estudo dos processos de interação social nas fronteiras sinaliza para a existência de um anacronismo entre as políticas públicas pensadas por meio de uma concepção de ciência tradicional e a vida cotidiana, situação que nos exige outras formas de pensar o mundo. Não é simplesmente uma contradição entre modernidade/pós-modernidade, é uma observação das implicações da razão moderna na forma de entendermos e de construirmos políticas. Aqui nos aproximamos mais de um esforço decolonial, do que necessariamente de um reconhecimento da existência de uma pós-modernidade, pois partimos do pressuposto que o pensamento moderno corresponde, primeiramente, a formas de apreensão da realidade e de controle de corpos e mentes.

As reflexões apresentadas neste texto são oriundas de um conjunto de situações e análises desenvolvidas ao longo dos últimos quinze anos. Durante este período, os diversos estudos realizados foram marcados profundamente por reflexões oriundas diretamente de pesquisas de campo, realizadas diretamente por mim e por auxiliares de pesquisa que supervisionei ou orientei em diferentes ocasiões, em

diferentes pesquisas e em diferentes fronteiras. De certa forma, isso é consequência de uma compreensão acadêmica que considera que o desenvolvimento teórico é diretamente relacionado com a materialidade. Sem exceção, é ela que define nossa formação e qualificação, é ela que define nossas condições concretas de trabalho, nossa infraestrutura e financiamento e é ela que configura os contornos das diversas fronteiras que estudamos.

A ligeira exposição inicial, que joga no ar inquietações e sinaliza algumas preocupações, busca iluminar um amplo problema que não conseguirei refletir em sua totalidade. Entretanto, faço questão de iniciar o capítulo desta forma, pois a ambição que se coloca como meta tem um caráter quase epistemológico – resalto o “quase” – pois não me atreveria a falar que é epistemológico, pois isso exigiria uma exploração muito mais aguçada e avançada de filosofia da ciência. Em linhas gerais, o capítulo está amarrando ou sustentado por minhas andanças e pelas reflexões originadas de um movimento constante e dialético de relação entre teoria e prática. A observação desta relação ilumina de maneira significativa a forma em que teoricamente apreendemos as fronteiras e a forma em que politicamente elas são pensadas.

Humildemente, no intuito de organizar o texto e adiantar um pouco dos caminhos propostos para a leitura, explícito que pretendo refletir com o leitor apenas sobre dois assuntos. Primeiramente, sobre o impacto da manutenção de algumas categorias analíticas desenvolvidas durante a modernidade no processo de apreensão e gestão das fronteiras, mais especificamente naquilo que se refere às discussões de políticas públicas e controle populacional. E, em um segundo momento, refletir sobre os esforços teóricos de superação do debate imposto na modernidade e sobre as possibilidades analíticas para o entendimento das regiões limítrofes que se originam deste debate. É um movimento simples, mas que pode nos indicar outras formas de entendimento das relações entre as dinâmicas de fronteiras e as políticas pensadas para estas regiões.

2. ENTRE O ENTENDER E O CONTROLAR

O desenvolvimento dos estudos fronteiriços ocorre de maneira intimamente

vinculada ao desenvolvimento e a consolidação do Estado-Nação. O movimento de territorialização do espaço, as frentes de expansão e pioneira, os processos de “branqueamento”, de construção de uma identidade nacional, não correspondem exclusivamente a políticas nacionais de ocupação e de soberania, mas também a formas hegemônicas de entendimento das fronteiras no mesmo período histórico. Se as ações políticas encontravam respaldo na teoria social produzida, esta, por sua vez, refletia de maneira panorâmica os movimentos de formação do Estado.

Contudo, neste momento não é do interesse o desenvolvimento de uma análise exaustiva e aprofundada sobre a constituição do Estado Moderno, pois não é este o foco do capítulo, mas adianto que serão necessários alguns apontamentos que possuem consequências nas relações entre teoria e prática no processo de apreensão e entendimento das fronteiras. Charles Tilly (2006), professor de Ciências Sociais da Universidade de Columbia em Nova Iorque/EUA no artigo *Guerra e construção do Estado como crime organizado*, descreve por meio de análises historiográficas a constituição do Estado Moderno. Em essência a sua tese é de que, diferente daquilo que pensavam os contratualistas, o Estado não nasceria de um acordo entre sujeitos, mas sim da chantagem de grupos que venderiam proteção.

No movimento de expansão destes grupos de chantagem em um primeiro momento se desenvolvem os aparelhos de segurança e repressão e, posteriormente, os aparelhos ideológicos. A discussão feita por Tilly é atual e reflete, ao mesmo tempo, a liberdade profissional que ele possui, os conhecimentos acumulados pela ciência e um contexto político, em que cada vez mais se visualiza os vínculos entre Estado e corrupção. Em períodos históricos anteriores, o Estado recebeu um conjunto de outras definições que são vinculadas ao local de origem e as condições dos seus respectivos observadores. Neste sentido, não é absurdo afirmar que o entendimento popular que temos de Estado hoje foi construído na Europa durante o século XIX e começo do século XX, um conhecimento produzido academicamente e que foi se popularizando ao longo de décadas.

Timothy Mitchell (2008) afirma que o entendimento que devemos ter do Estado necessita passar pela compreensão conjunta de sua forma material e ideológica. Com isso, ele busca se diferenciar das perspectivas que se concentram exclu-

sivamente na análise do Estado como um sistema, mas também daquelas interpretações sustentadas em uma concepção de Estado-Ideia. Concretamente, Mitchell demonstra que o Estado surge de técnicas que permitem que práticas materiais adquiram a aparência de formas abstratas. Neste contexto, qualquer esforço de separar a aparência abstrata ou ideal do Estado de sua realidade material não permite a sua compreensão adequada. Com isso, pensamos que a ação do Estado exige o entendimento de sua definição, organização e função dentro de uma realidade concreta.

No percurso de separação das categorias sociedade política e sociedade civil se forjou a ideia de um Estado com superpoderes de gestão e com superpoderes de defesa, um Estado que reflete interesses de classes específicas ao mesmo tempo em que possui o legítimo direito do uso da força; um estado que gradativamente se descola e se desloca da sociedade civil, fazendo com que as categorias sociedade civil e sociedade política, amplamente utilizada na academia e na sociedade de uma maneira mais ampla, retratasse um rompimento problemático, um rompimento que interfere diretamente na elaboração de políticas.

A partir do momento em que os grupos dominantes se apropriam do Estado e se cristalizam em suas instituições e dispositivos, criando mecanismos para sua autorreprodução, a leitura teórica acadêmica inevitável reflete a existência de duas dimensões sociais que são separadas na observação do movimento da *pseudoconcreticidade*, mas que originalmente não era. Em síntese, partimos do pressuposto que Sociedade e Estado fazem parte de um mesmo universo, mas que foram separados no desenvolvimento da modernidade, um desenvolvimento real e que se expressa nas teorias que foram sendo elaboradas paralelamente.

A observação científica deste processo de separação destas duas categorias permite o surgimento de um amplo conjunto de reflexões ao longo do século XIX e XX, reflexões que buscam definir cada uma destas dimensões e mostrar suas relações. No intuito de romper com a metafísica e construir uma ciência baseada em elementos mensuráveis, as ciências humanas foi se apropriando de metodologias de outras áreas para construir seu objeto de estudo, um objeto que deveria ser apreendido e que poderia ser comparado. Neste esforço, surge a necessidade de

inserir as diversas possibilidades de existência e de ações dentro de categorias, de conceitos, que poderiam ser explicativos para um comportamento médio.

É neste contexto, que surgem o Estado e a Sociedade como categoria científica. Em grande medida, durante o longo processo de elaboração das duas definições buscou-se a formatação de grandes caixas que pudessem apreender uma diversidade de ações e ao mesmo tempo garantir a possibilidade de comparação com outras grandes caixas. Em um estudo tradicional sobre o impacto do desemprego nos índices de violência de uma determinada região definiríamos uma amostra para a realização do estudo e o resultado mais relevante corresponderia à média do comportamento observado. A construção de uma política pública para tentar resolver o problema explicitado faria o mesmo movimento, buscando atender o perfil mais comum dos desempregados, ou seja, o perfil mediano.

O exemplo dado tem a finalidade de demonstrar que a razão tradicional moderna busca o controle de duas variáveis estáticas para relacionar o impacto de um indicador objetivo (o desemprego) a um problema também específico (os índices de violência). Não suficiente, o exemplo proposto ainda restringe o lugar onde esta relação será observada, fazendo um recorte espacial. Os resultados obtidos e sintetizados em um comportamento médio podem ser comparados e reavaliados conforme são realizadas mudanças nas variáveis, observando o tempo de trabalho ou a idade dos desempregados estudados. Este tipo de investigação necessita de um rígido controle metodológico, pois se sustenta na neutralidade e na objetividade das categorias utilizadas.

Em uma região de fronteira esta reflexão se torna problemática, pois a amostra utilizada tenderia a ser retirada do número correspondente a população permanente no município fronteiriço, ou seja, da população que possui residência fixa comprovada. Com isso, se ignoraria o aspecto mais característico das regiões de fronteira que é a mobilidade humana. Para apreender este fenômeno, as políticas precisam desenvolver técnicas que observem a população presente, ou seja, aquela composta pelos habitantes com residência fixa acrescida da população flutuante. No entanto, as teorias e as políticas tradicionais apresentam dificuldade por se relacionarem com objetos inertes.

Como pano de fundo destas discussões encontra-se o fato do Estado ser entendido como um aparelho administrativo de um território, um território que é habitado por uma sociedade específica, uma sociedade que obtém sua articulação e coesão pela existência de uma cultura comum, cultura que reflete, por sua vez, uma identidade. Uma sociedade média, uma cultura média, uma identidade média. A existência do Estado é diretamente atrelada à manutenção de uma sociedade, de uma cultura e de uma identidade específica. É deste debate que surgem as reflexões sobre cultura, identidade nacional e sobre os processos de construção de uma suposta “brasilidade”. O objetivo destes esforços teóricos e políticos é simplesmente a própria manutenção e reprodução do Estado e dos grupos que o controlam.

Entretanto, sabe-se hoje que nenhuma destas categorias são naturais, todas são históricas e se são históricas são passíveis de alteração com o tempo. As afirmações realizadas não correspondem a um julgamento, mas apenas a observação de um processo. Um processo em que o Estado-Nação se constrói, em movimentos que perpassam pela ocupação e pelo controle físico do território e dos corpos, mas também por uma conquista de almas. Um movimento que é empírico, mas que é teorizado. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado vai se colocando na vida das pessoas como inevitável, ele também vai sendo conceituado dentro das universidades, como uma categoria apartada da sociedade civil.

Visualizando as necessidades diretamente relacionadas a sua reprodução, não é difícil concluir sobre a importância da construção da identidade nacional e da defesa de uma soberania ainda em construção, isso em determinado recorte espaço-temporal. É dentro deste contexto, que observamos o desenvolvimento dos estudos sobre fronteira no Brasil. Inicialmente, os debates realizados sobre o assunto podem ser divididos em duas únicas matrizes, uma preocupada com questões vinculadas a defesa nacional e outra com os processos de ocupação territorial.

A primeira matriz se sustenta inicialmente com os estudos militares que, em um primeiro momento, se limitavam a uma exposição dos processos de demarcação territorial. Apenas posteriormente, se acrescentam nesta perspectiva as reflexões referentes à importância das fronteiras na formação e na defesa do Estado-Nação, problematizando a necessidade de ocupação territorial, o processo de

construção da brasilidade e a defesa da soberania. Podemos observar isso em obras de Hélio Viana (1948), Everardo Backheuser (1952), Renato Mendonça (1956), Major Murilo Gomes Ferreira (1966), General Golbery do Couto e Silva (1967), General Frederico Rondon (1969), Teixeira Soares (1973), General Carlos de Meira Mattos (1990), entre outros.

A segunda matriz engloba os pensadores que analisavam o processo de interiorização da sociedade brasileira, alimentando-se teoricamente das discussões de Turner sem ao menos estabelecer uma contextualização dos conceitos desenvolvidos por este historiador. Assim, nosso processo de ocupação territorial também passa a ser legitimado pela existência de “vazios demográficos”, que seriam heroicamente desbravados por nossos “pioneiros”. Tal perspectiva reflete principalmente nos livros “oficiais” publicados pelas diversas municipalidades no oeste do Brasil, onde a história narrada, preservada, vangloriada e difundida, é a história dos “colonizadores”. Os povos originários que habitavam as diferentes localidades, assim como os primeiros posseiros, são observados de forma muito rasa e sem protagonismo.

3. ENTRE O ESCUTAR E O DIALOGAR

Enquanto esta segunda matriz perdeu o seu espaço acadêmico, a primeira ainda se faz muito presente nos estudos das regiões de fronteira, influenciando diretamente na construção das políticas públicas para tais localidades. Os estudos etnográficos realizados sobre os povos originários, sobre os movimentos rurais e sobre os processos de êxodo, assim como aqueles realizados para o entendimento das disputas no processo de construção dos grandes centros urbanos, trouxeram para o interior da universidade outros sujeitos sociais e denunciaram o processo de silenciamento vivido por um grande contingente de pessoas devido à predominância de uma discussão teórica e também política presa a categorias que não permitiam a existência do outro.

No livro *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*, José de Souza Martins (2009) expressa de maneira ímpar este movimento ao entender que as fronteiras, em essência, correspondem a um encontro de temporalidades distintas.

Com isso, Martins quer dizer que, em um mesmo momento histórico, coexistem diferentes percepções e vivências temporais, expressas em formas de organização e em distintas representações do outro. Neste sentido, ele sintetiza esta reflexão:

O tempo histórico de um camponês dedicado a uma agricultura de excedentes é um, enquanto o tempo histórico do pequeno agricultor próspero, cuja produção é mediada pelo capital, é outro. E é ainda outro o tempo histórico do grande empresário rural. Como é outro o tempo histórico do índio integrado, mas não assimilado, que vive e se concebe no limite entre o mundo do mito e o mundo da História. Como ainda é inteiramente outro o tempo histórico do pistoleiro que mata índios e camponeses a mandado do patrão e grande proprietário de terra: seu tempo é o do poder pessoal da ordem política patrimonial e não o de uma sociedade moderna, igualitária e democrática que atribui à instituição neutra da justiça a decisão sobre os litígios entre seus membros. A bala de seu tiro não só atravessa o espaço entre ele e a vítima. Atravessa a distância histórica entre seus mundos, que é o que os separa. Estão juntos na complexidade de um tempo histórico composto pela mediação do capital, que junta sem destruir inteiramente essa diversidade de situações (MARTINS, 1996, p. 31-32).

José de Souza Martins chama atenção para a presença do outro, um outro que foi negado em uma historiografia oficial, historiografia que apenas de forma muito superficial observou a existência de outros povos no caminho trilhado pelos supostos “pioneiros”. Na mesma época em que Martins realizava seus estudos de campo, Roberto Cardoso de Oliveira (1964), antropólogo brasileiro imprescindível para o entendimento das relações fronteiriças, nos presenteava com o desenvolvimento da categoria de “fricção interétnica” para pensarmos a produção de novas sínteses comportamentais nos locais marcados pela existência de fronteiras sociais.

Depois destas reflexões, qualquer tentativa de entender o outro por meio de categorias pré-elaboradas com a finalidade de enquadrá-lo dentro de um modelo idealizado pelo pesquisador tornou-se obsoleta. Hoje, nenhum cientista social sério, define o perfil de um trabalhador, de um migrante ou de um suposto criminoso, exclusivamente por meio de elaboração de tipologias bibliográficas. Este perfil é construído por meio de pesquisa de campo, observando, analisando e sintetizando

aquilo que é apreendido das interações destes sujeitos com o mundo que os cerca. Hoje, mais do que em qualquer outro momento, sabemos que qualquer definição conceitual é marcada por sua relação espaço/tempo.

Neste ponto torna-se importante uma rápida síntese. A origem daquelas duas matrizes teóricas de entendimento das fronteiras, a separação e a superação/manutenção das mesmas são acontecimentos diretamente relacionados à materialidade e ao contexto histórico em que foram produzidas. Por razões que me parecem óbvias, ao longo do século passado houve um distanciamento entre aqueles que destinaram seu tempo para pensar a fronteira em termos de segurança e defesa e aqueles que se preocupavam com as fronteiras sociais e culturais. Um grupo articulado com a sociedade política, outro com a sociedade civil. Este rompimento histórico destas duas dimensões, que, como foi afirmado, faz parte de um mesmo universo, é facilmente comprovado quando observamos a relação que o Estado brasileiro vai estabelecer com suas fronteiras ao longo de sua própria história.

Segundo informações da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (<http://cdif.blogspot.com/>), as regiões fronteiriças do Brasil têm sido uma fonte constante preocupação para os governos desde o período colonial, principalmente pelo fato da ocupação territorial ser concentrada na costa do Atlântico, enquanto a fronteira continental se apresenta escassamente povoada. Em contraste com a média nacional de aproximadamente 23 habitantes/km², a densidade populacional da faixa de fronteira raramente excede 10 habitantes/km². Uma população de quase 11 milhões de pessoas (2010) distribuída de forma desigual por toda a região, abrangendo 27% do território nacional.

A ideia de que o “vazio demográfico”, ideologicamente desenvolvida por Turner (1999), corresponderia a uma das possíveis causas de perda territorial em um contexto de expansão dos movimentos migratórios dos países vizinhos estava presente na elaboração de sucessivas políticas estatais e deu origem à primeira conformação espacial da faixa de fronteira. A Lei de Terras de 1850, que limitava a aquisição de terras vagas em todo o país, reservava uma faixa de dez léguas ao longo das fronteiras do império com países estrangeiros, onde a terra poderia ser concedida gratuitamente, por exemplo. Contudo, o uso desta justificativa de caráter

demográfico não garantiu um esforço permanente do Estado em se fazer presente em toda faixa de fronteira, principalmente dado aos altos custos de implementação e manutenção de uma política visando a ocupação sistemática de todo o território nacional. Coube ao exército a fixação no território por meio da disseminação de organizações militares em praticamente toda fronteira nacional.

O marco legal das atuais políticas públicas para as regiões fronteiriças brasileiras foi estabelecido em 1979, ou seja, durante a ditadura civil-militar, quando uma zona de segurança foi efetivamente criada ao longo da fronteira política internacional (Lei 6.634, de 25/1979). A delimitação estabelecida foi ratificada pela Constituição Brasileira de 1988 como uma zona indispensável à segurança nacional, indicando diversas regras de uso da terra, de circulação de pessoas e mercadorias, além da composição do capital e do pessoal das empresas localizadas nos limites do Brasil. Em grande medida, as preocupações expostas eram direcionadas para questões vinculadas ao controle, a defesa, a soberania e, apenas indiretamente, tocavam em aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social dos municípios fronteiriços.

O fim da ditadura e o reestabelecimento da democracia, ainda que de maneira frágil, modificou ou reorientou as preocupações de segurança e defesa existentes no país. No período de 1964 a 1985, o foco das ações militares era o controle político interno, alimentado pela doutrina de segurança nacional, que projetava a expressão interna da guerra fria nos partidos e grupos de esquerda. Com a redemocratização, a função constitucional da defesa externa ganhou mais peso, trazendo à tona a preocupação com a presença e afirmação da soberania na região amazônica e nas demais fronteiras internacionais. Em outro momento, destaquei que a Constituição de 1988 marcou um momento de mudança na relação estabelecida com a militarização, “representando uma paulatina ampliação da importância da sociedade civil no planejamento, na organização e na execução das políticas de fronteira” (CARDIN, 2017, p. 195).

Constata-se que a valorização da sociedade civil na elaboração de políticas raramente foi efetivada. Durante a gestão do ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, observa-se que este caráter democrático se expressou no Pla-

no Nacional de Defesa publicado em 1996, documento que explicitava o interesse estatal no fortalecimento do adensamento demográfico nas regiões de fronteira por meio do desenvolvimento regional. Contudo, as políticas neoliberais implementadas no período, não garantiram um crescimento organizado destas regiões, pelo contrário, elas promoveram uma ampliação significativa de práticas informais e ilegais devido ao aumento do desemprego e do baixo controle fronteiriço (CARDIN, 2015; 2017).

Nas últimas décadas, observa-se que os cuidados referentes a segurança pública se direcionam ao real exercício da soberania do Estado Nacional em um contexto marcado por fluxos transnacionais que escapam ao controle estatal. Se o povoamento e a presença militar, expressados nas fortificações e nas colônias militares aliviavam a preocupação com a perda territorial durante o século XX, não é possível afirmarmos o mesmo sobre os dilemas da segurança na fronteira contemporânea, associados com os fluxos relacionados a criminalidade ilegal e transnacional. O perfil e a quantidade de fluxos existentes nas fronteiras não conseguem ser apreendidos e entendidos por definições tradicionais de fronteira, que compreendem estes espaços quase que unicamente como limites internacionais.

Em linhas gerais, constata-se que a percepção da fronteira como fonte de preocupação no setor de segurança pública permanece, embora possam ocorrer mudanças conceituais sobre o que representa ou não representa uma ameaça ao Estado em cada momento histórico, preocupações que se manifestam nos cuidados em relação as práticas de contrabando, tráfico e terrorismo, por exemplo, que ocorrem em diferentes lugares do mundo. A forma em que o Estado se relacionou com as fronteiras ao longo da história com frequência foi marcada por preocupações que perpassaram pela segurança e pela defesa da soberania. Muitas vezes estes objetivos não foram alcançados por problemas de orçamento ou por problemas de gestão, mas teoricamente e ideologicamente, na concepção hegemônica do Estado, a fronteira comumente foi um problema militar, com raríssimos momentos de mudança de olhar.

Acompanhando a forma em que o Estado aborda as fronteiras, a produção acadêmica sobre estas regiões também direciona sua atenção, garantindo a manu-

tenção das matrizes teóricas separadas, uma preocupada com a segurança, com os limites, com a defesa, e a outra preocupada com a diversidade, com a interação e com os hibridismos. Ainda hoje observa-se a tendência de separação empírica e analítica da sociedade política e sociedade civil. No entanto, os debates realizados sobre a “sociedade civil” são oxigenados por pesquisa de campo, as categorias analíticas são construídas e reconstruídas por meio da interlocução com os sujeitos estudados, garantindo um rompimento com a ciência tradicional, que acreditava na possibilidade de neutralização das subjetividades, na existência de uma cultura única e ideal, na existência de uma identidade natural e de um comportamento médio padrão. Em síntese, os estudos das fronteiras sociais avançaram acompanhando as mudanças sociais que expressam a diversidade e as inúmeras outras possibilidades de arranjos societários.

Por outro lado, os debates realizados sobre fronteiras dentro de uma perspectiva estatal se encontram vinculados a teorias e a uma razão composta pela ciência moderna, que no esforço de entender o mundo divide a realidade em polos dicotômicos, inserindo os sujeitos e os problemas em caixinhas conceituais para que possam ser comparadas e, do seu interior, extraído médias comportamentais. O Estado, quando pensa na construção de políticas públicas, ainda pensa por meio desta razão, pois a sua própria definição é derivada de um momento em que Estado e Sociedade Civil são considerados *entes* separados. Neste sentido, explicita-se que os debates sobre segurança pública, desenvolvimento e a própria construção de políticas em regiões de fronteiras precisam ser oxigenados por pesquisas que demonstrem que a quantificação destas realidades não possibilita o entendimento dos sentidos envolvidos, elas apenas indicam tendências.

É preciso pensar tais questões por meio de teorias que estabeleçam um rompimento com as premissas da reflexão “moderna”. Tal reflexão teve sua importância acadêmica e social, no entanto ela apresenta dificuldades para apreensão de um mundo onde as relações de poder e de formação humana não são mais verticais. Consideramos válidas as observações de Timothy Mitchell (2008, p. 118) ao destacar que o entendimento do Estado exige: a) o abandono da concepção de que ele é uma entidade independente; b) o rompimento da separação estado/sociedade e

estado/economia; c) a superação da ideia de que o estado é exclusivamente uma instância decisória; d) para considerarmos o Estado como um efeito dos processos cotidianos de organização espacial e temporal, com especificação funcional, supervisão, vigilância e representação que criam a aparência de um mundo essencialmente dividido entre sociedade/estado, economia/estado.

A região de confluência das fronteiras do Brasil, Argentina e Paraguai, por exemplo, possibilita a padronização e uma relativa “democratização” do consumo e dos preços das mercadorias por intermédio da existência de impostos diferenciados e de suas zonas francas internacionais, que disponibilizam produtos com alto valor agregado das mais diferentes partes do planeta. Não suficiente, acrescenta-se ao seu dinâmico mercado internacional transfronteiriço a facilidade de comunicação e trânsito existente entre os moradores de Foz do Iguaçu/Brasil, Ciudad Del Este/Paraguai e Puerto Iguazú/Argentina, que estreitam os laços sociais e culturais dos habitantes da região. Como já foi muitas vezes indicado (CARDIN, 2011; CARDIN, 2015), o fluxo de trabalhadores nos diferentes mercados da fronteira, a busca de um lazer diferenciado durante os períodos de ócio e, principalmente, uma alta circulação de capital, fato que cria uma forte relação de interdependência entre as três economias (CARDIN, 2009).

Entretanto, a correlação dos municípios limítrofes e o desenvolvimento regional são diretamente influenciados pelos processos de mundialização da economia, da política e da cultura, que fomentam um maior espaço de manobra para os trabalhadores e empresários, mas, paradoxalmente, alimentam os sentimentos presentes na *nave espacial* problematizada por Octavio Ianni (2002). Ao mesmo tempo em que a mundialização de capitais e de valores possibilita campos de investimento, cria insegurança e, ao mesmo tempo em que amplia o mercado, observa o aumento dos processos de empobrecimento e exclusão. Todavia, uma das principais características da contemporaneidade é que, dentro desse redemoinho composto por inúmeras contradições, a suposta *nave espacial* não possui nenhum tipo de controle eficaz, pois as ferramentas de análise e de gestão frequentemente utilizadas não conseguem apreender de maneira adequada a fluidez do mundo contemporâneo.

Como chamamos atenção em outro momento (CARDIN, 2009), a administração pública da região de confluência das fronteiras do Brasil, Argentina e Paraguai exige um constante diálogo sobre problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais e que fogem do controle imediato do poder executivo local. Assim, torna-se urgente o alargamento da concepção daquilo que se entender por governar, ampliando e democratizando o número de agentes envolvidos, estabelecendo metas objetivas, transparentes e consensuais, divulgando e discutindo os resultados obtidos e escutando, sempre, as demandas sociais, praticando *governança*. Com isso, busca-se a participação de diferentes sujeitos governamentais e não-governamentais preocupados com as questões locais e com disposição para fomentar e executar um conjunto de tarefas que permitam uma melhor condição de vida para a população presente na fronteira destacada, por exemplo.

A soma da paradiplomacia com a governança constitui-se como uma nova possibilidade para as regiões que almejam o desenvolvimento regional sustentável. A paradiplomacia, por prever relações diplomáticas, partindo de pequenas localidades; e a governança, por ampliar o número de sujeitos ativos na política local e por trabalhar com fundamento em metas e estratégias bem delineadas. Nesse quadro, constata-se que uma das possibilidades de melhoria nas condições de vida dos moradores da região da Tríplice Fronteira seja o fortalecimento de suas relações internacionais. Como salientamos, os problemas existentes em uma das cidades limítrofes trazem rápidas consequências para as demais; logo, as políticas socioeconômicas engendradas precisam envolver a região como um todo (CARDIN, 2009, p. 169).

O fortalecimento de uma nova forma de se fazer política em regiões de fronteira exige mudanças na forma de análise destas localidades, mudanças que permitam a superação do rompimento entre sociedade política e sociedade civil. As pesquisas de campo demonstram as dificuldades do Estado em se fazer estado durante o controle aduaneiro, mas não somente, explicitam também os limites de sua intervenção na saúde, na segurança e na educação pública, por exemplo. A questão que se coloca nas regiões de fronteira perpassa pela construção de análises que se originem do pressuposto da existência de um desenvolvimento interdependente

entre as cidades fronteiriças e, por fim, que observe que a principal característica de qualquer fronteira é a tendência a mobilidade.

Diante de tais desafios, o exercício da governança, sustentada pela paradiplomacia em regiões de fronteira, necessita observar outras formas de olhar o mundo, formas que não são presas à racionalidade científica moderna construída sobre polos dicotômicos. Neste sentido, cabe, em um primeiro momento, o entendimento crítico do lugar ocupado pelas fronteiras no interior da divisão internacional do capital. Neste contexto, as fronteiras desempenham um duplo papel, ao mesmo tempo em que possuem a função de proteger os mercados nacionais, reforçam a existência das assimetrias políticas, econômicas e tributárias que possibilitam a circulação global do capital. Um exemplo disso pode ser encontrado no processo de implantação das maquilas no Paraguai (BAUMGRATZ e CARDIN, 2019).

A implantação e a execução de política com este perfil, articula aspectos locais, regionais e internacionais, que passam pelo interesse do mercado internacional, da existência de condições locais adequadas e da articulação com os fluxos regionais - aspectos dinâmicos e interdependentes, que configuram o sociometabolismo das regiões de fronteira. Neste sentido, torna-se pertinente a observação e o entendimento da presença das redes transnacionais existentes nestas localidades (FIOROTTI e CARDIN, 2018). A facilidade de deslocamento, associadas aos modos de viver historicamente articulados com a circulação por toda faixa de fronteira, exigem que as políticas públicas partam sempre da observação da população presente no município. Com isso, elas precisam deixar de ser reativas para se tornarem proativas, criando protocolos para situações futuras.

Por fim, uma terceira observação fundamental neste trabalho de se pensar governança, paradiplomacia e o desenvolvimento de análises e de políticas sustentadas pelas dinâmicas próprias das fronteiras, passa pela necessidade da valorização dos saberes locais. A governança e a paradiplomacia exigem a inserção de múltiplos agentes no exercício de governar, da mesma forma que as teorias e metodologias que se apresentam mais adequadas para o entendimento do sociometabolismo das fronteiras surgem do contato direto e colaborativo com os grupos estudados durante as pesquisas de campo. Em outras palavras, acreditamos na necessidade de

uma mudança de perspectiva. A ciência moderna e tradicional olha do centro para a periferia, do estado para as suas margens, pensamos que o mundo contemporâneo nos exige a construção de análises e políticas que façam o movimento contrário, indo da fronteira para o estado.

Enfim, levando em consideração os apontamentos realizados e as necessidades emergentes das regiões fronteiriças, constata-se a urgência de uma atualização teórica e metodológica que recupere a ideia básica de que Estado e Sociedade Civil não são *entes* separados e muito menos rivais. O entendimento dos problemas de segurança na fronteira, do desemprego, da saúde pública, do desenvolvimento regional, perpassa pela compreensão do que é fronteira, e isso exige pensar a mesma como um fenômeno muito mais amplo que a visão limitada e pobre de que a fronteira seria apenas um limite político e jurídico. Pensar nestas questões hoje, exige escutar quem habita tais regiões para construir as ações a partir daquilo que é apontado por tais sujeitos.

4. REFERÊNCIAS

BACKHEUSER, Everardo. **A geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.

BAUMGRATZ, Deise; CARDIN, Eric Gustavo. O regime de maquila e suas implicações no México: perspectivas para o modelo adotado no Paraguai. **Revista Estudios Internacionales**, n.192, 2019.

CARDIN, Eric Gustavo. Globalização e desenvolvimento regional na Tríplíce Fronteira. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 45, p. 162-170, 2009.

CARDIN, Eric Gustavo. **Laranjas e sacoleiros na tríplíce fronteira: um estudo da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011.

CARDIN, Eric Gustavo. **A expansão do capital e as dinâmicas de fronteiras**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

CARDIN, Eric Gustavo. Segurança e desenvolvimento nas regiões de fronteira. In: PINASSI, Maria Orlanda (Org.). **Dimensões da Miséria Desenvolvidista**. São Paulo: Alameda, 2017.

COUTO E SILVA, General Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1967.

FERREIRA, Major Murilo Gomes. **História das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1966.

FIOROTTI, Cíntia; CARDIN, Eric Gustavo. Dispositivos estatales, ilegalismos y prácticas sociales en la frontera Brasil-Paraguay (1890-2015). **Revista Estudios Fronterizos**, v. 19, n. 12, 2018.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. **Tempo Social**, 8(1): 25-70, maio de 1996.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Contexto, 2009.

MATTOS, General Carlos de Meira. **Geopolítica e teoria de fronteiras**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MENDONÇA, Renato. **Fronteira em marcha: ensaio de geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1956.

MITCHELL, Timothy. Sociedad, economía y el efecto del estado. ABRAMS, Philip; GRUPTA, Akhil; MITCHELL, Timothy. **Antropología del Estado**. México. Fondo de Cultura Económica, 2008. Pp. 92-154.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **O Índio e o Mundo dos Brancos**. São Paulo: Editora Pioneira, 1964.

RONDON, General Frederico. **Pelos sertões e fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Reper Editora, 1969.

SOARES, Teixeira. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.

TURNER, Frederick Jackson. **The significance of the frontier in American history**. New Heaven; Londres: Yale University Press, 1999.

TYLLY, Charles. Guerra y construcción del estado como crimen organizado. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, n. 05, Noviembre de 2006. P.

01-26.

VIANA, Hélio. **História das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1948.

10. A migração venezuelana no Brasil sob a perspectiva transnacional e transcivilizacional

*Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro*¹²⁷

SUMÁRIO: 1. Considerações iniciais – contextualização fática e marco teórico; 2. A situação da Venezuela perante os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos; 3. A postura do estado brasileiro diante da migração venezuelana; 4. Análise transnacional e transcivilizacional da migração venezuelana para o Brasil e a tese da globalização dos riscos; 5. Considerações finais; 6. Referências.

RESUMO

O presente capítulo tem o objetivo de estudar a migração venezuelana no Brasil sob a perspectiva do direito transnacional e transcivilizacional, de acordo com as teorias de Jessup e de Yazuaki, respectivamente. A crise econômica na Venezuela gerou um considerável fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil e para a Colômbia, principalmente, o que vem acarretando ônus a estes países. A proposta é, portanto, analisar como e por que os Estados têm ou teriam o dever de receber e lidar com o impacto da mobilidade humana em questão, uma vez que os problemas nacionais transpassaram as fronteiras do Estado Venezuelano e atingiram outros países, o que tem relação com o direito transnacional. Por outro lado, a migração venezuelana pode ser trabalhada sob a perspectiva transcivilizacional, com a aceitação do multiculturalismo e do restabelecimento do direito a fala aos vulneráveis, como uma resposta viável para a superação do ideal da sociedade de risco.

127 Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia; Pós-Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra; Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Pós-Doutoranda em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. E-mail: crmloureiro@gmail.com.

PALAVRAS-CHAVE: Migração venezuelana. Direito transnacional. Direito Transcivilizacional. Direitos Humanos. Sociedade de risco.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS – CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA E MARCO TEÓRICO

Desde abril de 2017, a Venezuela vem presenciando protestos contra o regime do Presidente Nicolás Maduro, denominado de “Plano Zamorra”, após a Suprema Corte assumir os poderes da Assembleia Geral e limitar as imunidades parlamentares, o que a oposição denominou como golpe, uma vez que o governo reorganizou a divisão dos poderes e deflagrou novas eleições.

Em abril 2017, o Presidente Nicolás Maduro anunciou que iniciaria o processo para se retirar da Organização dos Estados Americanos depois de membros da Organização se reunirem para discutir a situação da Venezuela. Em maio de 2017, após o anúncio do Presidente Maduro de que instituiria uma nova Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para elaborar uma nova Constituição, houve uma sequência de protestos, foi seguida da participação das forças oficiais da polícia e militares, bem como de grupos civis armados para conter os protestos.

A eleição para a ANC foi realizada em 30 de julho de 2017 e o Presidente Maduro obteve as 545 cadeiras na nova Assembleia, o que foi criticado pela oposição, por outros países e por organizações internacionais, pela conotação fraudulenta.

Fontes anunciaram que as forças de segurança dos Estados atuaram com força excessiva para controlar os protestos, o que resultou em mortes e pessoas feridas entre abril e julho de 2017. Além disso, protestantes foram levados às Cortes Militares e as pessoas presas foram vítimas de abuso e tratamento desumano.

Em 20 de maio de 2018, novas eleições foram realizadas e Maduro foi reeleito para mais um mandato de seis anos, resultado que foi contestado sob alegação de fraude e de irregularidades.

O Grupo Lima, composto por 14 Estados Latino-Americanos e pelo Canadá, decidiu não reconhecer a legitimidade do governo Maduro alegando que o governo não respeitou os *standards* internacionais para um processo democrático, justo,

livre e transparente.

A crise econômica, política e financeira da Venezuela vem causando a migração involuntária dos venezuelanos, sendo que mais de 3,4 milhões de cidadãos daquele país migraram para outros países próximos, especialmente Brasil e Colômbia, principalmente devido ao receio de ficar sem comida, sem remédio e sem acesso aos serviços sociais básicos de seu país¹²⁸.

Diante da situação extraordinária, alguns países têm estabelecido mecanismos especiais para facilitar as formas de regularização e de proteção, ou seja, outras formas de proteção ou *status* legal alternativo para promoção do acolhimento aos migrantes. Além disso, é crescente a quantidade de venezuelanos que solicitam asilo e o formal reconhecimento de sua situação de refugiado perante os países vizinhos.

Entretanto, é preciso esclarecer que a maioria dos venezuelanos se encontra em situação irregular, ou seja, sem documentação, sem acesso aos serviços básicos fundamentais e, portanto, expostos à exploração, ao abuso, ao racismo, à discriminação e à xenofobia¹²⁹.

O Brasil recebeu menos venezuelanos do que a Colômbia, mas há registros de que há cerca de 60.000 (sessenta mil) venezuelanos em Roraima, sendo a população migrante particularmente composta por grupos vulneráveis como indígenas pertencentes ao Povo Warao¹³⁰.

O Brasil, por sua vez, tem proporcionado acolhimento aos migrantes ve-

128 Shannon Dooy, Kathleen R. Page, Fernando de La Hoz, Paul Siegel e Chris Beyrer. Venezuelan migration and the border healthy crisis in Colombia and Brazil. **Journal and migration and human security**. XX(X), 2019, p. 1-13. Disponível em <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2331502419860138>>. Acesso em: 01 out. 2019.

129 UNHCR. *Venezuela situation. Responding to the needs of people displaced from Venezuela*. Supplementary Appeal, January-December 2018. Disponível em:< <https://www.unhcr.org/partners/donors/5ab8e1a17/unhcr-2018-venezuela-situation-supplementary-appeal-january-december-2018.html>>. Acesso em: 02 out. 2019. Dany Bahar e outros. Integrating venezuelans into the colombian labor Market. Mitigating costs and maximizing benefits. Global economy and development at brookings. Disponível em: < https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/12/Venezuelan-Migrants_English.pdf>. Acesso em 03 out .2019.

130 Geoff Ramsey; Gimena Sánchez-Garzoli. Responnmding to na exodus. Venezuela's migration and refugees crisis as seen from the Colombian and Brazilian borders. WOLA. Advocacy for Human Rights in the Americas. Research Report. Julho/2018. Disponível em: < <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/07/Final-VZ-Migration-Report-Final.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2019.

nezuelanos em Boa Vista e Pacaraima, oferecendo abrigo, atendimento médico e comida. A propósito do acolhimento, a Lei de Migração de 2017, Lei n. 13.445, permite que os venezuelanos busquem temporariamente dois anos de residência no Brasil, obtendo um registro nacional de identidade e autorização para trabalhar, além de terem acesso ao sistema único de saúde e à educação.

Alguns venezuelanos encaixam-se no conceito de refugiados previsto na Convenção de Genebra que instituiu o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967; mas, por outro lado, alguns venezuelanos só podem se beneficiar da Declaração de Cartagena de 1984, que incluiu no conceito de refugiados pessoas que deixaram seus países de origem devido à violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação dos direitos humanos e outras circunstâncias que ameaçam a ordem pública. Nesse contexto, é importante registrar que a maioria dos venezuelanos migra com recursos limitados, fazendo a travessia clandestina e em situação irregular, o que os torna cada vez mais vulneráveis a todo tipo de exploração¹³¹.

Embora a Declaração de Cartagena não seja vinculante, mas sim *soft law*, sua definição de refugiado vem sendo paulatinamente incorporada pelos Estados, a exemplo do Brasil, que, por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal, em agosto de 2018, entendeu que o conceito amplo de refugiado da Convenção

131 Estatuto dos Refugiados de 1951. Artigo 1.2: “Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1o de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.” Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019. Declaração de Cartagena de 1984. Terceira conclusão: reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.” Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

deveria ser observado para abranger todas aquelas pessoas que necessitaram deixar seus países de origem devido à grave e generalizada violação dos direitos humanos¹³².

A situação da Venezuela ainda pode ser analisada sob o olhar transnacional e transcivilizacional, conforme será demonstrado no trabalho, uma vez que os problemas internos ultrapassaram os limites das fronteiras nacionais, causando efeitos em outros Estados, o que também se relaciona com tese da sociedade de risco, conforme será aduzido oportunamente.

Antes, porém, oportuno analisar como os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos vem enfrentando a situação da Venezuela dentro de suas jurisdições e competências.

2. A SITUAÇÃO DA VENEZUELA PERANTE OS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

2.1 O Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos

A situação de degradação dos direitos humanos na Venezuela chamou a atenção e despertou a preocupação do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, que publicou uma Resolução ressaltando as violações aos direitos humanos e abusos cometidos nos protestos que ocorreram na Venezuela de 1º de abril a 31 de julho de 2017¹³³.

Além disso, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas aprovou em 27 de setembro de 2019, em Genebra, uma Resolução para criar um órgão independente a fim de investigar os crimes cometidos na Venezuela desde 2014, com o objetivo de documentar abusos e violações visando a responsabilização internacional do Estado¹³⁴.

132 Human Rights Watch. *The Venezuelan Exodus. The need for international protection and the region's response*. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2018/09/03/322156>>. Acesso em: 20 set. 2019.

133 Sobre a Resolução, consultar: <<https://nacoesunidas.org/conselho-de-direitos-humanos-pede-que-venezuela-aceite-assistencia-humanitaria/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

134 “O Conselho de Direitos Humanos adotou esta sexta-feira, em Genebra, uma resolução para

A missão trabalhará em cooperação com o Tribunal Penal Internacional para compartilhamento de provas, informações e documentos, uma vez que o caso já está em Investigação Preliminar perante o Tribunal Penal Internacional, desde fevereiro de 2018¹³⁵.

A Resolução em apreço se justifica diante dos objetivos da Carta da Organização das Nações Unidas de promover a paz no mundo e o respeito à dignidade humana, o que também se relaciona com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que em seu artigo 13 preconiza o direito humano de migrar, que compreende o direito de o cidadão universal se deslocar dentro de seu próprio território, bem como entre fronteiras, reservando-se o direito de deixar o seu território e de a ele retornar.

Ainda no âmbito global, a proteção ao direito humano de migrar, recebe respaldo da Convenção de Genebra que instituiu o Estatuto dos Refugiados de 1951 em seu Protocolo de 1967, que estabelece os critérios para a caracterização da condição de refugiado, bem como o princípio da não-devolução, que impede que o indivíduo seja devolvido aos países de origem se houver risco de degradação dos direitos humanos.

2.2 O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos

A Venezuela denunciou a Convenção Americana de Direitos Humanos e requereu sua retirada da Organização dos Estados Americanos, o que levou a Colômbia, país que mais foi atingido pelo fluxo migratório oriundo da Venezuela, a solicitar uma Opinião Consultiva à Corte Interamericana de Direitos Humanos, para responder quais são as consequências jurídicas para o país que se retira de uma Organização Internacional, no caso, a Organização dos Estados Americanos (OEA), e quais são as consequências para o país que denuncia a Convenção Ame-

criar um órgão independente para investigar crimes cometidos na Venezuela desde 2014. A resolução foi apresentada pelo Grupo de Lima, formado por 10 países, incluindo Brasil e Canadá. Foi aprovada com 19 votos a favor e sete contra.” Resolução da ONU. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/09/1688872>>. Acesso em 27 set. 2019.

135 ICC. *Report on preliminary examination activities*. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/items-Documents/181205-rep-otp-PE-ENG.pdf>>. Acesso em 28 set. 2019.

ricana de Direitos Humanos de 1969 quanto ao seu dever de respeitar os direitos humanos. A solicitação ainda estava em fase de apresentação de manifestações de *amicus curiae* até a finalização do capítulo.

Por sua vez, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão autônomo e independente, pertencente ao Sistema Interamericano, elaborou o relatório sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela, que foi aprovado em 31 de dezembro de 2017 e que será analisado apenas no que diz respeito à mobilidade humana para o contexto do capítulo ora proposto¹³⁶.

A elaboração do relatório relativo à Venezuela se deu em decorrência da grave deterioração dos direitos humanos no país e devido à grave crise política, econômica e social que se intensificou em 2017 com a indevida ingerência do Poder Executivo nos demais poderes, causando impacto no princípio da separação dos poderes¹³⁷.

Ao elaborar o relatório, a CIDH analisou detalhadamente a situação dos direitos humanos no país, ressaltando o contexto do país e a posição do Estado frente ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos¹³⁸. Concretamente, a CIDH centrou a sua análise nas obrigações contidas na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948 e na Carta da OEA do mesmo ano, bem como em outros tratados interamericanos, o que resultou na elaboração de Recomendações.

A situação de degradação dos direitos humanos na Venezuela chamou a atenção e despertou a preocupação do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, que publicou uma Resolução ressaltando as violações aos direitos humanos e abusos cometidos nos protestos que ocorreram na Venezuela de 1º de abril a 31 de julho de 2017¹³⁹. Além disso, o Conselho Permanente da OEA

136 CIDH. Relatório da Venezuela de 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

137 CIDH. Relatório da Venezuela de 2017. p. 43. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

138 CIDH. Relatório da Venezuela 2017. p. 29-44. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2019.

139 Sobre a Resolução, consultar: <<https://nacoesunidas.org/conselho-de-direitos-humanos-pede->

concordou em não reconhecer a legitimidade do governo no período de Nicolás Maduro a partir de 10 de janeiro de 2019¹⁴⁰.

A grave degradação dos direitos humanos na Venezuela desencadeou um grande fluxo migratório de venezuelanos para países vizinhos, principalmente para o Brasil e para a Colômbia e o aumento no número de pedidos de asilo, conforme já foi explanado.

A CIDH concluiu o seu relatório com as seguintes Recomendações à Venezuela: a) o dever de o País ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e de reconhecer da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; b) a necessidade de a Venezuela reverter a decisão de se retirar da OEA; c) o dever de a Venezuela tornar sem efeito as medidas que impedem as pessoas de deixarem o território venezuelano e de solicitar asilo ou outra forma de proteção em outro Estado¹⁴¹.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos elaborou, ainda, a Resolução n. 2/2018 sobre a situação da Venezuela, ressaltando a grave e generalizada ausência de proteção do Estado e a violação dos direitos fundamentais dos cidadãos venezuelanos¹⁴².

2.3 O Tribunal Penal Internacional

A situação da Venezuela já é objeto de análise pelo Tribunal Penal Internacional, como se pode verificar no Relatório de atividades de exames preliminares, estando em exame preliminar desde fevereiro de 2018, após o Gabinete da Procuradoria ter recebido 110 (cento e dez) comunicações pleiteando a aplicação do artigo 15 do Estatuto de Roma de 1998 em relação aos eventos que vem ocorrendo desde

-que-venezuela-aceite-asistencia-humanitaria/>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

140 Resolução 2929/2018 da OEA: <https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-001/19>. Acesso em: 20 ago. 2019.

141 CIDH. Relatório da Venezuela de 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Acesso em 10 Jul. 2019, p. 43

142 CIDH. Resolução 2/2018. Disponível em: < <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

abril de 2017 na Venezuela¹⁴³.

É preciso ressaltar que o Tribunal Penal Internacional tem jurisdição sobre o caso uma vez que a Venezuela depositou seu instrumento de ratificação ao Estatuto de Roma em 7 de junho de 2000.

O contexto fático da situação da Venezuela já foi desenvolvido no capítulo das considerações iniciais, valendo ressaltar que a precária situação dos direitos humanos no país decorre da tentativa do Presidente Maduro de enfraquecer a democracia para se perpetuar no poder, promovendo, por exemplo, a repressão violenta dos protestos contra o governo, com a utilização do aparato estatal, da polícia e das forças armadas.

Forças de segurança e autoridades do governo são responsáveis por atos de violência, de crimes contra a humanidade praticados contra os oponentes do governo, o que inclui homicídios, prisão ou outras formas severas de privação da liberdade, tortura, outros atos desumanos, estupro e outras formas de violência sexual, desaparecimento forçado e perseguição política.

No Brasil, a migração venezuelana vem sendo trabalhada pela Operação Acolhida, conforme será explicado a seguir.

3. A POSTURA DO ESTADO BRASILEIRO DIANTE DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA

A Operação Acolhida foi institucionalizada pela Resolução Normativa n. 126/2017 que prevê a concessão de residência temporária aos nacionais de países fronteiriços, como uma alternativa aos venezuelanos que não queriam solicitar o refúgio. Entretanto, os custos eram altos o que impedia a regularização da situação dos venezuelanos perante o Estado brasileiro.

143 ICC. *Report on preliminary examination activities*. p. 29. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/181205-rep-otp-PE-ENG.pdf>>. Acesso em: 28set. 2019. “Em 27/09/2019, o Gabinete da Procuradora recebeu uma remessa de um grupo de Estados- Partes do Estatuto (Argentina, Canadá, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru) a respeito da situação da Venezuela, com base no artigo 14 do Estatuto de Roma de 1998, requerendo que a Procuradoria inicie uma investigação sobre a alegação de crimes contra a humanidade cometidos no território da Venezuela desde 12/02/2014, utilizando-se do Relatório da Organização dos Estados Americanos sobre a Venezuela como fonte. Em 28/09/2018, a Presidência do Tribunal encaminhou a situação da Venezuela para a Câmara de Pré-julgamento I.”

Por isso, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União ajuizaram a Ação Civil Pública para obter a isenção da taxa exigida para a solicitação do pedido de regularização, obtendo decisão favorável devido à hipossuficiência dos vulneráveis envolvidos¹⁴⁴. Após a promulgação da Lei n. 13.445/2017, a Lei de Migração, a Resolução n° 218/2018 ampliou a isenção de taxas para outras nacionalidades e modalidades de registro migratório¹⁴⁵.

A Operação Acolhida desenvolve o processo de interiorização dos venezuelanos que são transportados nos aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) para outras regiões do Brasil a fim de distribuir de maneira mais eficaz o fluxo de pessoas oriundas da migração venezuelana.

Embora a Operação Acolhida tenha aspectos positivos, ainda é possível constatar a falta de políticas públicas no sentido de promoção do devido acolhimento e inclusão social dos venezuelanos de forma eficaz. Faltam, por exemplo, vagas nos abrigos, políticas para inserção no mercado de trabalho e no sistema único de saúde. Além disso, a Operação Acolhida é marcada pela participação das forças armadas brasileiras para oferecimento de abrigo, alimentação e saúde.

Por conta da dificuldade de se dar o devido acolhimento diante do intenso fluxo migratório, a governadora do Estado de Roraima ajuizou a Ação Ordinária n° 3.121/2018, perante o Supremo Tribunal Federal, requerendo autorização da Corte para o fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela, a fim de conter o fluxo migratório.¹⁴⁶

O Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido de fechamento da fronteira

144 MPF. Ação Civil Pública n. 1000432-51.2017.4.01.4200. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/julho/mpf-rr-e-dpu-querem-isencao-de-taxa-e-garantias-de-direitos-aos-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

145 Rosita Milesi, Paula Coury e Julia Recovery. Migrações Venezuelanas: discurso político e xenofobia no contexto atual. *Aedos*, Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, agosto de 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/83376/49791>>. Acesso em: 30 ago. 2019. Rosita Milesi, Paula Coury. Acolhida, proteção e integração de Venezuelanos no Brasil: a atuação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). In: *Migrações Venezuelanas*, coord. Rosana Baeninger e João Carlos J. Silva. Org. Catarina von Zuben e outros. Nepo/Unicamp, 2018, p. 72-77. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

146 STF. Ação originária n° 3121. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375419>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

e a relatora, a Ministra Rosa Weber, asseverou que o fechamento da fronteira é ato que expressa a verdadeira soberania do Estado brasileiro e, portanto, reservado ao Chefe de Estado, de acordo com o artigo 84, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

A Ministra ainda ressaltou que a decisão do Chefe do Executivo deveria respeitar os tratados internacionais adotados pelo Brasil e a legislação pertinente à matéria, ou seja, o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração do Brasil Cartagena + 30, o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre Brasil e Venezuela de 1982, em que os dois países se comprometeram a não fechar as fronteiras, e a Lei de Migração, nº 13.445/2017.

Assim, afirma-se que a Lei de Migração deve ser aplicada ao caso, pois oferece acolhida humanitária, proporciona o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante a constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas, a fim de garantir efetiva proteção aos migrantes, bem como o acesso ao devido processo legal¹⁴⁷.

A decisão do Supremo Tribunal Federal instaura um importante precedente no Brasil de rechaço ao fechamento das fronteiras e da necessidade de o Estado brasileiro respeitar o direito humano de migrar, bem como o princípio do *non-refoulement*, aspectos que serão analisados a seguir.

4. O DIREITO HUMANO DE MIGRAR

A Organização das Nações Unidas afirma que há cerca de 244 milhões de pessoas fora de seus países de origem por diversas razões, que incluem o deslocamento voluntário e o involuntário¹⁴⁸. Enquanto para alguns migrar é uma experiência positiva e enriquecedora, para outros, é um grande desrespeito aos direitos fundamentais, principalmente para aqueles que foram forçados, por questões hu-

147 Lei de Migração nº 13.445/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

148 Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx>>. Acesso em: 16 out. 2016.

manitárias, a deixar seus países e a buscar acolhimento em outro lugar, perdendo a noção de pertencimento, essencial para que o indivíduo exerça os direitos da personalidade.

Lamentavelmente, o que se percebe é a ideia crescente da marginalização da migração, decorrente de uma visão reducionista e utilitarista do direito de migrar pelo olhar da soberania estatal, o que acarreta a denegação dos direitos fundamentais dos migrantes, tais como moradia, saúde, trabalho educação, pertencimento, identidade, igualdade, dentre outros, enfatizando a discriminação, a marginalização e a xenofobia¹⁴⁹.

A seleção de migrantes para fins trabalhistas para a ocupação de cargos que os nacionais de determinados países não querem mais ocupar; a necessidade de se repovoar determinada região; a necessidade de se aumentar o recolhimento de impostos e a mão de obra barata escassa são situações que levam um Estado a aceitar a entrada de migrantes, o que reflete a visão utilitarista e a coisificação do ser humano^{150 151}.

Esse aspecto atrai a discussão a respeito do olhar que deve ser empregado para se tratar a migração, ou seja, não pelo ideal do Estado, no contexto da supremacia da soberania estatal, mas pelo olhar do ser humano, como sujeito de direito internacional de direitos humanos e elemento central na concretização dos direitos humanos universais¹⁵².

O direito humano de migrar deve ser analisado de acordo com os princípios imperantes no direito internacional dos direitos humanos, levando-se em conta o princípio *pro persona*, com a aplicação da norma mais favorável ao ser humano,

149 PERTSCHE, Markus. "Jus Cogens as a Vision of the International Legal Order," *Penn State International Law Review*: Vol. 29: No. 2, 2010. Article 2. Disponível em: <<http://elibrary.law.psu.edu/psilr/vol29/iss2/2>>. Acesso em: 10 set. 2019.

150 Immanuel Kant. *Fundamentos da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70 [s.d.].

151 A propósito do tema, conferir obra da autora: *Refugiados e Apátridas no Direito Internacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

152 A respeito do assunto conferir, Antonio Augusto Cançado Trindade. *A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991; *Os tribunais internacionais contemporâneos*, Brasília: FUNAG, 2013; *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*, vol. III. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 2003.

pois o Estado não é o fim em si mesmo, mas meio para se atingir a felicidade do ser humano, instrumento para que o ser humano seja considerado o fim do ordenamento jurídico decorrente do direito internacional dos direitos humanos.

A migração considerada como uma ameaça à segurança nacional e a criminalização da mobilidade humana decorrem, portanto, de uma visão reducionista e utilitarista do ser humano, que não se sustenta diante do mundo globalizado. Nesse sentido, não é o Estado que seleciona os indivíduos que poderão exercer direitos fundamentais dentro de seu território, mas os indivíduos que, ao optarem pelo deslocamento têm o direito inerente à condição humana de gozar e exercer direitos fundamentais indispensáveis ao desenvolvimento de sua personalidade e necessários à concretização material de sua dignidade humana.

Sendo assim, é inaceitável que os Estados cooperem entre si para permitir e regular a circulação de bens e capitais entre fronteiras, mas deneguem o mesmo direito aos seres humanos. É preciso acrescentar que a migração é benéfica aos Estados, uma vez que os migrantes fazem circular bens, serviços e capitais na economia, principalmente com o recolhimento de impostos e com o exercício de uma atividade laboral. Além disso, os migrantes contribuem com a consecução e difusão da interculturalidade, ou seja, não destroem a identidade nacional, mas agregam conceitos e valores à cultura do país de destino, contribuindo para o multiculturalismo, a interculturalidade e a diversidade¹⁵³.

A propósito do direito humano de migrar, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 13, prevê o direito à mobilidade humana como um direito universal à liberdade de locomoção do indivíduo¹⁵⁴. É importante ressaltar que o documento internacional em apreço já foi confirmado e corroborado por tratados internacionais posteriores e que sua natureza jurídica é de norma co-

153 Boaventura Sousa Santos. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, junho 1997; e Vera Maria Ferrão Candau. Diferenças culturais, interculturalidade e educação em direitos humanos. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 235-250, jan.-mar. 2012, 235-250 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a15.pdf>>. Acesso em: 10 de set. 2019.

154 Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 13. 1. “Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”. 2. “Todo ser humano tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.”

gente, de direito público, de observância obrigatória por parte dos Estados, o que decorre do regime jurídico do direito internacional dos direitos humanos.

Sendo assim, a consideração do indivíduo como sujeito de direito internacional e não como objeto de direito, bem como a aplicação da norma mais benéfica ao ser humano tem-se é norma de ordem pública e de observância obrigatória, decorrente do ordenamento e do sistema jurídico de direito internacional dos direitos humanos. Além disso, os princípios ora apontados são normas de ordem pública e de observância obrigatória para todos os Estados, independentemente de normas internas que restrinjam, afastem ou reduzam os direitos fundamentais dos migrantes.

Nesse sentido, qualquer visão reducionista do direito humano de migrar seria contrária aos direitos humanos, ou seja, ao sistema jurídico que sustenta o regime jurídico decorrente do direito internacional dos direitos humanos. Nesse contexto, é possível afirmar que os Estados têm o dever de adaptar suas normas internas no sentido de consolidar o princípio da primazia do ser humano e o princípio da aplicação da norma mais benéfica ao ser humano, bem como o dever de implantar políticas públicas no sentido de dar respaldo ao direito do cidadão universal migrar, corroborando o direito à mobilidade humana como um direito humano fundamental.

Mesmo que os Estados não atuem de acordo com o regime jurídico decorrente do direito internacional dos direitos humanos, o Poder Judiciário pode dar a sua contribuição para a aplicação das normas de ordem pública decorrentes desse sistema, realizando o diálogo das fontes entre as normas nacionais e internacionais, aplicando a norma mais benéfica ao ser humano, consolidando, assim, a sua condição humana, como o fez o Supremo Tribunal Federal ao não consolidar o fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela¹⁵⁵.

Além disso, é preciso acabar com o estigma da migração que classifica os migrantes em legais e ilegais, corroborando a ideia da marginalização da mobilidade humana. Os Estados insistem na criação de políticas públicas destinadas à

155 Claudia Lima Marques (coord). *O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012.

criminalização da migração, o que se explica pelo olhar do voluntarismo estatal que, em decorrência dos princípios imperantes no direito internacional clássico, confere aos Estados a prerrogativa de reconhecer ou não os direitos fundamentais dos migrantes, o que é um grande equívoco, pois nenhum migrante é ilegal¹⁵⁶!

Os Estados têm o dever, portanto, de respeitar, proteger e concretizar os direitos fundamentais dos migrantes em seus territórios e não os segregar ou confiná-los em locais em que fiquem distantes do convívio e da participação social, de acordo com a tese do cidadão universal¹⁵⁷.

Logo, não é a aquisição da nacionalidade ou o fato de o migrante estar de acordo com as normas de seleção dos Estados que cria e confere seus direitos da personalidade fundamentais, mas a sua condição humana. Sendo assim, os direitos da personalidade fundamentais podem ser exercidos em qualquer parte do mundo, por qualquer pessoa, inclusive pelo migrante, independentemente de sua condição político-jurídica¹⁵⁸.

Logo, as políticas estatais criadas para frear a mobilidade humana são inaceitáveis uma vez que o deslocamento forçado de alguns migrantes se dá no sentido de proteger suas vidas e de seus familiares, ou seja, por questões humanitárias. Nesse aspecto, os Estados têm o dever de aplicar o princípio da cooperação internacional e o princípio da solidariedade, acolhendo os migrantes e proporcionado a eles meios e condições para a concretização de sua dignidade, restituindo a eles também a noção de pertencimento.

E, na medida em que a globalização se intensifica, não é aceitável que a mobilidade humana seja marginalizada pela comunidade internacional e que os Estados continuem ditando as regras para frear a migração. Assim, é necessário que haja um intenso movimento social no sentido de concretizar a noção de cidadão universal, para evitar a vulnerabilidade dos migrantes.

156 Will Kymlicka. **Fronteiras territoriais**. Madrid; Editorial Trotta, 2006.

157 Sobre a tese do cidadão universal, consultar Claudia Regina Magalhães Loureiro. **Refugiados e Apátridas no Direito Internacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

158 Claudia Regina Magalhães Loureiro. **Refugiados e Apátridas no Direito Internacional**. Belo Horizonte: Arraes. 2018.

O direito humano de migrar ainda pode ser analisado sob o olhar da sociedade de risco, da tese da transnacionalidade e sob a perspectiva transcivilizacional, conforme será analisado adiante.

5. ANÁLISE TRANSNACIONAL E TRANSCIVILIZACIONAL DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL E A TESE DA GLOBALIZAÇÃO DOS RISCOS

5.1 Aspecto transnacional

Esta seção tem o objetivo de demonstrar como a migração venezuelana pode ser compreendida pela aplicação da tese do direito transnacional, que diz respeito a todas as normas que regulam atos ou fatos que transcendem fronteiras nacionais e que estão relacionadas ao direito público e ao direito privado e que podem dizer respeito aos indivíduos, às empresas, aos Estados, às Organizações Internacionais e a outros grupos¹⁵⁹.

O direito transnacional ultrapassa o contexto clássico e tradicional de soberania estatal, bem como a aceção tradicional do princípio da territorialidade, que não se aplica perfeitamente ao contexto transnacional, dando ênfase à possibilidade de a jurisdição de um Estado ser exercida extraterritorialmente, possibilitando, ainda, a responsabilização internacional do Estado que propaga ofensas aos direitos humanos perante os tribunais internacionais.

A propósito da aplicação do princípio da territorialidade, em decorrência da aplicação do princípio da soberania estatal, oportuna a citação do caso *Lótus*, julgado pela Corte Permanente de Justiça Internacional que assentou a tese de que um Estado não pode exceder os limites traçados pelo direito internacional para o exercício da jurisdição e que o direito de exercer a sua jurisdição baseia-se em sua soberania¹⁶⁰. Nesse sentido, o Estado faz a lei dentro de seu próprio território, onde a sua soberania é absoluta e exclusiva e onde o Estado exerce o seu poder sobre seus

159 Philip. C. Jessup. *Direito transnacional*. Brasil/Portugal: Editora Fundo de Cultura. 1965.

160 Philip. C. Jessup. *Direito transnacional*. Brasil/Portugal: Editora Fundo de Cultura, 1965, p. 36.

próprios cidadãos para produzir efeitos no seu próprio território¹⁶¹.

Entretanto, em se tratando do aspecto transnacional, outros critérios devem ser adotados para o exercício da jurisdição por parte de um Estado e, mesmo que se tratasse apenas de direito internacional, já seria possível afirmar que o Estado não é mais absoluto e pleno no exercício de sua jurisdição, uma vez que existe o interesse internacional em favor dos direitos humanos, fazendo com que os Estados sejam persuadidos a aceitar a jurisdição de uma justiça internacional, podendo-se falar em princípio da territorialidade objetiva¹⁶².

O direito transnacional, portanto, distribui a jurisdição de maneira mais proveitosa para as necessidades e conveniências de todos os membros da comunidade internacional, envolvendo instituições de diferentes países, bem como as instituições pertencentes ao sistema jurídico internacional e aos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a situação da Venezuela tem intrínseca relação com o direito transnacional, uma vez que seus nacionais atravessaram a fronteira de seu país em busca de melhores condições de vida em outros países e, na maioria dos casos, de forma irregular, sem passaporte, sem autorização de residência e sem o reconhecimento do *status* de refugiado. Assim, a situação dos migrantes venezuelanos se expande para o âmbito do direito transnacional, para além das fronteiras do Estado, uma vez que a jurisdição de mais de um país passa a incidir sobre a situação daqueles sujeitos de direito, o que demanda a cooperação internacional para a solução do problema transnacional.

A transnacionalidade também recebe a influência da economia global de mercado, com o declínio do Estado e com a criação da sociedade civil global, que deve se unir em cooperação internacional para dar uma resposta eficaz e efetiva aos problemas que ultrapassam as fronteiras de um Estado, que podem ser transfronteiriços, globais ou universais. Nesse aspecto, importante esclarecer que o capítulo não tem a pretensão técnica de diferenciar referidos termos, o que ficará para um

161 Philip. C. Jessup. *Direito transnacional*. Brasil/Portugal: Editora Fundo de Cultura, 1965, p. 40.

162 Philip. C. Jessup. *Direito transnacional*. Brasil/Portugal: Editora Fundo de Cultura, 1965, p. 49.

estudo futuro.

Logo, quando o cidadão venezuelano migra e ultrapassa a fronteira de seu Estado, a jurisdição de outro Estado passa a incidir na situação, fazendo com que normas oriundas de ordenamentos jurídicos diferentes se entrelacem e, acima de tudo, demandando a aplicação das normas que compõem o regime jurídico oriundo do direito internacional dos direitos humanos para a solução do problema transfronteiriço.

A perspectiva transnacional também tem como características marcantes a coexistência e a cooperação com a modificação da perspectiva internacional centralizada no Estado para abarcar a participação de atores não-governamentais. Assim, o papel da sociedade civil, de toda a coletividade, do Estado e das Organizações não-governamentais é extremamente relevante e indispensável para que a Operação Acolhida alcance resultados benéficos ao direito humano de migrar.

Ainda no contexto transnacional, aspecto que merece destaque, é o fato de os Estados atingidos transnacionalmente pela crise venezuelana têm o direito de exigir que a Venezuela cumpra o dever de diligência, previsto no artigo 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, realizando as políticas públicas necessárias para evitar a degradação dos direitos humanos de seus nacionais, bem como para evitar que outros Estados sejam atingidos pelo contingente decorrente do fluxo migratório.

A transnacionalidade exporta os problemas e exige soluções plausíveis para a mobilidade humana, impulsionando os Estados a agirem de acordo com o dever de abstenção, ou seja, de não lesar outrem, sob pena de responsabilização internacional perante os Sistemas de Proteção aos Direitos Humanos.

Logo, a Venezuela deve ser demandada a cumprir com o dever de proteção e com a devida diligência, o que, para a autora, não admite flexibilização, nem mesmo diante das manobras da Venezuela para se furtar aos seus deveres perante seus cidadãos e perante os outros Estados com a retirada da OEA e com a denúncia à Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, uma vez que existem obrigações que decorrem do contexto das normas *jus cogens* do direito internacional de direitos humanos e que devem ser respeitadas independentemente da vontade

soberana de um Estado de manifestar o seu interesse contratual de ratificar um Estado.¹⁶³

Sob outra perspectiva, a transnacionalidade impõe o dever de respeitar o princípio da não-devolução, previsto no artigo 33 da Convenção de Viena que instituiu o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967, assim como o dever de conferir a proteção efetiva aos interesses da pessoa, com o respeito ao princípio *pro personae* para a concretização da dignidade humana do ser humano, sujeito de direito internacional.

Assim, se um Estado causa a transferência de problemas a outro, deve, também, assumir a responsabilidade internacional de cooperar para que as soluções plausíveis, dignas e coerentes sejam encontradas e, assim, a denúncia a um tratado internacional ou a retirada de uma Organização Internacional caracterizaria ato fraudulento no sentido de burlar a aplicação das normas *jus cogens* do direito internacional dos direitos humanos, o que não geraria efeito algum e não pode ser tolerado.

A migração venezuelana ainda tem intrínseca relação com a perspectiva transcivilizacional do direito de migrar, o que será estudado a seguir.

5.2 Aspecto transcivilizacional

O direito internacional sob a perspectiva transnacional foi desenvolvido por Onuma Yasuaki (2016) que afirma que o direito internacional tem diversas funções sociais, tais como a de constituir uma parte do mundo; a de tornar a vida da pessoa humana possível por meio do sistema global dos Estados soberanos e das instituições da sociedade global; a de restringir o poder arbitrário dos Estados soberanos e a de realizar os valores comuns da sociedade global com a propagação da paz mundial, dos direitos humanos e da proteção ao meio ambiente global¹⁶⁴.

Portanto, a perspectiva transcivilizacional auxilia a sociedade internacional

163 PETSCHKE, Markus. "Jus Cogens as a Vision of the International Legal Order," *Penn State International Law Review*, Vol. 29: No. 2, 2010, Article 2.

Disponível em: <<http://elibrary.law.psu.edu/psilr/vol29/iss2/2>>. Acesso em: 10 set. 2019.

164 YASUAKI, Onuma. *Direito Internacional em perspectiva transcivilizacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

a compreender o mundo do século XXI, uma vez que o direito internacional muda de acordo com os anseios e com as expectativas da sociedade internacional composta por Estados que devem se inserir na comunidade global da humanidade.

Assim, o direito internacional, que não pode ser um mero instrumento das potências hegemônicas, deve facilitar a coexistência entre os Estados. Por outro lado, o direito internacional da cooperação deve refletir os importantes instrumentos da vida cotidiana como instituições globais, diplomacia, mídia global e o direito internacional e se tornar um meio essencial para a gestão da vida da humanidade¹⁶⁵.

De uma sociedade centralizada e internacionalmente ocidentalizada o mundo passou para uma sociedade global multipolar e multicivilizacional. Assim, é possível perceber que, na sociedade internacional do século XX, há o traço marcante das potências ocidentais, da influência acadêmica da Europa sob a liderança dos EUA e da centralidade da sociedade global dos EUA com a busca universal para uma economia de mercado, democracia, direitos humanos, sociedade civil e Estado de Direito.

Há, ainda, uma linha demarcatória entre as sociedades desenvolvidas e as subdesenvolvidas; sendo uma sociedade internacional centralizada no Estado, que insere o ser humano como membro desde que ele tenha um vínculo jurídico-político com um Estado, que preconiza o princípio da não-intervenção.

Mas, a sociedade internacional tem caminhado para um mundo ou sociedade global onde os Estados não são mais os principais atores, surgindo novos atores não-estatais, como a mídia, as organizações não-governamentais e as corporações multinacionais.

Assim, no final do século XX, as características da sociedade internacional passaram a ser questionadas com o surgimento de conflitos entre a economia capitalista global e os Estados soberanos, bem como entre as políticas para a universalização de valores e a vitimização e humilhação das pessoas que não pertencem ao

165 YASUAKI, Onuma. *Direito Internacional em perspectiva transcivilizacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2016, p. 11

mundo ocidental¹⁶⁶, momento em que o discurso dos direitos humanos foi usado para justificar a forma como as grandes potências racionalizam sua política intervencionista.

Nesse contexto, a perspectiva transcivilizacional busca a proposição de soluções para os problemas que transcendem as fronteiras nacionais com base no reconhecimento de uma pluralidade de civilizações.

Assim, a perspectiva internacional deve avançar para a perspectiva transcivilizacional, de modo que a perspectiva internacional, embasada na ideia do Estado soberano, decorrente do domínio colonial, que impõe a nacionalidade como vínculo jurídico-político e que propaga a hegemonia em escala global, deve se transformar para a perspectiva transcivilizacional que propaga o reconhecimento de uma pluralidade de civilizações.

E nesse contexto, a perspectiva transcivilizacional não pode ser nem transnacional nem internacional, pois necessita introduzir a fala as minorias no mundo multipolar e multicivilizacional, para inserir ideais que foram negligenciados ou excluídos do espaço discursivo do século XX.

Por isso, a perspectiva transcivilizacional pode ser compreendida como uma perspectiva que propõe soluções que transcendem os limites nacionais com base no reconhecimento da pluralidade de civilizações e culturas, com o reconhecimento do declínio do princípio da não-intervenção e com a exacerbação dos valores universais dos direitos humanos.

Nesse contexto, a migração venezuelana está conectada à perspectiva transnacional, uma vez que ultrapassa as perspectivas internacional e transnacional, impulsionando a sociedade internacional a dar uma resposta transcivilizacional à demanda da mobilidade humana apresentada, com a promoção, o respeito e a concretização dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos, que merecem e devem ser acolhidos, inseridos na sociedade e que devem ter acesso aos bens fundamentais em qualquer parte do mundo.

Assim, a perspectiva transcivilizacional do direito internacional impõe a

166 YASUAKI, Onuma. *Direito Internacional em perspectiva transcivilizacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2016, p. 16

necessidade de os Estados receptores promoverem o acolhimento e ofertarem os meios necessários ao acesso ao devido processo legal para que os migrantes requeiram asilo ou o reconhecimento de sua condição de refugiados e para que não sendo devolvidos ao Estrado de origem, onde poderão sofrer grave degradação de seus direitos humanos.

Outro aspecto oriundo da perspectiva transcivilizacional demanda um comportamento de coexistência entre os Estados no âmbito da sociedade internacional, com cooperação internacional, tanto no sentido de não lesar o outro Estado como no sentido de se apresentar para auxiliar na busca de soluções pacíficas aos conflitos transnacionais, transcivilizacionais e internacionais.

Logo, a Venezuela não pode se comportar no sentido de gerar a exportação de seus nacionais que migram em busca de condições básicas de sobrevivência, nem mesmo se abster de cumprir com as obrigações cogentes decorrentes do direito internacional dos direitos humanos, como o respeito à dignidade humana, aos tratados internacionais que impõem obrigações cogentes e ao seu dever de promoção dos direitos humanos no Sistema Interamericano.

Por outro lado, a migração venezuelana convida a sociedade internacional a refletir sobre a inserção social de pessoas com culturas diferentes, oriundas de países diferentes, com nacionalidades diferentes para que todas sejam ouvidas e para que a Torre de Babel faça sentido diante de sua inerente contradição: povos diferentes, com línguas, culturas e *modus vivendi* diferentes coexistindo pacificamente e compartilhando do planeta Terra com tolerância e respeito aos direitos humanos.

Fronteiras, para quê e para quem? Para fortalecer os Estados e sua soberania, o poderio econômico e para facilitar a divisão do mundo entre países ricos e pobres, entre aqueles que exportam os riscos e ficam com os lucros e aqueles que recebem o prejuízo e se tornam cada vez mais vulneráveis à segregação.

Além das perspectivas transnacional e transcivilizacional, a situação venezuelana, que desencadeou a mobilidade humana ora discutida, tem intrínseca relação com a tese da globalização dos riscos e da sociedade de risco, conforme será explanado adiante.

5.3 A tese da globalização dos riscos

A migração apresenta-se como uma consequência da globalização dos riscos como produto de um risco, produto da globalização, que consagra a dicotomia entre países ricos e pobres, centrais e periféricos, o que acarreta a necessidade de as pessoas migrarem em busca de melhores condições de vida, em decorrência da opressão sofrida, passando a ser vista como um risco para a sociedade internacional e para os países de destino.

O fluxo de bens entre fronteiras, tais como capital e tecnologia causou impacto na migração, precisamente na migração laboral, uma vez que a globalização intensificou a necessidade de mobilidade humana para fortalecimento dos mercados dos países ricos e o avanço do capitalismo¹⁶⁷.

Ulrich Beck (2008) diferencia globalismo, globalidade e globalização, explicando que o globalismo está relacionado a forma como os Estados aplicam o neoliberalismo e que, por sua vez, a globalidade demonstra a necessidade de os países viverem em uma sociedade internacional. Por outro lado, para o autor, a globalização denota o processo por intermédio do qual a soberania nacional dos Estados transpassa para o contexto da transnacionalidade com uma variedade de perspectivas de poder¹⁶⁸.

O mesmo autor ainda define o risco como uma relação social estabelecida ao menos entre duas pessoas, aquelas que tomam as decisões e aquelas que suportam as consequências das decisões tomadas por outrem¹⁶⁹. Por sua vez, Giddens (2000) entende que o risco está intrinsecamente ligado a ideia de probabilidade e incerteza e se refere aos prejuízos que podem acontecer em situações futuras como um pro-

167 A globalização é uma política econômica que causa o processo de divisão do trabalho por todo o mundo, bem como a redução das barreiras comerciais, o que tornou o capital móvel e aplicável ao mundo, assim como a tecnologia. . Ramuné Ciarniene e Vilmante Kumpikaite. The impact of globalization on migration processes. *Social Research*. 2008. N. 3(13), 42-48.

168 Ulrich Beck. **What is globalization?** Trad. Patrick Camiller. Polity Press: Cambridge, UK, 2002, vol. 22, p. 182-184.

169 Ulrich Beck. **Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision.** *Constellations*. Vol. 16, n. 1, 2009, p. 3-22.

cesso contínuo na modernidade¹⁷⁰.

A migração é, portanto, um negócio arriscado, pois os Estados implantam políticas públicas de fechamento das fronteiras ao mesmo tempo em que o avanço do capitalismo e a degradação dos direitos humanos impulsionam as pessoas a migrar em busca de melhores condições de vida, o que as torna uma risco para os países de destino, ao mesmo tempo em que as torna vulneráveis aos movimentos migratórios.

O intenso fluxo migratório oriundo da Venezuela é, portanto, consequência da sociedade de risco, uma vez que o país está exportando o risco de sofrer represália de seus nacionais e de perder a possibilidade de se perpetuar no poder para outros países que, em decorrência das normas cogentes e inderrogáveis do direito internacional dos direitos humanos, devem acolher e promover as medidas necessárias para a preservação da dignidade humana dos migrantes.

Ainda, países subdesenvolvidos, devido ao contexto da colonização e da descolonização mal sucedida não realizaram todas as fases necessárias para a concretização de sua autodeterminação, o que contribui para que a democracia seja forjada, para o enfraquecimento dos valores decorrentes dos direitos humanos e com o fortalecimento dos governos autoritários, produzindo cidadãos vulneráveis diante de um estado de exceção.

Logo, mais do que a perspectiva transnacional, a perspectiva transcivilizacional pode ser uma visão apta a reforçar a decolonialidade no sentido de propiciar a libertação dos países subdesenvolvidos do domínio do pensamento hegemônico e globalizado, oriundo do eurocentrismo e da atuação americana, para o alcance da identidade latino-americana embasada no respeito aos direitos humanos e fundamentais, pois restitui a participação popular e democrática de civilizações diferentes que devem conviver harmonicamente dentro de um mundo multipolar e não mais dominado pelos ricos¹⁷¹.

170 Anthony Giddens. **Runaway world: how globalization is reshaping our lives**. Routledge. New York. 2000.

171 DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: Lander, Edgardo (Org). **A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais: Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 55-70./ QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In:

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise política e econômica da Venezuela que desencadeou um intenso e considerável fluxo migratório está relacionada com as perspectivas internacional, transnacional, transcivilizacional e com a tese da sociedade de risco.

Sob a perspectiva internacional, os Estados devem demonstrar a sua capacidade de cooperação e de coexistência. Por outro lado, no contexto transnacional, a crise da Venezuela acarreta consequências que ultrapassam as fronteiras, exigindo que outros Estados atuem em cooperação internacional para dar uma resposta à demanda de migrantes. Por sua vez, a perspectiva transcivilizacional tem relação com a migração venezuelana, uma vez que há a necessidade da convivência harmônica entre pessoas oriundas de países e com costumes diferentes, refletindo a característica do mundo multipolar que preconiza o multiculturalismo e que visa restituir a fala aqueles que foram destituídos do direito de participação popular.

Ainda há a relação da migração venezuelana com a tese da sociedade de risco, uma vez que os migrantes representam um risco para os Estados de acolhimento, assim como também são a consequência da sociedade de risco, decorrente da globalização dos riscos, ou seja, um produto indesejado que seu Estado de origem quer exportar e que os países de destino não querem acolher. Isso se deve ao fato de haver uma clara divisão do mundo entre países ricos e países pobres, países que tomam as decisões e países que aceitam as decisões tomadas por outrem sem participar das discussões.

Há, portanto, o claro traço marcante da globalização dos riscos no caso da Venezuela, uma vez que os países subdesenvolvidos, ainda frágeis em suas economias e democracias se sujeitam à autoridade dos países ricos.

Em que pese, o Brasil não poder negar o acolhimento e ter de promover todas as medidas necessárias para o devido acolhimento dos migrantes venezuelanos, a Venezuela não tem o direito de gerar um risco global, transferindo a sua responsabilidade de observar os direitos humanos a outros países.

Assim, no contexto transnacional e com base na aplicação das normas cogentes e inderrogáveis de direitos humanos, a Venezuela não pode se furtar à sua obrigação de respeitar e promover os direitos humanos de seus cidadãos, podendo ser responsabilizada internacionalmente por seus atos, mesmo diante de sua retirada da Organização dos Estados Americanos e diante da denúncia da Convenção Americana de Direitos Humanos.

O direito de migrar é um direito humano, previsto pelo Artigo 13 da Declaração Americana de Direitos Humanos de 1948, que deve ser observado e respeitado pelos Estados com a finalidade de concretizar a tese do cidadão universal e a dignidade da pessoa humana.

Logo, a migração venezuelana revela a necessidade de a comunidade internacional implantar novos paradigmas para a interpretação e para a aplicação do princípio da soberania estatal com a consequente reorganização das fronteiras.

7. REFERÊNCIAS

BAHAR, Dany and others. **Integrating venezuelans into the colombian labor Market**. Mitigating costs and maximizing benefits. Global economy and development at brookings. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/12/Venezuelan-Migrants_English.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

BECK, Ulrich. **What is globalization?** Trad. Patrick Camiller. Polity Press: Cambridge, UK, 2002, vol. 22, p. 182-184.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Diferenças culturais, interculturalidade e educação em direitos humanos. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 235-250, jan.-mar. 2012 235 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de direito internacio-**

nal dos direitos humanos, vol. III. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 2003.

CIARNIENE, Ramunė; KUMPIKAITE, Vilmante. The impact of globalization on migration processes. **Social Research**. 2008. N. 3(13), 42-48.

CIDH. **Relatório da Venezuela de 2017**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

DOOY, Shannon; PAGE, Kathleen R.; LA ROZ, Fernando de; SIEGEL, Paul e BEYRER, Chris. Venezuelan migration and the border healthy crisis in Colombia and Brazil. **Journal and migration and human security**. XX(X), 2019, p. 1-13. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2331502419860138>>. Acesso em: 01 out. 2019.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: Lander, Edgardo (Org). **A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 55-70.

GIDDENS, Anthony. **Runaway world: how globalization is reshaping our lives**. Routledge. New York. 2000.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The Venezuelan Exodus**. The need for international protection and the region's response. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2018/09/03/322156>>. Acesso em: 20 set. 2019.

ICC. **Report on preliminar examination activities**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/181205-rep-otp-PE-ENG.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2019.

JESSUP, Philip. C. **Direito transnacional**. Brasil/Portugal: Editora Fundo de Cultura. 1965

KANT, Immanuel. **Fundamentos da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70 [s.d.].

KYMLICKA, Will. **Fronteiras territoriais**. Madrid: Editorial Trotta, 2006.

MAGALHÃES LOUREIRO, Claudia Regina. **Refugiados e Apátridas no Direito Internacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

MARQUES, Claudia Lima (coord). **O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012.

MENEZES, Wagner. **The international contemporary law and the trans-normativity theory**. Università degli studi di Padova, v. 1, p. 1, 2008.

MENEZES, Wagner. **Tribunais Internacionais: jurisdição e competência**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENEZES, Wagner. O Direito Internacional Contemporâneo e a teoria da transnormatividade. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEREIRA, Antonio Celso (Org.). **Novas perspectivas do direito Internacional Contemporâneo**. 1ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 1, p. 961-1002.

MENEZES, Wagner. A soft law como fonte do Direito Internacional. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Direito Internacional no cenário contemporâneo**. 1 ed. Curitiba: Juruá. 2003, v. 1, p. 73-90.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

MILESI, Rosita Milesi; COURY, Paula; RECOVERY, Julia. Migrações Venezuelanas: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Aedos**, Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, agosto de 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/83376/49791>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

MILESI, Rosita; COURY, Paula. Acolhida, proteção e integração de Venezuelanos no Brasil: a atuação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos J. (Orgs.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 72-77. Disponível em: < https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

MPF. **Ação Civil Pública nº 1000432-51.2017.4.01.4200**. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/julho/mpf-rr-e-dpu-querem-isencao-de-taxa-e-garantias-de-direitos-aos-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

PETSCHE, Markus. “Jus Cogens as a Vision of the International Legal Order”. **Penn State International Law Review**, 2010, Vol. 29: No. 2, Article 2. Disponível em: <<http://elibrary.law.psu.edu/psilr/vol29/iss2/2>>. Acesso em: 02 set.

2019.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LAMDER, Eduardo (Org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: Clacso. 2005.

RAMSEY, Geoff; SANCHEZ-GRAZOLI, Gimena. Responding to the exodus. Venezuela's migration and refugees crisis as seen from the Colombian and Brazilian borders. **WOLA.** Advocacy for Human Rights in the Americas. Research Report. Julho/2018. Disponível em: <<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/07/Final-VZ-Migration-Report-Final.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2019.

SANTOS, Boaventura Sousa. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, junho 1997.

STF. **Ação Originária nº 3121.** Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375419>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

UNHCR. **Venezuela situation.** Responding to the needs of people displaced from Venezuela. Supplementary Appeal, January-December 2018. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/partners/donors/5ab8e1a17/unhcr-2018-venezuela-situation-supplementary-appeal-january-december-2018.html>>. Acesso em: 02 out. 2019.

YASUAKI, Onuma. **Direito Internacional em perspectiva transcivilizacional.** Belo Horizonte: Arraes, 2016.

11. Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte¹⁷²

Luís Eduardo Santos Cerávolo¹⁷³

Ana Luiza Bravo e Paiva¹⁷⁴

Tássio Franchi¹⁷⁵

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A legislação migratória e o sistema de proteção de refugiados no Brasil; 3. A estrutura de acolhimento organizada na fronteira; 4. Considerações finais; 5. Referências.

Pessoas decidem, individualmente, imigrarem por razões heterogêneas, variando desde oportunidade econômica, passando por pressões ambiental e busca pela liberdade política e religiosa (BUZAN et al., 1998, p. 121).

172 Esta investigação foi desenvolvida dentro do Instituto Meira Mattos como resultado parcial do projeto *Geopolítica, Grande Estratégia e Defesa: Subsídios analíticos à transformação da Força Terrestre* (PA01.1.2) do Programa de Apoio Institucional às Pesquisas em Ciências Militares (PAIP-CM) do CA-DESM/DECEX do Exército Brasileiro.

173 Tenente Coronel do Exército Brasileiro, Graduado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), Aperfeiçoado na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), Altos Estudos Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e na Universidade de Defesa Nacional (EUA) e Mestrado em Ciências Militares ECEME. Atualmente é aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto em Portugal. E-mail: ceravolo.luiz@eb.mil.br.

174 Doutora em História Comparada - UFRJ, Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011) e Graduada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Atualmente, é docente e coordenadora adjunta do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. E-mail: albepaiva@gmail.com.

175 Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB, 2013), Mestre em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho-UNESP (2003) e graduado em História pela Universidade Estadual de Londrina (UEL, 2001). Atualmente, é docente no Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. E-mail: tasfranchi@gmail.com.

RESUMO

Este capítulo tem como foco principal analisar as respostas governamentais brasileiras frente ao processo migratório venezuelano para o Estado de Roraima, no período de 2015 a 2018. Este trabalho analisou as respostas brasileiras identificando a evolução da legislação de amparo ao refugiado/migrante no Brasil; descrevendo os processos de recepção e abrigamento montados pela Força Tarefa Humanitária; e o processo de interiorização. A metodologia adotada foi a do *process-tracing* e a teoria escolhida para fundamentar o estudo foi a da securitização da Escola de Copenhagen. Como resultado, foi identificado que as soluções estruturadas pelo Governo Brasileiro, a fim de minimizar as implicações dessa crise para o Estado de Roraima, especialmente a política de interiorização voluntária dos migrantes, careciam naquele momento, em finais de 2018, de um incremento para garantir o bom desempenho da Operação Acolhida.

PALAVRAS-CHAVE: Operação Acolhida. Exército Brasileiro. Migração Internacional. Faixa de Fronteira. Força Logística Humanitária.

1. INTRODUÇÃO

Desde 2014, o agravamento da crise política, econômica e social na Venezuela tem gerado um fluxo emigratório massivo e sem precedentes na direção das fronteiras terrestres da Colômbia e do Brasil. Do lado Brasileiro, de acordo com dados da Polícia Federal, entre janeiro de 2017 e junho de 2018, 127 mil venezuelanos haviam entrado no Brasil por meio da cidade de Pacaraima.

Em que pese a preocupação com a segurança e a defesa de suas fronteiras, conforme veremos adiante, para resolver a problemática migratória venezuelana o governo brasileiro vem adotando uma postura humanitária. De certo modo, ao considerar o histórico e a legislação brasileira, o acolhimento e a proteção desses imigrantes/refugiados se apresentam como a saída mais congruente à tradição do país. A opção brasileira, no entanto, não tem sido a prática mais recorrente no cenário internacional.

Desde os anos 1990, o crescente aumento dos fluxos migratórios e a consequente necessidade de gestão dos fluxos têm desafiado os Estados, acadêmicos e organismos internacionais. *Grosso modo*, ainda que boa parte da literatura especializada aponte para a ineficácia das políticas migratórias mais restritivas, a empiria sugere que a maioria dos países, em especial no pós-11 de setembro, tem adotado o caminho da restrição (PÓVOA NETO, 2010).

Para o Brasil, o grande desafio em receber os imigrantes/refugiados venezuelanos se traduz no fato do país atualmente ter perfil emigrantista e, portanto, não estar familiarizado com o recebimento de grande volume de fluxos migratórios (PAIVA; LEITE, 2014), mas também nas dificuldades logísticas e de infraestrutura na região fronteiriça em que se intensificou o trânsito de venezuelanos. Em razão dos referidos entraves, a solução encontrada pelo governo brasileiro perpassa pelo emprego das Forças Armadas e, em especial do Exército, na logística e na coordenação da operação humanitária montada na fronteira com a Venezuela (OLIVEIRA, 2018; FRANCHI, 2019; CERÁVOLO, 2019).

Considerando a situação acima exposta, ao longo deste texto, procurar-se-á descrever a maneira pela qual o governo brasileiro vem tentando equacionar os dilemas da gestão migratória decorrentes da crise instaurada em Pacaraima e Boa Vista. Antes, contudo, será exposto um breve histórico da legislação migratória e da proteção de refugiados no Brasil. Nosso intuito aqui é o de apresentar e sistematizar os dados referentes à estrutura das operações organizadas na fronteira com o objetivo de minorar os efeitos decorrentes do aumento da imigração na região supracitada.

2. A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA E O SISTEMA DE PROTEÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL

Desde suas origens, o Direito Internacional dos Refugiados está vinculado aos conflitos armados. No início do século XX, fruto de importantes fatos históricos dentre os quais se destacam a Primeira Grande Guerra, a Revolução Russa e a Guerra Civil Espanhola, a humanidade experimentou movimentos significativos de pessoas. Já no período de 1939 a 1945, como um dos resultados da Segunda

Grande Guerra, o fluxo de refugiados se acentuou.

Atualmente, os conflitos existentes em diferentes regiões continuam obrigando numerosos grupos de pessoas a abandonarem seus lares, não tanto em decorrência de perseguições individualizadas, mas de situações de violência generalizada que ameaçam desestabilizar a paz e a segurança internacional. Fruto de eventos históricos como os acima descritos e da atual conjuntura mundial, o tema refúgio ganhou força levando ao desenvolvimento de legislações internacionais, regionais e nacionais sobre o assunto.

Nos anos 1960, os governos militares apresentaram mudanças na política brasileira para refugiados. Considerando a segurança nacional como condição fundamental para o desenvolvimento, o imigrante passou a ser visto como potencial risco à Nação. A política migratória brasileira, de acordo com diretrizes emanadas pelo Conselho de Segurança Nacional, se tornou mais restritiva, passando a utilizar parâmetros técnicos tanto nas imigrações tradicionais como para o refúgio. Nesse período, o Brasil passou a não receber ou reconhecer formalmente refugiados, aceitando suas presenças somente em situação de trânsito para reassentamento em outros países (APOLINÁRIO; JUBILUT, 2009).

Em 19 de agosto de 1980, foi aprovada a Lei nº 6.815 que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração. Essa Lei não modificou a situação do refugiado, mas introduziu o instituto do asilo, possibilidade não existente no País até então (BRASIL, 1980). Em 1987, o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução nº 17 que normatizou a entrada no Brasil de refugiados como se estrangeiros temporários fossem. Com isso, cidadãos vítimas de perseguição em seus países como Paraguai, Chile e Argentina, foram recepcionados no Brasil.

No ano seguinte, fora promulgada a nova Constituição da República, também conhecida como Constituição Cidadã, que estabeleceu como preceitos orientadores a prevalência dos direitos humanos. O ano de 1989 foi marcante em virtude da concretização de diversos avanços como a transferência da agência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para Brasília; a promulgação do decreto 98.602, de 19 de dezembro de 1989, removendo a reserva

geográfica da jurisprudência brasileira; a adesão ao protocolo de 1967; e a concordância com a Declaração de Cartagena. Toda legislação supracitada foi incorporada à legislação brasileira (BARRETO, 2010).

Por meio do decreto 98.602, o Brasil incorporou a definição ampliada de refugiado, fruto do conceito imposto pela Declaração de Cartagena. Porém, assim como Peru, Colômbia e Paraguai, o Brasil incluiu no texto a necessidade de comprovar coerção, coação ou obrigação em fugir para a concessão de refúgio o que, pela dificuldade de mensuração, resultou em mais exclusão do que inclusão.

No início da década de 1990, o Ministério da Justiça expede a Portaria Interministerial nº 394, publicada no dia 29 de julho de 1991, que estabelece a dinâmica procedimental para nortear o processo de solicitação e concessão de refúgio no Brasil. Nesse contexto, em 1996, no mandato de Fernando Henrique Cardoso, coerente com as prescrições propostas na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, o Governo criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) que realçava os direitos humanos como prerrogativa de todos e dever dos Estados, o que impactaria nas futuras tratativas sobre o termo refúgio.

Dessa forma, analisando a conjuntura internacional, legislação vigente e a complexidade crescente das migrações mundiais, o Estado brasileiro publicou a Lei nº 9.474, em 22 de julho de 1997, que definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Considerada, pela ONU, como uma das mais avançadas, amplas e humanitárias do mundo (MILESI; ANDRADE, 2017), a Lei incorpora os dispositivos de proteção internacional aos refugiados existentes e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão central com atribuições de legislar sobre a temática e julgar solicitações de refúgio (BRASIL, 1997).

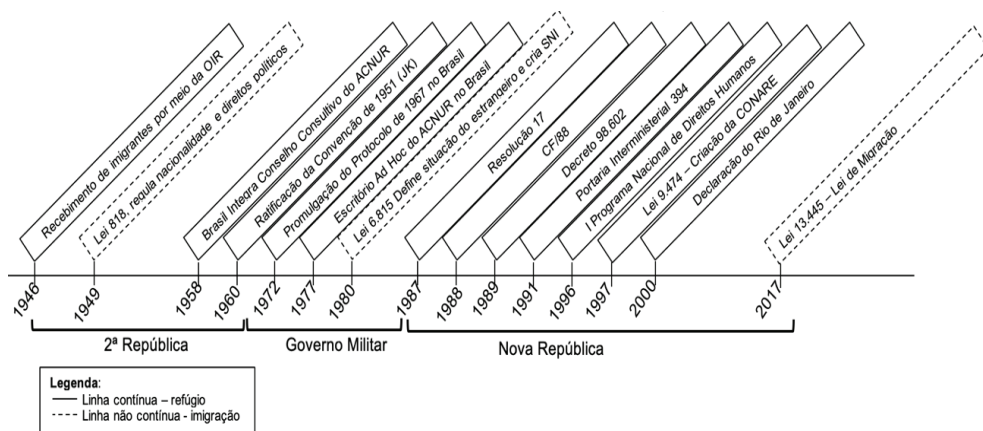
A Lei brasileira apresentou princípios objetivos e inovadores como a garantia do direito de reunião familiar e do direito de trabalhar no país, ambos possíveis ainda na condição de solicitante de refúgio. Ela ainda incorporou, em seu texto, as chamadas soluções duráveis para os refugiados, além de estipular a gratuidade e urgência no processo de pedido de refúgio.

Em 2017, a Lei nº 13.445, denominada Lei de Migração dispôs sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regulando a sua entrada e estada no país

e estabelecendo princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

Outro ponto que é necessário citar, embora não se enquadre diretamente na legislação sobre refugiados, foi a revogação da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que ressaltava a preocupação de segurança nacional, e a publicação da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que evidencia o viés humanitário, ressaltando o dilema migratório de segurança versus humanitarismo.

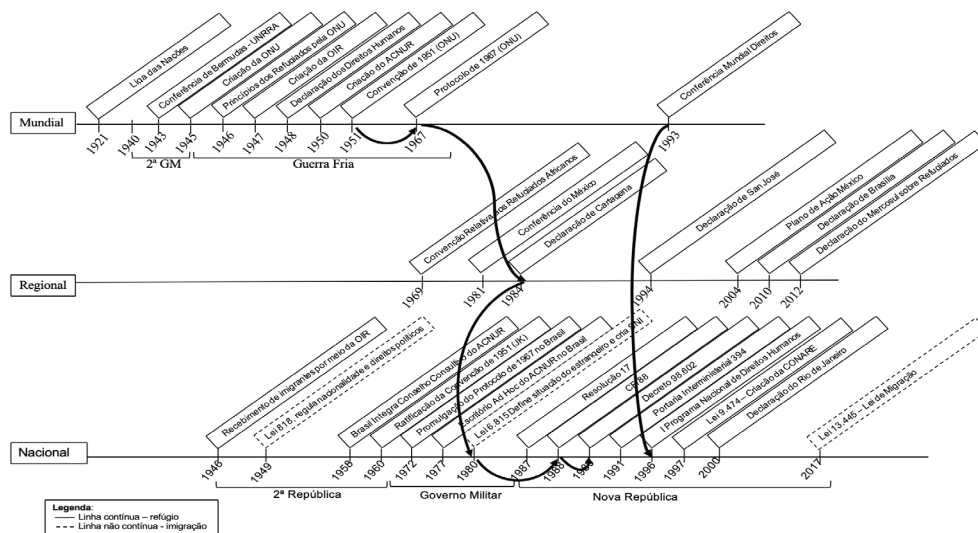
Figura 1 - Desenvolvimento da legislação no âmbito nacional



Fonte: Cerávolo, 2019

Observando o desenvolvimento da legislação nacional sobre o tema (Figura 1), pode-se concluir que houve alinhamento com a legislação internacional e regional, sobretudo a partir da década de 1970, sendo materializado pela Constituição de 1988 e pelas Leis 6.815 e 9.474 que regulamentaram o tema no âmbito interno brasileiro. A legislação brasileira se destaca pela garantia de direitos humanos, fruto da adoção parcial do espírito de Cartagena, por conferir direitos sociais aos refugiados ainda enquanto solicitante de refúgio e por ter criado uma estrutura institucional para analisar e julgar as solicitações de refúgio a partir da estrutura tripartite do CONARE.

Figura 2 - Quadro comparativo da legislação sobre refugiados nos âmbitos internacional, regional e nacional



Fonte: Cerávolo, 2019

Em síntese, a legislação brasileira sobre o refúgio foi regulamentada a partir da década de 1970 e se desenvolveu de forma ordenada, mantendo o alinhamento regional e internacional, tendo por base as normativas internacionais propostas a partir da década de 1950 e as normas regionais recomendadas a partir dos anos 1970.

3. A ESTRUTURA DE ACOLHIMENTO ORGANIZADA NA FRONTEIRA

Em fevereiro de 2018, por meio da Medida Provisória (MP) nº 820, de 15 de fevereiro de 2018¹⁷⁶, o Governo brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima e dispôs essa Medida abordando as determinações de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Para regulamentar essa MP, foi expedido o Decreto Presidencial nº 9.285 que reconheceu a situação

176 A MP nº 820 (fevereiro de 2018), foi convertida para a Lei nº 13.684 (junho de 2018). Sobressaiu nessa substituição a maior abrangência e a integração, tanto governamental como não governamental.

de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela e o Decreto Presidencial nº 9.286 que definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial¹⁷⁷ para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Fruto dos supracitados decretos, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais nº 03 e 04 de 2018, estabelecendo como parâmetros para a execução das Operações Acolhida e Controle, respectivamente, o acolhimento humanitário de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima e a intensificação da vigilância da linha de fronteira Brasil-Venezuela.

3.1 OPERAÇÃO CONTROLE

A Operação Controle, estabelecida conforme a Diretriz Ministerial nº 04/2018, foi desencadeada pelo Exército Brasileiro com a finalidade de coibir os delitos fronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima.

A partir dessa diretriz, seguindo a sistemática de planejamento das Forças Armadas Brasileiras, coube à 1ª Brigada de Infantaria de Selva a intensificação da vigilância na linha de fronteira do Estado de Roraima, conforme determinações contidas no Plano Operacional Controle, elaborado pelo Comando Militar da Amazônia, confeccionado segundo as diretrizes emanadas na Diretriz de Planejamento Operacional Militar do Comando de Operações Terrestres.

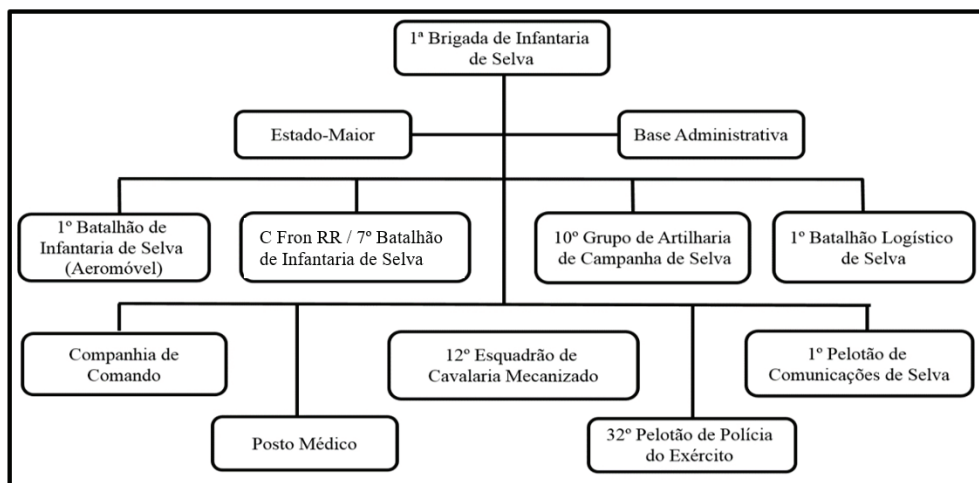
Assim, a fim de coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, a partir de 20 de fevereiro de 2018, passou a intensificar as ações de vigilância na linha de fronteira do Estado de Roraima, por meio de ações militares preventivas e repressivas, particularmente na região dos pelotões especiais de fronteira de Pacaraima e de Bonfim e, em profundidade, nos eixos rodoviários oriundos da

177 Atribui-se à Casa Civil a função de presidência do Comitê, coube ao Ministério da Defesa a secretaria-executiva. O Comitê é de caráter Interministerial envolvendo 12 ministérios (PAIVA; LEITE; MONFREDO, 2019).

Venezuela e da Guiana.

A 1ª Brigada de Infantaria de Selva, que possui um efetivo de cerca de 3.200 militares, constitui-se em uma Grande Unidade composta por organizações militares de combate, apoio ao combate e apoio logístico, conforme se verifica a seguir:

Quadro 1 - Organograma da 1ª Brigada de Infantaria de Selva



Fonte: OLIVEIRA, 2018

Assim como na Operação Acolhida, foram seguidas as 2 (duas) etapas previstas na metodologia de planejamento das Operações Terrestres: a do planejamento conceitual – Concepção Operativa do Exército e a do planejamento detalhado – Exame de Situação do Comandante, assuntos esses que serão mais desenvolvidos no tópico da Operação Acolhida.

Fruto do Planejamento Conceitual, a fim de solucionar a problemática de coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle migratório, observou-se:

- a importância das BR-174 e a BR-401, por se constituírem as duas principais rodovias oriundas da Venezuela e da Guiana;
- o grande número de vias secundárias (vicinais) desbordantes da BR;
- a permeabilidade das fronteiras com a Venezuela e Guiana favorecida pela vegetação típica de cerrado que engloba parte dessa região de fronteira.

Como produto do Planejamento Conceitual visualizou-se como possível solução ao problema:

- estabelecimento de controle na fronteira e em profundidade;
- utilização de tropa a pé e meios tecnológicos nos trechos permeáveis, sobretudo nas trilhas;
- aumento da integração entre os órgãos de segurança pública e agências de fiscalização que atuam na fronteira e nas rodovias federais, especialmente para as Operações de Inteligência;
- busca constante do apoio da população para facilitar as Operações;
- primar as Operações pelos aspectos da visibilidade e da legalidade.

Com base na abordagem do planejamento conceitual, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva visualizou, em seu planejamento detalhado, a necessidade de conceber uma Força-Tarefa¹⁷⁸ fruto da complexidade das atividades e da quantidade de tropas recebidas em reforço (tropas de polícia do exército, engenharia, comunicações, operações psicológicas e inteligência).

A Força-Tarefa Roraima foi organizada em destacamentos com tarefas específicas, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2 - Organização por tarefas das tropas da Operação Controle

Destacamento	Tropas Componentes	Tarefas Recebidas
FRONTEIRA	1º e do 7º Batalhões de Infantaria de Selva, do 7º Batalhão de Polícia do Exército e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado (grupo de exploradores)	- Estabelecimento de postos de bloqueio e controle próximos à linha de fronteira de Pacaraima e de Bonfim; e - Patrulhamento a pé e motorizado na linha de fronteira das regiões de Pacaraima e Bonfim.
BLOQUEIO	10º Grupo de Artilharia de Campanha de Selva e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado	Estabelecimento de postos de bloqueio e controle em profundidade, na BR-174 e na BR-401 (eixos rodoviários oriundos da Venezuela e da Guiana)

178 Grupamento temporário de forças, de valor unidade ou subunidade, sob um comando único, formado com o propósito de executar uma operação ou missão específica, que exija a utilização de uma forma peculiar de combate em proporções adequadas.

ENGENHARIA	6º Batalhão de Engenharia de Construção	Realização de obras de construção para acomodação da tropa
COMANDO E CONTROLE	1º Batalhão e do 1º Pelotão de Comunicações de Selva	Instalação, exploração e manutenção do sistema de comunicações na área
INFORMAÇÃO	4ª Companhia de Inteligência e do Grupo de Inteligência da 1ª Brigada	Levantamento e análise de informações de inteligência na área de operações
LOGÍSTICO	Tropas do 1º Batalhão Logístico de Selva	Apoio logístico às tropas desdobradas nas regiões de Pacaraima e Bonfim
DIVULGAÇÃO	Elementos especialistas em Comunicação Social	Divulgação institucional da Operação Controle
OPERAÇÕES PSICOLÓGICAS	Destacamento oriundo do 1º Batalhão de Operações Psicológicas	Campanhas com a adoção de três públicos-alvo prioritários: nossas tropas, população de Boa Vista e imigrantes

Fonte: OLIVEIRA, 2018

Uma das intenções do Comandante da Força-Tarefa Roraima, a fim de apoiar as ações de controle migratório, foi a de realizar a medição da quantidade de venezuelanos que passam pelo posto de bloqueio e controle da BR-174. Nesse sentido, observou-se que, em média, dos 373 (trezentos e setenta e três) venezuelanos que passam diariamente pelo Posto de Bloqueio da BR-174, cerca de 126 (cento e vinte e seis) retornam, resultando no saldo de aproximadamente 247 (duzentos e quarenta e sete) que permanecem no Brasil¹⁷⁹.

Essa medição, em conjunto às medições realizadas no Posto de Recepção e Identificação da Força-Tarefa Logística Humanitária (média de 548 entradas, 138 saídas, perfazendo um saldo diário de 410 que permanecem no Brasil), permite o acompanhamento do fluxo migratório venezuelano¹⁸⁰.

Na vertente da repressão aos delitos transfronteiriços, como dados relevantes destaca-se a detenção de 32 (trinta e dois) venezuelanos que tentavam ingressar no Brasil de forma irregular. Nesse ponto, deve-se registrar que muitos deles são

179 Médias calculadas de abril a outubro de 2018.

180 Médias calculadas de julho a outubro de 2018.

usados como “mulas”, recebendo cerca de quatro dólares americanos para ingressar no Brasil, ilegalmente, transportando produtos relacionados ao contrabando e ao descaminho (OLIVEIRA, 2018).

Assim, verifica-se que o Estado Brasileiro, a partir da fragilidade e da inaptidão do Estado de Roraima em absorver e gerir, isoladamente, as demandas geradas pelo fluxo migratório, interveio por meio do estabelecimento do controle migratório e da segurança da fronteira. Por ser uma medida de intervenção Federal a um Ente Federado do Estado-Nação, entendemos que o Estado Brasileiro securitizou o tema, com o intuito tanto de preservar seus nacionais, quanto de garantir apoio ao crescente número de estrangeiros que chegavam à região. Desdobrando para este fim a Operação Acolhida.

Nesse ponto, é importante registrar que a utilização de forças militares em operações humanitárias, como a Operação Acolhida, é uma característica dos exércitos na atualidade (MOSKOS; WILLIAMS; SEGAL, 2000, p. 25). A Operação Acolhida, que foi concebida conforme a doutrina militar brasileira vigente e pode ser classificada como operação humanitária, conjunta e interagências, que objetivava o acolhimento humanitário (recepcionar, identificar, triar, imunizar, acolher e realocar) de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima, consequente do fluxo migratório fomentado pela crise humanitária.

Para melhor entendimento, algumas definições se fazem necessárias:

Quadro 3 - Conceitos e definições

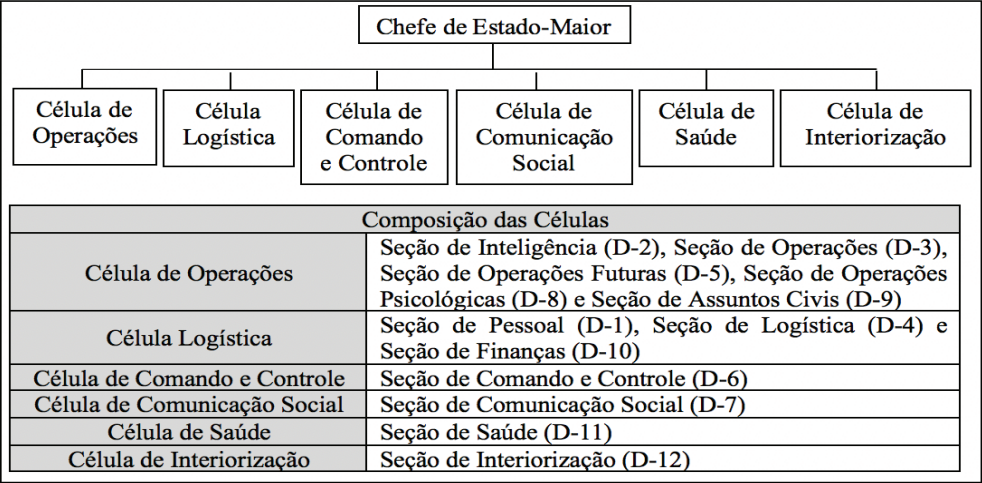
Conceito	Definição
Operação Conjunta	Operação que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular , com propósitos interdependentes ou complementares, sem que haja a constituição de um comando único (BRASIL, 2015).

Ajuda Humanitária	Ação proporcionada por distinto Estado ou por Estados membros da Organização das Nações Unidas para a urgente prestação de socorro de natureza diversa , a nacionais de país atingido pelos efeitos de catástrofes, ou decorrentes da devastação de guerra entre nações litigantes, tudo com o objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não intervenção (BRASIL, 2014).
Operação de Ajuda Humanitária	Operação concebida especificamente para aliviar o sofrimento humano , decorrente de desastres, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade. Destina-se a complementar, com a utilização de meios militares , o esforço de resposta a desastre do governo e de organizações não governamentais (BRASIL, 2014).
Força de ajuda Humanitária	Força temporária constituída para realizar uma Operação de Ajuda Humanitária, integrando, com os meios necessários, o esforço de resposta em caso de desastre no Brasil ou no exterior (BRASIL, 2014).

Fonte: Adaptado de Cerávolo, 2019.

A Operação vem sendo conduzida por meio de uma Força-Tarefa Logística Humanitária que tem como missão cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal, realizando medidas de assistência emergencial para acolhimento dos imigrantes provenientes da Venezuela que se enquadram nas normas legais e estão em situação de vulnerabilidade e desassistência. Essa Força-Tarefa conta com cerca de 500 (quinhentos) militares das três Forças, sob coordenação de um General de Divisão do Exército Brasileiro e se organizou seu Estado-Maior da seguinte forma:

Quadro 4 - Organização da Força-Tarefa Logística Humanitária



Fonte: OLIVEIRA, 2018

Assim como todas as Operações Conjuntas, a Acolhida foi elaborada conforme a doutrina preconizada nos manuais do Ministério da Defesa (MD30-M-01), incluindo os componentes conceitual e detalhado do Processo de Planejamento Conjunto (PPC). O conceitual busca identificar “O QUE” fazer para solucionar o problema militar. Nesse componente se analisa a situação atual identificada e se vislumbra a situação futura desejada. A diferença entre essas duas situações resulta o problema e, a partir dessa análise, é identificado “O QUE” deve ser feito. Respondendo a essa pergunta, o planejador, por meio do componente detalhado, busca identificar o “COMO” fazer, apontando as atividades, tarefas e ações necessárias para se atingir o estado final¹⁸¹ desejado.

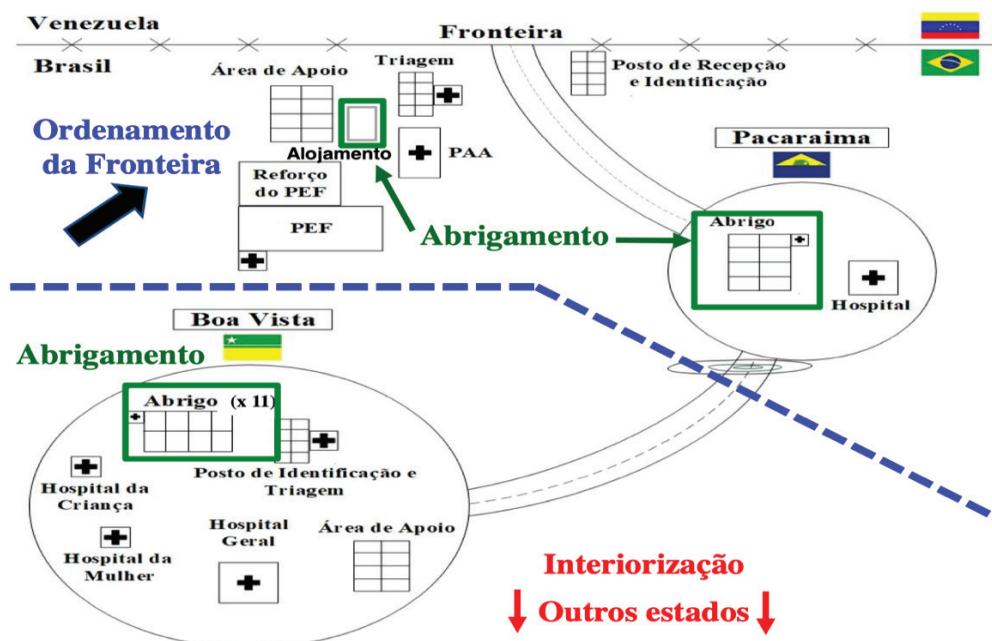
Como fruto do Planejamento conceitual, observou-se a necessidade de abordar o problema tendo por base 3 (três) pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização.

O Planejamento conceitual direcionou para que o Planejamento detalhado estruturasse a Operação Acolhida de acordo com a visão geral apresentada no quadro

¹⁸¹ Situação política ou militar a ser alcançada ao final das operações e que indica se o efeito desejado foi alcançado (BRASIL, 2015).

abaixo, integrando todos os ministérios e agências de modo a distribuir tarefas por competências funcionais e constitucionais, buscando assim o melhor desenho para solucionar o problema.

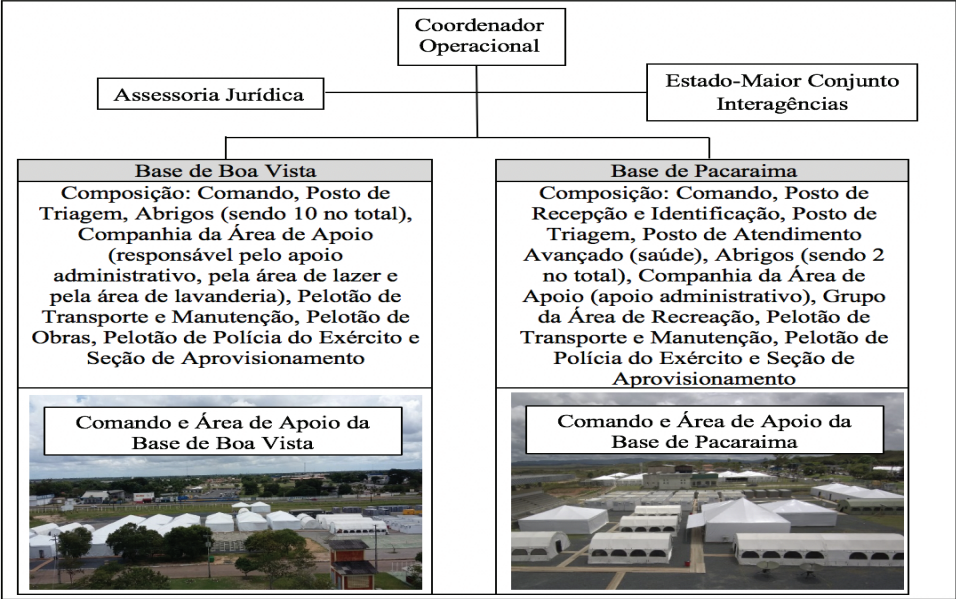
Figura 3 - Planejamento detalhado da Operação Acolhida



Fonte: OLIVEIRA, 2018

Sendo Pacaraima e Boa Vista as duas cidades mais afetadas pelo aumento do fluxo migratório, por serem as duas principais localidades estabelecidas no eixo de deslocamento sentido Ruta 10 (Venezuela) - BR-174 (Brasil), a Força-Tarefa estabeleceu uma base em cada uma dessas cidades e as organizou da seguinte forma.

Quadro 5 - Distribuição geográfica da Força-Tarefa Logística Humanitária



Fonte: OLIVEIRA, 2018.

A Operação foi estruturada baseada no estabelecimento de 5 instalações conforme descrito abaixo:

Quadro 6 - Quadro estrutural da Operação Acolhida / Pacaraima

Instalação	Local	Finalidade	Mobiliado	Atividade Executada	
1. Posto de Recepção e Identificação	Pacaraima	Identificar motivo de ingresso (turismo, residência temporária ou refúgio)	- FA; - PF; - ANVISA; - ACNUR e - OIM.	- recepção e orientação. - Identificação e controle de entrada (PF). - Verificação da situação de vacinas. - Oferecimento de alimentação	
2. Posto de Triagem		Realizar o cadastramento, inspeção de bagagens, confecção de documentos.	- FA; - PF; - RF; - ACNUR; - OIM; - MS; - MDS; - MDH - UNFPA; - UNICEF.	- cadastramento dos imigrantes com biometria solicitantes de residência temporária e refúgio. - inspeção das bagagens. - regularização migratória - confecção dos documentos. - Inspeção fitossanitária e imunização. - Atendimento social - Proteção e defesa de direitos - Atividades com crianças - Oferecimento de outra refeição.	
3. Posto de Atendimento Avançado (PAA)		Atendimento médico emergencial de baixa e média complexidade	- Forças Armadas Brasileiras - estrutura médica de campanha, que conta com médicos, dentistas, farmacêuticos e enfermeiros militares.	- Triagem sanitária. - 20 leitos para internação.	
4. 3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF)		- Executar, coordenar e controlar as ações táticas referentes ao ordenamento da fronteira. - Suporte estrutural Op Acolhida	- FA; - PF; - PM; - Agencias.	- Patrulhamento - Postos de Bloqueio e controle de estradas - Suporte estrutural à Operação Acolhida	
Instalação	Local	Finalidade		Efetivos	
5. Abrigos em Pacaraima	Janakoida	Abrigar refugiados de origem indígena – famílias (abrigo transitório)		224	449
	BV-8	Abrigar refugiados não indígenas – abrigo para regularização migratória		500	238
	TOTAL			724	687 (Nov 18)

Fonte: Adaptado de Cerávolo, 2019.

Quadro 7 - Quadro estrutural da Operação Acolhida / Boa Vista

Instalação	Local	Finalidade	Mobiliado	Atividade Executada	
1. 1ª Brigada de Infantaria de Selva	Boa Vista	- Supervisão, coordenação e controle da Operação Controle. - Suporte à Operação Acolhida - Apoio logístico à Operação Acolhida. - Centro de Comando e Controle das Operações Acolhida e Controle	- Exército - Agências	- Supervisão, coordenação e controle do ordenamento da fronteira por meios da Operação Controle. - Suporte logístico e administrativo à Operação Acolhida - Apoio logístico de alimentação e preparação de material	
2. ALA 7		- Apoio logístico à Operação Acolhida	- Força Aérea - Agências		
Instalação	Local	Finalidade	Efetivos (UNHCR, 2018c)		
			Capacidade	Abrigados	
Abrigos em Boa Vista	Pintolândia	Abrigar refugiados de origem indígena – famílias	448	690	
	Tancredo Neves	Abrigar refugiados não indígenas adultos	232	306	
	Jardim Floresta	Abrigar refugiados não indígenas – famílias	594	525	
	São Vicente		378	361	
	Nova Canaã		390	380	
	Rondon I		726	752	
	Hélio Campos	Abrigar refugiados não indígenas – famílias e adultos	250	253	
	Latife Salomão		300	431	
	Santa Tereza		514	511	
	Rondon III		1086	346	
Rondon II	Abrigar refugiados não indígenas – abrigo de trânsito para a interiorização	640	415		
TOTAL			5.558	4.970 (Nov 18)	

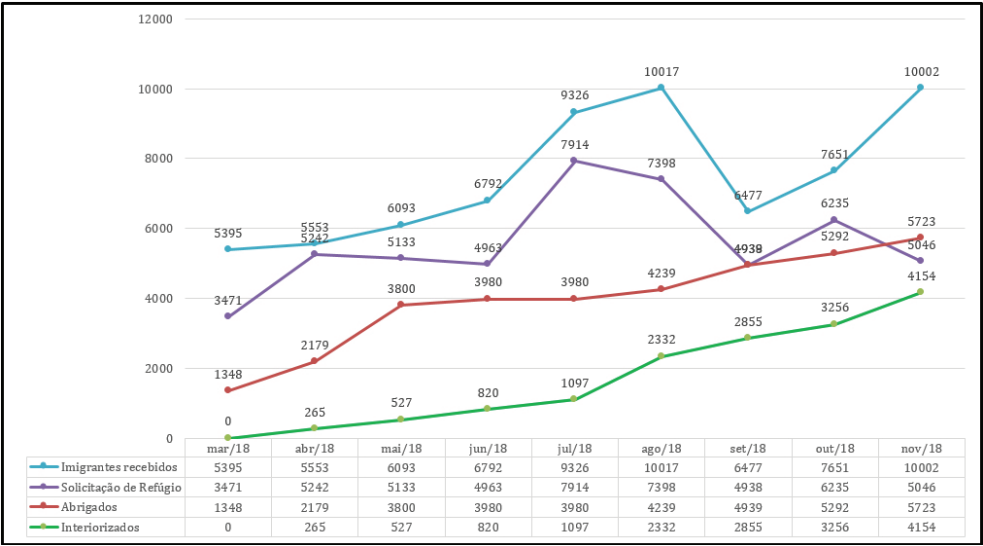
- Os abrigos seguem o padrão previsto nas publicações do ACNUR.
- Os militares da Operação Acolhida oferecem todo o apoio logístico necessário ao funcionamento dos abrigos, tais como obras e reparos de engenharia, segurança externa e interna, atenção médica e alimentação.
- No tocante ao apoio de alimentação, a FT Log Hum fornece refeições quentes para os abrigos ocupados não indígenas e gêneros secos para os indígenas.
- Atividades desenvolvidas nos abrigos: três refeições por dia; distribuição de alimentos em abrigos indígenas; distribuição de kits de higiene pessoal e limpeza, faldas; limpeza diária, aulas de português; atividades com crianças; atividades culturais, lúdicas e recreativas; fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena Warao; provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela; proteção e defesa de direitos e segurança 24h.

Fonte: Adaptado de Cerávolo, 2019

A decisão pela implantação de abrigos na área urbana de Boa Vista e Pacaraima foi um processo alcançado devido a uma série de variáveis. Já haviam alguns abrigos improvisados e mesmo a concentração migrantes fora abrigos nas duas cidades. Estudos da ACNUR indicavam que 60% dos refugiados e de 80% dos deslocados no mundo vivem em áreas urbanas, evitando campos estabelecidos fora da área urbana, em virtude da falta de oportunidades de trabalho (PARK, 2016); e a legislação brasileira garantia a estes migrantes o direito de livre trânsito, o que tornava inviável criar campos de refugiados isolados. Assim, a Força-Tarefa Logística Humanitária decidiu pelo estabelecimento de campos na área urbana de Boa Vista baseada no pressuposto de que seriam interiorizados 500 venezuelanos por mês (OLIVEIRA, 2018).

Assim, a Operação Acolhida vem contabilizando resultados relevantes que podem ser quantificados por meio dos imigrantes recebidos, das solicitações de refúgio, dos abrigados, dos interiorizados, além da quantidade de vagas disponibilizadas em abrigos, conforme os dados apresentados a seguir:

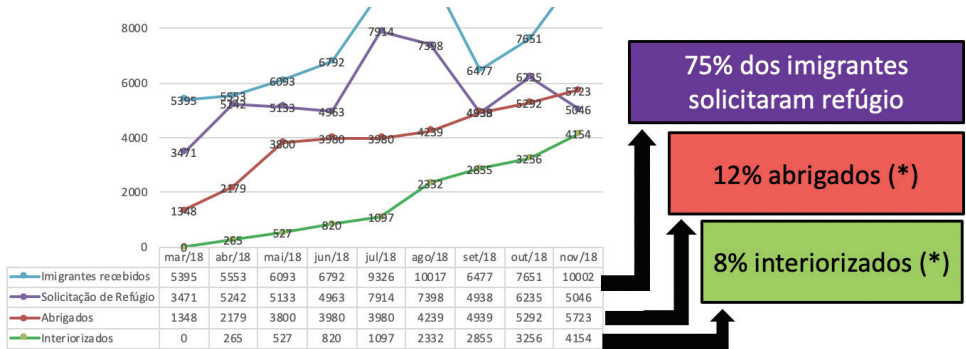
Gráfico 1 - Histórico dos imigrantes recebidos, solicitantes de refúgio, abrigados e interiorizados



Fonte: Adaptado de Cerávolo, 2019.

Da análise do recorte temporal do gráfico 1, verifica-se que cerca de 75% dos imigrantes recebidos solicitaram refúgio. Observa-se ainda que foram abrigados cerca de 12% e interiorizados aproximadamente 8% dos solicitantes de refúgio, conforme destacado na figura 6.

Figura 6 – Relação entre imigração, refúgio, abrigo e interiorização

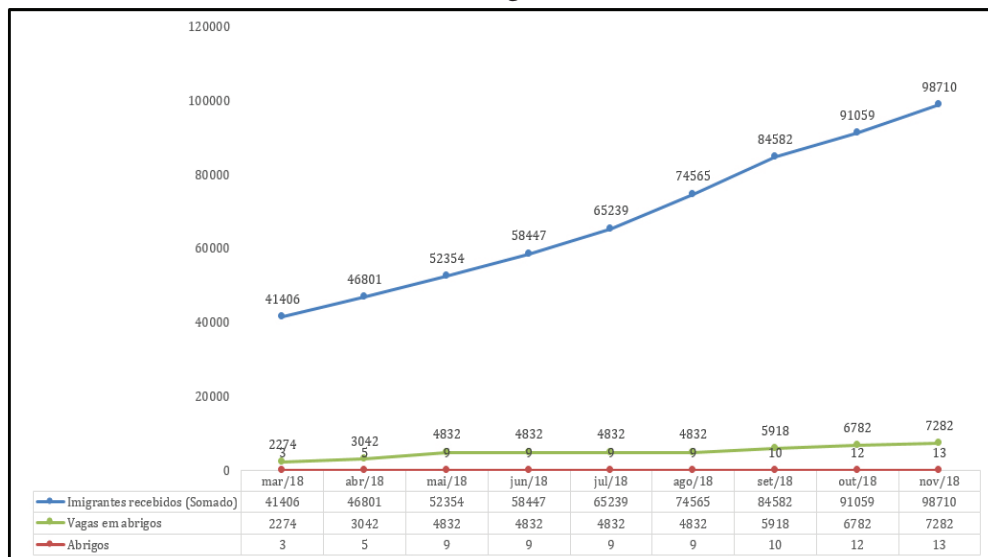


(*) – Referência são os solicitantes de refúgio

Fonte: Cerávolo, 2019

Ressalta-se que essa análise foi feita a partir do início da Operação Acolhida e que dados anteriores a março de 2018 apontam que cerca de 40 mil imigrantes já haviam adentrado ao Brasil antes do estabelecimento da Operação, conforme demonstrado no gráfico 6.

Gráfico 2 - Histórico da somatória dos imigrantes recebidos, vagas em abrigos e abrigos



Fonte: Adaptado de Cerávol, 2019.

Nesse gráfico, observa-se também o relativo distanciamento entre o total de imigrantes recebido e a capacidade de abrigo, o que reforça a necessidade de intensificar a interiorização a fim de liberar vagas em abrigos, favorecendo assim o ciclo virtuoso da Operação Acolhida que se caracteriza pelo ordenamento (recepção e identificação), abrigo e interiorização.

A interiorização tem um duplo papel. Por um lado, alivia a pressão populacional sobre os determinados serviços básicos como saúde, moradia (abrigo), alimentação e educação em Roraima; por outro, possibilita ao migrante interiorizado (voluntariamente) a maiores possibilidades de inserção no mercado de trabalho em cidades e regiões onde as ofertas de emprego são maiores.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos ao longo do texto a evolução do arcabouço legal com relação aos refugiados e migrantes no Brasil em consonância com a tradição de acolhimento. Entretanto, esta base normativa por si não tinha a capacidade de garantir o bem-estar dos indivíduos que adentravam a fronteira sem perspectivas de retorno rápido ao seu país. Assim, verifica-se que a resposta do Governo Brasileiro frente à crise migratória em Roraima, deu-se por meio do estabelecimento da Operação Acolhida, que vem respondendo às demandas.

A estratégia adotada vem sendo um modelo de sucesso no tocante ao respeito aos direitos humanos e a oferta de abrigo humanizado. Isso não quer dizer que cem por cento dos estrangeiros são acolhidos por esta operação, mas aqueles que o são, gozam de toda a estrutura montada em função deles. Além disso, a Operação Acolhida propicia condições de trabalho para organizações não governamentais, entidades do poder público e da sociedade civil que atuam utilizando a infraestrutura e logística fornecidas pela Força Tarefa Humanitária. A interiorização proporciona novas oportunidades para a população imigrante que se voluntaria a deixar a área fragilizada da fronteira mais setentrional do Brasil e seguir para outros estados da federação.

Sem uma perspectiva a curto prazo de solução para a crise venezuelana e com a expectativa da manutenção dos fluxos de estrangeiros para a região a Operação Acolhida deve ser mantida de modo a garantir o atendimento a pessoas que chegam ao país em condições de vulnerabilidade. Processos e procedimentos deverão ser incrementados e melhorados com o passar dos meses de modo que futuramente estudos focados em questões como ajuda humanitária; logística humanitária; abrigo e outras temáticas deverão ser alvos de novos estudos por parte da academia e dos gestores do processo.

5. REFERÊNCIAS

- APOLINÁRIO, S. M.; JUBILUT, L. L. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 6, n. 2, 2009.
- ARAGÓN, Luis Eduardo et al. **Migração internacional na pan-Amazônia.**

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA, 2009.

ARANTES, P. C. V. M. **Grandes transformações na América Latina? A onda rosa, a Bolívia e o contramovimento**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2016.

BALDWIN, Liam. **The Venezuelan Diaspora: A Cerebral Exodus**. 2017.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio—sua história. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**, v. 1, p. 12-21, 2010b.

BRASIL. **Lei nº. 6.815**, de 19 de agosto de 1980: Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, 1980.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 1997.

BRASIL. Nota de Coordenação Doutrinária n. 1/2014 - C Dout Ex/EME. **Operações de ajuda humanitária**. 2014. Disponível em: <<http://www.cdoutex.eb.mil.br/index.php/produtosdoutrinarios/n-c-d/ncd-2014?download=171:ncd-01-2014>>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria de Doutrina e Legislação. **MD-35-G-01: Glossário da Forças Armadas**. Brasília, DF, 5ª Edição 2015.

BRASIL, M. J. **Refúgio em Números** - 3a Edição. Brasília, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.684**, de 21 de junho de 2018. Diário Oficial da União. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BERNER, V. B. Direito a migrar no marco das garantias: o caso do Brasil. In: Estefânia Barboza; Carol Proner; Daniel Godoy. (Org.). **Migrações: Políticas e Direitos Humanos sob as perspectivas do Brasil, Itália e Espanha**. 1ed. Curitiba: Juruá, 2015, v. 1, p. 1-25.

BUZAN, Barry et al. **Security: a new framework for analysis**. Lynne Rienner

Publishers, 1998.

CERÁVOLO, Luiz Eduardo Santos. **Respostas do Governo Brasileiro frente à migração de venezuelanos para Roraima (2015 – 2018)**. 101f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

CIVIL, C. **Relatório trimestral Comitê Federal de Assistência Emergencial**, 2018a.

CIVIL, C. **Apresentação 8ª reunião Comitê Federal, 2018b — Casa Civil**. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/apresentacao-8a-reuniao-comite-federal-4-12-2018/view>>. Acesso em: 9 dez. 2018.

COSTA E SILVA, P. R. A crise na Venezuela e seus impactos para o Brasil. In: **Conferência sobre a crise na Venezuela e seus impactos para o Brasil**. ECEME, 21 set. 2018.

CORONEL, Gustavo R. A Crise Venezuelana, O Que os Estados Unidos e os Países da Região Podem Fazer. **Military Review**, v. 72, p. 62-72, 2017.

DA FROTA SIMÕES, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Ribeiro de. Imigração venezuelana no Brasil: perfil sociodemográfico e laboral. In: **El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigraciones**. Instituto de Ética y Desarrollo, 2018. p.115-134.

DAS NEVES, Alex Jorge et al. (Ed.). **Segurança pública nas fronteiras: Diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

DE BRASÍLIA, D. Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano. **Coletânea de instrumento de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas**, 2010.

DE ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos Brazil-Argentina Relations: an analysis of advances and retreats**, v. 48, n. 1, p. 60-96, 2005.

DELGADO, Stier, et al. Precisamos falar sobre a Venezuela: impactos petro-

políticos e reflexos para o Brasil. Rio de Janeiro, **Caderno Opinião FGV energia**, dezembro, 2017.

DO VALE ROCHA, Gustavo; RIBEIRO, Natália Vilar Pinto. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 20, n. 122, p. 541-563, 2018.

FASSIN, Didier. Policing borders, producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times. **Annual Review of Anthropology**, v. 40, p. 213-226, 2011.

FRANCHI, Tássio; BURSZTYN, Marcel; DRUMMOND, José Augusto Leitão. A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX. **Novos Cadernos NAEA**, v. 14, n. 1, 2011.

FRANCHI, T. **O Impacto da Crise Venezuelana sobre o Brasil**, ESG, 2017.

FRANCHI, Tássio, Operação Acolhida - A Atuação Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos, **Military Review**, 2019.

FEDERAL, P. **Histórico geral de pedidos de residência**, Brasília, 2018.

FRANKLIN, Cleber Batalha. **Segurança e defesa na Amazônia e as relações entre o Brasil e a Venezuela (1985-2006)**. Tese de Doutorado UnB-UFRR-FLAC-SO, 2012.

HAYDU, M. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Ponto-e-Vírgula: Revista Ciências Sociais**, n. 6, 2009.

IBGE. **Brasil em Síntese**, 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>. Acesso em: 19 maio. 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. Editora Método, 2007.

MACHADO, Lia Osorio. Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil. **Parcerias estratégicas**, v. 20, n. 2, 2005.

MILESI, R.; ANDRADE, W. C. DE. Fazendo memória do processo de construção da Lei de Refugiados no Brasil. Refúgio, Migrações e Cidadania, v. **Caderno de Debates** – Dezembro 2017, 2017.

MOREIRA, Julia Bertino et al. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. Tese de Doutorado UNICAMP, 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43*, p. 85-98, 2014.

MOSKOS, C.; WILLIAMS, J.; SEGAL, D. **The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War** Oxford University Press. USA (December 30, 1999), 2000.

MURAKAWA, F. **Fluxo de imigrantes põe Boa Vista em risco de colapso até março**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/ven/noticia/30381/Gen-Bda-Dutra-de-Menezes---Fluxo-de-imigrantes-poe-Boa-Vista-em-risco-de-colapso-ate-marco/>>. Acesso em: 30 maio. 2019.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. **MILITARY REVIEW**, 2018.

ONU. **OIM Brasil - Informe de Interiorização - Março/2019** - Pesquisa Google. Governo. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/oim-brasil-informe-de-interiorizacao-marco-2019/view>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

ORCHARD, Phil. Refugees and the Evolution of International Cooperation. In: **Canadian Political Science Association Annual Conference**. 2007. p. 10.

PAIVA, A. L. B.; LEITE, Ana Paula M. R.; MONFREDO, Cintiene S. Movimentos populacionais e desafios de gestão na fronteira norte: um estudo de caso do fluxo migratório venezuelano. In: AYRES PINTO, D.; FREIRE, M. R.; CHAVES, D. (Org.). **Fronteiras Migratórias Comparadas: desenvolvimento, segurança e cidadania**. 1ed. Macapá: UNIFAP, 2019, v.1, p. 1-258.

PAIVA, Ana Luiza Bravo E.; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez. Da emigração à imigração? Por uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos anos. **Ars Histórica**, n. 7, p. 1-20, 2014.

PAZUELLO, E. **Operação Acolhida**, 2019.

PÓVOA NETO, H. Barreiras Físicas como dispositivos de política migratória na atualidade. In FERREIRA, A.; Póvoa Neto, H.; VAINER, C.; SANTOS, M. **A Experiência Migrante: entre deslocamentos e reconstruções**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

RODRÍGUEZ, Joaquín Eguren; ESTRADA, Cecilia. Análisis comparativo y transversal de la migración venezolana en Iberoamérica. In: **El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración**. Instituto de Ética y Desarrollo, 2018. p. 337-358.

SALLES, D.; GONÇALVES, F. A política brasileira para refugiados: desafios e perspectivas. **Revista Mundorama**, 8 jul. 2016.

SANTOS, Fernanda Naomi Zaphiro Pessoa; VASCONCELOS, Thamires Marques. Venezuelanos no Brasil: da crise econômica para a crise política e midiática. **XVII Encontro de História da Anpuh-Rio**, p.1-16, 2016.

SASAKI, Elisa Massae; ASSIS, Gláucia. Teorias das migrações internacionais. **Anais**, p. 1-19, 2016.

SULLIVAN, M. P. **Venezuela: Overview of U.S. Sanctions: IF10715** versão 20. [s.l.] Congressional Reserch Service, 2019.

TISSIER-RAFFIN, Marion. Reinstalação-Acolhimento humanitário: soluções futuras para proteger os refugiados ou um Cavalo de Troia do direito internacional dos refugiados? **A revisão dos direitos do homem**. A revisão do Centro de Pesquisas e estudos sobre os direitos fundamentais, n. 13, 2018.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **Gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2013.

UNHCR. **UNHCR Population Statistics - Data - Asylum Seekers Monthly**. 2018a, Disponível em: <http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly>. Acesso em: 6 abr. 2019.

UNHCR. **Perfil dos abrigos de Roraima**. 2018c Disponível em: <<http://www.reachresourcecentre.info/brazil/brafactsheetroraima-state-site-profilingnovember-2018pt>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

VAZ, Alcides Costa. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica**, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2017.

12. A lei de migração brasileira (Lei nº 13.445/2017) e a facilitação da livre circulação do residente fronteiriço¹⁸²

*Dirceu Marchini Neto*¹⁸³

*Fernando José Ludwig*¹⁸⁴

*Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda*¹⁸⁵

SUMÁRIO: 1. Considerações iniciais; 2. Residentes fronteiriços e apátridas diante da lei de migração brasileira; 3. Tratados bilaterais do Brasil sobre residentes fronteiriços; 4. Críticas à lei de migração; 5. Considerações finais; 6. Referências.

RESUMO

Este capítulo analisa as disposições acerca dos residentes fronteiriços trazidas pela Lei de Migração Brasileira, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. É apresentado um estudo sobre a facilitação da livre circulação do residente estrangeiro fronteiriço, me-

182 Artigo previamente publicado na Revista de Estudos Internacionais (REI), 2019, volume 10 (1), pp. 23-39.

183 Professor Assistente do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Porto Nacional, Tocantins, Brasil. Doutor em História pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em História pela Universidade do Porto (Portugal), Licenciado em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Bacharel em Direito e Especialista em Direito das Relações Sociais. Email: dirceumarchini@uft.edu.br.

184 Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Porto Nacional, Tocantins, Brasil. 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, no Reino Unido, e graduou-se em Relações Internacionais (2007) pela Universidade de Coimbra, Portugal. Email: fernandoludwig@uft.edu.br.

185 Professor Assistente do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Porto Nacional, Tocantins, Brasil. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre e Graduado em Relações Internacionais pela UEPB. Especialista em Direito Internacional pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: janmarcellacerda@uft.edu.br.

diante a possibilidade de obtenção de um documento que autorize o exercício de atos da vida civil em território brasileiro. Analisa-se também os conceitos de pessoa nacional e de apátrida, além das várias disposições legais sobre a autorização de residência e concessão de naturalização a pessoas que não sejam consideradas como nacional por nenhum Estado. Ao final, são apresentadas as críticas à Lei de Migração. Os resultados desta pesquisa apresentam a evolução jurídica relacionada ao respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Migração. Brasil. Residente Fronteiriço. Apátrida. Lei nº 13.445.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Depois de muito debate no Congresso Nacional, a Lei de Migração Brasileira (Lei nº 13.445) foi publicada em 24 de maio de 2017, com entrada em vigor cento e oitenta dias depois de sua publicação oficial. Conforme disposição do próprio texto legal, a entrada em vigência desta lei revogou a antiga Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, chamada de Estatuto do Estrangeiro, e revogou também a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, que regulava a aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade.

A nova Lei de Migração (NLM) apresenta diversas inovações jurídicas quanto à forma de receber e lidar com migrantes e visitantes que chegam e que já estão em território brasileiro. E também apresenta algumas disposições para os residentes fronteiriços, a fim de facilitar a sua livre circulação em território brasileiro. É justamente sobre as disposições a respeito do residente fronteiriço que trata esse capítulo e sobre o quê discorreremos a seguir.

Assim, tem-se como escopo principal inquirir acerca da efetividade jurídica e social da NLM, passado por escrutinar: as inovações apresentadas pela NLM representam uma ruptura com a legislação anterior em vigor? Argumenta-se, assim, que a este dispositivo jurídico tem a capacidade alterar as realidades fronteiriças brasileiras e viabilizar a perspectiva de que a migração é um direito humano. Podemos verificar que essa realidade nas fronteiras é apresentada de forma violenta cada vez mais com

maior intensidade e visibilidade, reverberando a necessidade de um instrumento legal que pudesse amenizar a conflitualidade e trazer princípios e normas para garantir o respeito à dignidade da pessoa humana do migrante.

O capítulo adota a técnica de pesquisa qualitativa, com as revisões literárias sobre a temática em tela e análise documental das normas brasileiras sobre migrações, principalmente o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 818/1949) e a nova lei de migração brasileira (Lei nº 13.445/2017). Assim, o presente trabalho está subdividido da seguinte forma: primeiro, abarca-se a previsão legal que a nova lei de migração traz sobre os residentes fronteiriços e os apátridas, facilitando a circulação de migrantes que moram em fronteiras e o reconhecimento da condição de pessoas que não têm nacionalidades; segundo, mostra-se que há outros dispositivos legais, anteriores à nova lei de migração, utilizados pelo Brasil para abarcar a facilitação da circulação de residentes fronteiriços, conhecidos como Tratados bilaterais do Brasil sobre residentes fronteiriços; e por último, aborda-se críticas à nova lei, adentrando a análise sobre aspectos negativos e positivos desse dispositivo legal inovador para a política migratória brasileira.

2. RESIDENTES FRONTEIRIÇOS E APÁTRIDAS DIANTE DA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA

A Lei de Migração, na Seção I do Capítulo I, que é composta pelos artigos 1º e 2º, conceitua “imigrante”, “emigrante”, “residente fronteiriço”, “visitante” e “apátrida”. Segundo a própria lei, o residente fronteiriço é a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho. Analisando este conceito, é preciso ressaltar que pessoa nacional é toda aquela pessoa que possui uma nacionalidade e que apátridas são as pessoas que não são consideradas como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

No artigo 23, a Lei de Migração informa que, “a fim de facilitar a sua livre circulação, poderá ser concedida ao residente fronteiriço, mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil” (BRASIL, 2017). A partir da entrada

em vigor desta lei, os residentes fronteiriços passaram a ter direito a um documento de residente fronteiriço para poderem praticar todos os atos da vida civil que um brasileiro que atingiu a maioridade pode praticar dentro do território brasileiro.

Com a nova Lei de Migração, o estrangeiro que vive em uma cidade vizinha que faz divisa com o território brasileiro, ao receber essa autorização para realização de atos da vida civil no Brasil, gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração (regime apresentado pela própria Lei de Migração), conforme especificado em regulamento.

Contudo, a Lei nº 13.445, em seu artigo 24, informa que “a autorização referida no caput do artigo 23 indicará o município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos” (BRASIL, 2017). Ou seja, o residente fronteiriço que receber a autorização somente poderá usufruir de seus novos direitos na cidade indicada no próprio documento de autorização, conforme especifica o parágrafo 2º do artigo 24, “o espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização será especificado no documento de residente fronteiriço” (BRASIL, 2017).

Este documento de residente fronteiriço poderá ser cancelado, a qualquer tempo, se o titular tiver fraudado ou utilizado documento falso para obtê-lo, obtiver outra condição migratória, sofrer condenação penal, ou exercer direito fora dos limites previstos na autorização. Portanto, ao estrangeiro fronteiriço que receber o documento brasileiro para exercer os atos da vida civil no Brasil, caberá seguir à risca o artigo 25 da Lei de Migração, que estipula essas condições acima mencionadas, ou terá seu documento cancelado e terá que se submeter as normas gerais de migração no Brasil, aplicadas a estrangeiros não fronteiriços.

Com relação ao apátrida, termo citado no início deste capítulo, a Seção II do Capítulo III da Lei de Migração traz diversas instruções. Primeiramente, lembramos que os apátridas que conservam a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho também poderão receber a autorização para praticar os atos da vida civil no Brasil. Por isso, é interessante apresentarmos as disposições da Lei 13.445 com relação à proteção do apátrida e com relação à redução da apatridia.

A nova Lei de Migração, conforme já explicamos, garante ao apátrida que reside em município estrangeiro fronteiriço uma autorização para praticar os atos da

vida civil no Brasil, e garante ao apátrida que reside no Brasil um simplificado processo de naturalização, que é iniciado logo que for reconhecida a situação de apátrida. O parágrafo 2º do artigo 26 reza que (BRASIL, 2017):

Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

O reconhecimento da condição de apátrida assegura os direitos e garantias previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, bem como outros direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil. Além disso, a Lei de Migração definiu que deve-se aplicar ao apátrida residente todos os direitos atribuídos ao migrante relacionado em seu artigo 4º, transcrito abaixo (BRASIL, 2017):

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II – direito à liberdade de circulação em território nacional;

III – direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

IV – medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;

V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;

VI – direito de reunião para fins pacíficos;

VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da

condição migratória;

IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XII – isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

XIII – direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

XIV – direito a abertura de conta bancária;

XV – direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência;

XVI – direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

O artigo 26, § 5º, da Lei de Migração, ainda informa que o processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como escopo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e poderá considerar informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais. Reconhecida a condição de apátrida, nos termos do inciso VI do § 1º do artigo 1º, o solicitante será consultado sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira.

O mesmo artigo 26, § 7º, ainda dispõe que caso o apátrida opte pela naturalização, a decisão sobre o reconhecimento será encaminhada ao órgão competente do Poder Executivo para publicação dos atos necessários à efetivação da naturalização no prazo de 30 (trinta) dias, observado o artigo 65. O apátrida reconhecido que não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo.

Caberá recurso contra decisão negativa de reconhecimento da condição de apátrida. Se persistir a decisão de denegar o reconhecimento da condição de apátrida, é vedada a devolução do indivíduo para país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco, de acordo com os § 9º e 10 do artigo 26 (BRASIL, 2017).

A Lei de Migração ainda reconhece o direito de reunião familiar a partir do reconhecimento da condição de apátrida e estipula que três situações implicam em perda da proteção conferida por esta Lei: “I – a renúncia; II – a prova da falsidade dos documentos invocados para o reconhecimento da condição de apátrida; ou III – a existência de fatos que, se fossem conhecidos por ocasião do reconhecimento, teriam ensejado decisão negativa” (BRASIL, 2017).

Entretanto, vale ressaltar que a naturalização simplificada à qual nos referimos acima é um procedimento válido para os apátridas residentes no território brasileiro, que possuem autorização de residência. Aos apátridas residentes em países vizinhos, especificamente em municípios fronteiriços, apenas será concedida a autorização para exercício dos atos da vida civil no Brasil, conforme explicamos anteriormente.

Sobre o disposto na Seção IV do Capítulo III da Lei de Migração sobre a autorização de residência, esta poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses (BRASIL, 2017):

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;

- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;

II - a pessoa:

- a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação;
- b) seja detentora de oferta de trabalho;
- c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la;
- d) (VETADO);
- e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida;
- f) seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional;
- g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória;
- h) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil;

III - outras hipóteses definidas em regulamento.

Portanto, apesar de a Lei de Migração autorizar a concessão de autorização de residência a residentes fronteiriços e a apátridas, sob as condições acima descritas, ela também deixa claro que não se concederá a autorização de residência a pessoa condenada criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, res-

salvados os casos em que: a conduta caracterize infração de menor potencial ofensivo; a pessoa se enquadre nas hipóteses previstas nas alíneas “b”, “c” e “i” do inciso I e na alínea “a” do inciso II do caput do artigo 30 desta Lei (transcrito acima). O § 4º do artigo 31 determina que o solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido.

Com essas disposições sobre os residentes nacionais e apátridas fronteiriços, dentre as várias outras disposições relacionadas à concessão de vistos e de autorização de residência, às medidas de retirada compulsória do migrante do território brasileiro e às concessões de naturalização, a Lei de Migração demonstra que o Governo da República Federativa do Brasil passa a enxergar o migrante e o visitante de uma forma mais humanitária, diferentemente da forma estipulada no revogado Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, uma lei que era fruto da ditadura brasileira e da aparente necessidade de segurança nacional existente à época.

Com relação à livre circulação de povos indígenas pelas fronteiras do território brasileiro, Nunes escreveu o seguinte (2017, p. 34):

O texto da LDM aprovado pelo Congresso Nacional, diferentemente do EE, fazia referência aos povos indígenas e às populações tradicionais e garantia seus direitos originários, especialmente o ‘direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas’ (§ 2º do art. 1º). Isso é reflexo da evolução normativa dos últimos anos, na qual se destacam a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho Sobre Povos Indígenas e Tribais (1989) e a Declaração das Nações Unidas Sobre o Direito dos Povos Indígenas (2007). Todavia, o § 2º do art. 1º foi vetado e excluído do texto que entrou em vigor. Esse tema é, por vezes, espinhoso pois há povos localizados em zonas limítrofes e a CF considera a faixa de fronteira ‘fundamental para a defesa do território nacional’ (§ 2º do art. 20). Ressalta-se, contudo, que a LDM não prevê regras especiais sobre a nacionalidade dos povos indígenas transfronteiriços a exemplo do que ocorre na Colômbia.

Na Seção II do Capítulo I da Lei de Migração, há um rol de princípios e garantias que passam a reger a política migratória brasileira a partir de 2017 (BRASIL, 2017):

Seção II

Dos Princípios e das Garantias

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de desti-

no de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;

XVIII - observância ao disposto em tratado;

XIX - proteção ao brasileiro no exterior;

XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e

XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Várias leis trazem princípios e garantias que regem políticas públicas. Contudo, nem todas são efetivamente cumpridas. Caso seja cumprida conforme o proposto no texto promulgado, a Lei de Migração vai promover a entrada regular e a regularização documental dos imigrantes e propiciar uma acolhida mais humanitária. Contudo, é preciso que os órgãos de fiscalização acompanhem atentamente a efetividade desta lei, para que migrantes e visitantes que venham ao Brasil não se vejam presos em uma “cidade” de um país que possui uma excelente Lei de Migração que não é cumprida.

3. TRATADOS BILATERAIS DO BRASIL SOBRE RESIDENTES FRONTEIRIÇOS

Vale ressaltar que antes da entrada em vigência da Lei de Migração, o já revogado Estatuto do Estrangeiro, em seu artigo 21, facilitava a entrada do estrangeiro natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, desde que apresentasse prova de identidade. Esse residente fronteiriço também podia, segundo o Estatuto do Estrangeiro, exercer atividade profissional no Brasil e ter acesso a instituições de ensino brasileiras. O Estatuto previa também a entrega de

um documento de identificação e uma Carteira de Trabalho e Previdência Social, emitidos pelo Governo Brasileiro para esse estrangeiro, quando fosse o caso. Tudo bastante parecido com as disposições da nova Lei de Migração no que se refere ao documento de identificação a ser entregue ao residente fronteiriço. De acordo com Nunes (2017, p. 90):

O EE previa um regime facilitado de ingresso no país, exercício de atividade profissional e acesso aos estabelecimentos de ensino para o “natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território brasileiro nacional” (art. 21). A Polícia Federal é responsável pelo cadastramento e fornecimento de documento especial de identificação para os estrangeiros que fazem jus a esse benefício. A LDM contém igualmente um regime especial para o residente fronteiriço, a quem “poderá ser concedida [...], mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil” (art. 23). Essas vantagens são limitadas ao município brasileiro limítrofe e as condições específicas para o fornecimento do documento de trânsito vicinal podem ser estabelecidas por regulamento interno ou tratado.

Além disso, mesmo antes de novembro de 2017, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei de Migração, o Brasil já tratava da questão do residente fronteiriço por meio de tratados bilaterais com países sul-americanos vizinhos, como uma forma de estabelecer e manter zonas fronteiriças.

Por exemplo, há tratados bilaterais entre:

I) Brasil e França, que criaram um Regime de Circulação Transfronteiriça entre o Estado do Amapá e a Região da Guiana. Além disso, esses dois países assinaram um Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Transfronteiriço de Bens de Subsistência entre as Localidades do Oiapoque (território brasileiro) e St. Georges de Oyapock (território francês);

II) Brasil e Guiana, denominado Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço e de Transporte para as Localidades de Bonfim (no Brasil) e Lethen (na Guiana), firmado em 2009;

III) Brasil e Venezuela, denominados Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas e Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço, ambos

negociados em 2010;

IV) Brasil e Bolívia, denominado Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, de 2004;

V) Brasil e Colômbia, denominado Acordo para o Estabelecimento da Zona de Regime Especial Fronteiriço para as Localidades de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), negociado em 2008;

VI) Brasil e Peru, que já assinaram diversos acordos desde 2009, a citar: Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça, Acordo-Quadro para o Estabelecimento de Sistemas de Controle Integrados de Postos de Fronteira, Acordo-Quadro sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, e Acordo para Facilitação do Trânsito de Veículos de Uso Particular;

VII) Brasil e Uruguai, denominado Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 2002;

VIII) Brasil e Argentina, denominado Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, de 2005, que aponta dezenove cidades, sendo as brasileiras: Foz do Iguaçu, Barracão, Capanema, Dionísio Cerqueira, Porto Mauá, Porto Xavier, Itaquí, São Borja, Uruguaiana, Barra do Quaraí, e as argentinas: Andrezito, Puerto Iguazú, Bernardo de Irigoyen, Alba Posse, San Javier, Santo Tomé, Paso de los Libres, Alvear e Monte Caseros.

Ainda segundo Nunes (2017, p. 91):

Conquanto os tratados não sejam um elemento imprescindível para à aplicação do regime especial para residentes fronteiriços, nota-se que, dadas as muitas particularidades das zonas limítrofes, há uma predisposição do governo brasileiro em negociar instrumentos específicos e assegurar a reciprocidade de tratamento. Nas relações com o Paraguai, por exemplo, em que pese uma região fronteiriça com centros urbanos expressivos e intenso fluxo de pessoas e mercadorias, os tratados são mais voltados para problemas ligados à segurança.

Enfim, conforme já discurremos a respeito, o artigo 19 da Lei de Migração, determina que se faça a “identificação civil por dados biográficos e biométricos, e é obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou de residência” (BRASIL, 2017). Depois de efetuar o registro, o estrangeiro pode obter o documento de

identidade e exercer os atos da vida civil no Brasil. Ao contrário do revogado Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração não apresenta claramente qual é o órgão responsável pela expedição do documento de identidade e nem detalha regras referentes à atualização do registro. A nova lei apenas dispõe que a “gestão dos assuntos relacionados a identificação, documentação e cadastro dos titulares, conforme o art. 22, será disciplinada por regras específicas” (NUNES, 2017, p. 92). Além disso, a Lei deixa claro que não efetuar o registro no prazo legal é infração (artigo 109, III e IV da Lei de Migração).

4. CRÍTICAS À LEI DE MIGRAÇÃO

Podemos dizer que a Lei de Migração apresenta diversos aspectos positivos e alguns aspectos que foram vistos como bastante negativos por parte de alguns políticos brasileiros (pelo menos na ocasião de sua votação no Congresso Nacional), acadêmicos, Organizações Internacionais e Organizações não Governamentais (ONGs). Como aspecto positivo, podemos citar o foco principal da lei: o migrante e o visitante, que agora passam a ser tratados como pessoas, como seres humanos, diferentemente do foco da lei anterior sobre migração. No artigo 2º do revogado Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, a redação era a seguinte (BRASIL, 1980):

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

O trecho acima demonstra que o Estatuto do Estrangeiro se preocupava muito mais com os interesses do governo ditatorial do que com os migrantes, que são pessoas com direitos humanos e possuidores de dignidade. O Estatuto do Estrangeiro priorizava a segurança nacional, a organização institucional, os interesses socioeconômicos do Brasil e o trabalhador nacional. Diferentemente, a Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, em seu artigo 3º, apresenta os novos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, repudiando a xenofobia, vedando a criminalização da migração e promovendo acolhida humanitária.

A acolhida humanitária é um visto temporário específico para aqueles que precisam sair dos países de origem, mas não são considerados refugiados, além de

menores desacompanhados e estrangeiros que entram no território nacional para tratamentos de saúde.

Os defensores da nova Lei de Migração afirmam que ela incentivará a vinda de migrantes e visitantes ao Brasil, e que a maioria destes virão para trabalhar e ter uma vida melhor, impulsionando a economia e ajudando no desenvolvimento do país.

Além disso, com relação à saída do migrante do território brasileiro, a Lei de Migração garante o direito ao contraditório e evita que refugiados que precisem de amparo sejam deportados. Ou seja, a nova lei traz o princípio do contraditório e da ampla defesa e a garantia de acesso a assistência judiciária gratuita, com a atuação obrigatória da Defensoria Pública da União (DPU) em casos de detenção de migrantes nas fronteiras, inviabilizando a deportação imediata realizada pela Polícia Federal.

De acordo com André de Carvalho Ramos (2017):

Com esse novo marco jurídico, o Brasil dá importante passo para tratar as migrações como verdadeiros ganhos (materiais e imateriais) para nossa sociedade, até hoje escondidos pelo discurso xenófobo. O passado, o presente e o futuro do Brasil estão relacionados com as migrações: nada mais justo e favorável aos interesses nacionais que tratar o migrante com dignidade, estimulando-o a contribuir, tal qual ocorreu ao longo de nossa história, ao desenvolvimento de uma sociedade plural, desenvolvida e justa.

Os contrários à Lei de Migração afirmam que os imigrantes podem tomar empregos e benefícios que eram de brasileiros, promovendo gastos públicos, pois estes terão acesso à Justiça, à educação, à saúde, a programas e serviços sociais, à previdência, e à proteção ao trabalhador.

Além disso, os opositores à nova Lei de Migração, afirmam que o texto legal retira poderes de fiscalização da Polícia Federal e abre as portas para possíveis criminosos. Para esses que se opõem à lei, a abertura pode facilitar o tráfico de drogas e, assim, a polícia não terá como definir quem é e quem não é da população brasileira.

Entendemos que a nova Lei de Migração não dificulta o controle da migra-

ção, mas proporciona segurança jurídica necessária para os procedimentos legais abarcados por esta lei (vistos, naturalização, autorização para realização de atos da vida civil para residentes fronteiriços, autorização de residência, proteção do apátrida, entrada e saída do território brasileiro, medidas de cooperação, etc.). A Lei nº 13.445 apresenta o direito à migração como um direito do ser humano e traz princípios e normas para garantir o respeito a esse direito.

Paulo Henrique Faria Nunes (2017, p. 35), afirma que os Estados podem colher bons e maus frutos em virtude da imigração e da emigração. Este autor afirma que mesmo que exista em todo o mundo uma discussão sobre a salvaguarda dos direitos humanos, a discussão não é pacífica, pois em momentos de crise econômica, alguns governos tendem a adotar medidas de restrição em relação a imigrantes.

Segundo Nunes (2017, p. 35), a migração pode gerar efeitos positivos e negativos. Este autor dividiu a migração em dois grupos, o da imigração e o da emigração, a fim de melhor analisar esses efeitos.

IMIGRAÇÃO

EFEITOS POSITIVOS DA IMIGRAÇÃO: I) Ocupação e exploração econômica de vazios demográficos; II) Rejuvenescimento da população em países com alto percentual de idosos; III) Obtenção de trabalhadores em setores com carência de mão de obra; IV) Aumento do número de contribuintes no sistema previdenciário; Expansão do mercado consumidor interno; V) Cumprimento de obrigações derivadas de tratados internacionais e projeção da imagem do país no cenário global; VI) Obtenção de mão de obra qualificada em setores estratégicos.

EFEITOS NEGATIVOS DA IMIGRAÇÃO: I) Concorrência com o trabalhador nacional por postos de trabalho; II) Sobrecarga dos serviços públicos essenciais (educação, saúde, transporte, segurança, assistência social); III) Insegurança sanitária (endemias); IV) Crime transnacional (entorpecentes, descaminho, contrabando, tráfico de pessoas); V) Instabilidade político-institucional.

EMIGRAÇÃO

EFEITOS POSITIVOS DA EMIGRAÇÃO: I) Qualificação da mão de obra nacional; II) Aquisição de conhecimento em setores estratégicos; III) Vínculos

diplomáticos e comerciais com países receptores de imigrantes em médio e/ou longo prazo; IV) Recebimento de divisas enviadas pelos emigrantes dos países de origem (remessas).

EFEITOS NEGATIVOS DA EMIGRAÇÃO: I) Perda de parcela da população jovem; II) Perda de trabalhadores com alto nível de qualificação; III) Crime transnacional (entorpecentes, descaminho, contrabando, tráfico de pessoas); IV) Prejuízo à imagem do país; V) Redução de investimentos no mercado nacional.

Tendo em vista que a lei foi aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional Brasileiro, deputados e senadores, apesar de terem conhecimento de todos os efeitos negativos apresentados na citação acima, preferiram apostar nos efeitos positivos da imigração para a economia e para a sociedade brasileira.

Segundo Guerra (2017, p. 95):

O Senado Federal aprovou no dia 18 de abril de 2017,7 por unanimidade, o projeto Substitutivo da Câmara dos Deputados n. 7/2016 que revoga o Estatuto do Estrangeiro, criado durante o governo militar, e instituiu a nova Lei de Migração brasileira (Lei 13.345/2017).

Em nota, o supracitado autor ainda detalha que:

A nova Lei de Migração foi proposta pelo atual ministro das Relações Exteriores, senador Aloysio Nunes, em 2013. Aprovado pelo plenário do Senado em agosto de 2015, o PLS 288/2013 seguiu para a Câmara, foi rebatizado de PL 2.516/2015 e tramitou sob relatoria do deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), em uma Comissão Especial. Aprovado pelo plenário da Câmara em dezembro de 2016, o projeto voltou para o Senado. O novo relator designado foi o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que recomendou a aprovação de um texto muito próximo ao que voltara da Câmara. A lei foi aprovada por 43 dos senadores presentes e teve quatro votos contrários e uma abstenção (GUERRA, 2017, p. 95).

Após a aprovação, o Presidente da República, Michel Temer, sancionou a lei com vinte vetos, cedendo à pressão da Polícia Federal, do Ministério da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional. Os principais artigos vetados diziam respeito a: I) possibilidade de anistia (visto de residência) para todos que entraram até 6 de julho

de 2016 no Brasil, independentemente da situação migratória individual anterior; II) possibilidade de livre circulação entre fronteiras para povos indígenas e populações tradicionais em territórios ocupados por seus ancestrais; III) possibilidade de imigrantes exercerem cargos, empregos ou função pública e a concessão automática de residência no país a aprovados em concursos públicos; IV) possibilidade de revogação de expulsões decretadas antes de 1988 e proibição da exigência de prova documental “impossível ou descabida” a estrangeiros; V) possibilidade de dispensa do serviço militar a brasileiros que cumprissem obrigações militares em outro país; VI) impossibilidade de expulsão de imigrantes que morassem no Brasil por mais de quatro anos e que cometessem crimes.

Para o Ministério da Defesa e para a Polícia Federal, sem esses vetos a Lei de Migração enfraqueceria as defesas das fronteiras, facilitando assim a entrada de entorpecentes e armas, causando problemas também à infraestrutura de Estados de fronteira devido ao recebimento de imigrantes ilegais.

Com pensamento oposto ao do Ministério da Defesa e ao da Polícia Federal, o autor Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira (2017, p. 178) é contrário aos vetos presidenciais feitos no projeto da Lei de Migração,

Muito embora não seja uma “lei dos sonhos”, a sociedade brasileira, em particular imigrantes e emigrantes, tem muito a comemorar, dado que, mesmo com os vetos presidenciais de última hora, avanços fundamentais para garantias de direitos e proteção da pessoa migrante foram colocados em vários dos dispositivos da nova lei.

Contudo, ainda há muito a se fazer! Os próximos passos apontam nas seguintes direções: assegurar que a regulamentação preserve esses avanços e que a lei não seja desfigurada nesse processo; reivindicar a imediata definição do organismo de governo que será responsável pela condução das políticas migratórias; buscar reverter de alguma forma os vetos presidenciais, sobretudo aqueles que atingiram os povos indígenas e o que negou anistia aos migrantes que se encontram em situação irregular; e promover campanhas educativas e de esclarecimentos sobre a necessária implementação da lei, de modo a combater, no campo das ideias, os setores contrários à migração, o que não significa diminuir a atenção sobre possíveis atitudes mais agressivas, que irão requerer denúncia junto às autoridades policiais.

Podemos ressaltar que o autor citado se refere à “regulamentação” da Lei de Migração, uma regulamentação que estava prestes a ser publicada na ocasião da publicação de seu artigo. Vale mencionar que a regulamentação foi feita pelo Governo Federal. Em 20 de novembro de 2017, o Presidente da República expediu o Decreto nº 9.199, que regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração). Esse decreto de regulamentação vem sendo bastante criticado pela doutrina especializada, por ser contra *legem e praeter legem*, ou seja, por produzir normas que não encontram respaldo na lei regulamentada. Criticado, inclusive, pelos próprios ex-integrantes da Comissão de Especialistas constituída pelo Ministério da Justiça que teve a finalidade de elaborar a proposta de anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, conforme pode-se constatar em Ramos, Rios e Cleve (2017).

Por fim, apesar dos vetos presidenciais, nova Lei de Migração apresenta inovações que colocam o Brasil em destaque na legislação internacional. Ao contrário do que se vê na maior parte dos países, a Lei de Migração brasileira acaba com o conceito de que todo estrangeiro deve ser visto como uma ameaça à soberania nacional. Entretanto, é preciso que o Brasil aperfeiçoe suas políticas internas de controle das fronteiras, no que diz respeito a portos, aeroportos e regiões de fronteira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova Lei de Migração, com o intuito de facilitar a livre circulação do residente fronteiriço, instituiu que o Governo Brasileiro poderá conceder autorização para a realização de atos da vida civil, mediante requerimento do interessado. Esta medida atende a demandas antigas de populações existentes ao longo da extensa fronteira do Brasil com seus vizinhos da América do Sul.

Com isso, o residente fronteiriço que detiver essa autorização passará a gozar das garantias e dos direitos assegurados pela nova Lei. Contudo, a autorização poderá ser cancelada a qualquer tempo, se o titular tiver fraudado ou utilizado documento falso para obtê-la, ou se obtiver outra condição migratória, ou se sofrer condenação penal ou se exercer direito fora dos limites previstos na autorização.

Concomitantemente, o reconhecimento da condição de apátridas assegurou

direitos e garantias para os migrantes sem nacionalidade. Representa a normatização de entendimentos e direitos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, e que foi promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, além de novos direitos e garantias de equiparação de sua condição à de qualquer um migrante no país (BRASIL, 2017).

A Lei de Migração contribui bastante para melhorar a situação dos estrangeiros que chegam ao Brasil, pois propicia facilidades de ingresso no país e, ao mesmo tempo, permite ao Estado Brasileiro ter maior credibilidade no âmbito internacional. Diferentemente da antiga legislação sobre migração no Brasil, a nova lei traz o foco para a pessoa do migrante e a necessidade de visualizar o migrante de forma digna.

Durante as décadas de vigência do Estatuto do Estrangeiro, o estrangeiro era visto como um assunto de segurança nacional, motivo pelo qual o Estado decidia discricionariamente quem entrava e quem permanecia em território brasileiro, o que violava normas da Constituição Federal de 1988 e também textos de tratados internacionais de direitos humanos. Com a nova Lei de Migração, os migrantes são vistos como um assunto de direitos humanos, permitindo regularização migratória e inserção social.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BRASIL (2017). **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

DEL'OMO, Florisbal de Souza; JAEGER JUNIOR, Augusto. **Curso de Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. **Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GUERRA, Sidney. Alguns aspectos sobre a situação jurídica do não nacional no Brasil: da Lei do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Revista Direito em Debate**,

2017, 9 (4): 1717-1737.

GUERRA, Sidney. A nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, 2017, 47: 90-112.

LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Orgs). **(Re)Definições das Fronteiras**: visões interdisciplinares. Curitiba: Juruá, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Privado**: curso elementar. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NUNES, Paulo Henrique Faria. **Lei de Migração**: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas. Goiânia: Edição do Autor, 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova Lei Brasileira de Migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2018, 34 (1): 171-179.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. **Revista Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>. Acesso em: 20 out. 2017.

RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson (et al) (2017). Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 20 out. 2017.

13. As relações entre Brasil e Peru no âmbito da integração, segurança e desenvolvimento (2009-2019)

Samuel de Jesus¹⁸⁶

SUMÁRIO 1. Introdução. 2. A importância das relações Brasil e Peru no contexto do tratado transpacífico; 3. UNASUL; 4. Grupo de Lima; 5. PROSUL; 6. SIVAM Brasil + SIVAM Peru; 7. Comissão binacional fronteiriça (Com-bifron); 8. Memorando de entendimento entre Brasil e Peru relativo à gestão dos recursos hídricos; 9. Rodovia transoceânica. 10. Ferrovia transoceânica; 11. Considerações finais. 12. Referências..

RESUMO

A elevada importância da Bacia do Pacífico, sobretudo devido ao fato de que a disputa comercial entre Estados Unidos e China já ocorre nesta área do planeta, evidenciará a necessidade do estreitamento destas relações bilaterais entre Brasil e Peru. Ao longo dos últimos dez anos, entre 2009 e 2019, estes dois países estiveram juntos como a Unasul e mais recentemente o Prosul, foi construída a rodovia transoceânica e existe perspectiva de uma ferrovia que possa integrar o Brasil ao Pacífico por trem.

PALAVRAS-CHAVE: Vigilância. Estratégia. Integração. Segurança. Desenvolvimento.

186 Samuel de Jesus. Paulista, nascido em São José do Rio Preto/SP. Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP - Araraquara - SP. Mestre em História desde o ano de 2003 pelo programa de Pós-Graduação em História da UNESP de Franca/SP. Integrou o Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional – GEDES UNESP sob a coordenação de Héctor Saint Pierre e Suzeley Kalil Mathias entre 2001 e 2003. Integra o Núcleo de Estudos Sobre o Pacífico e Amazônia (NPPA) UNESP FCLAr sob a coordenação de Enrique Amayo Zevallos (2008), coordenador do Grupo de Pesquisas sobre História Política e Estratégia - GEHPE-UFMS atuando principalmente nos seguintes temas: História, política, democracia, militarismo, segurança, defesa e Relações Internacionais. Professor adjunto II da cadeira de História da América da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS. Contatos: samueldj36@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, entre 2009 e 2019, Brasil e Peru estão mais próximos. Procuram estabelecer políticas conjuntas buscando a integração e desenvolvimento. Para o Brasil, o Peru ocupa posição chave, afinal, seu território oferece a menor distância para o Brasil alcançar a bacia do Pacífico, região de imensa potencialidade econômica, sobretudo área em disputa entre Estados Unidos e China pela hegemonia da economia mundial. O Tratado Transpacífico, embora tenha a ausência dos Estados Unidos poderá ser alcançado pelo Brasil a partir do incremento das relações bilaterais com este importante país vizinho e amigo. As cooperações militares, no âmbito da segurança, também estão na agenda dos dois países, principalmente nos últimos dez anos. Neste âmbito, destacamos a proposta feita em 2009, para que o Brasil integrasse uma força de paz sul-americana que operaria no âmbito do Conselho de Segurança da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em termos de vigilância fronteiriça destacamos a integração entre o SIVAM Brasil (Sistema de Vigilância da Amazônia) e o SIVAN Peru (Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional). Dois sistemas de vigilância aérea e terrestre que possuem sensores em áreas estratégicas da região amazônica, sobretudo na área de fronteira. Os dois sistemas obrigam o compartilhamento de informações geradas pelas ondas que traspassam as fronteiras dos dois países. Na área de recursos naturais mencionamos a proposta de gestão compartilhada dos recursos hídricos, considerando que as nascentes do rio Amazonas se encontram em sua maioria em território peruano e no Brasil, a jusante faz com que este rio seja considerado um dos maiores em dimensão e extensão no planeta.

A rodovia Transoceânica, apesar de seus impactos humanos e ecológicos ofereceu ao Brasil uma saída ao Oceano Pacífico, muito embora, a principal rota de comércio entre Brasil e Peru ainda seja por via marítima. Recentemente, a China anunciou o financiamento para a construção da ferrovia Transoceânica que ligaria a costa do Peru à costa brasileira. Ligando o Oceano Atlântico ao Oceano Pacífico.

Atualmente, Peru e Brasil estão juntos na constituição do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) que é o fórum político decisório alternativo à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). O PROSUL é resultado

da formação do Grupo de Lima que teve suas reuniões iniciais em 2017, grupo liderado pelo Peru, sobretudo na administração Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), o PROSUL é um foro que demarca um alinhamento à política externa estadunidense.

2. A IMPORTÂNCIA DAS RELAÇÕES BRASIL E PERU NO CONTEXTO DO TRATADO TRANSPACÍFICO

O Acordo de Associação Transpacífico (Trans-Pacific Partnership - TPP) é a proposta de criação de uma área de livre comércio que deverá abranger vários países da região do Oceano Pacífico, envolvendo tanto a Ásia como as Américas. Poderá ser o maior acordo multilateral do planeta. Inicialmente faziam parte do TPP: os Estados Unidos e a Austrália, além de Malásia, Peru e Vietnã, Brunei, Chile, Cingapura e Nova Zelândia, Canadá, Japão, Chile e México. Esse bloco totaliza cerca de 40% do Produto Interno Bruto Mundial. O Tratado de Associação Transpacífico foi assinado no dia 08 de março de 2018, em Santiago do Chile por 11 países pertencentes à Bacia do Oceano Pacífico: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Malásia, México, Japão, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã, e abrange 498 milhões de pessoas, que são 13% da economia global. A então presidente do Chile, Michelle Bachelet, afirmou:

É um tratado ambicioso, moderno, com visão de futuro, e que, com criatividade, incorpora as novas temáticas do comércio internacional que exigem que os benefícios da globalização alcancem a todos (...) Não só constitui um marco para nossa política externa, mas também consolida nosso firme compromisso com a integração regional e o livre-comércio em um mundo em transformação e de crescentes tendências protecionistas (BACHELET, 2018).

O TPP inicialmente contava com a presença dos Estados Unidos, no entanto, o Governo Donald Trump (2017-2020) tomou a decisão de retirar seu país do pacto, logo após assumir seu mandato, no início de 2017.

3. A UNASUL

UNASUL é a sigla da iniciativa da criação da União das Nações Sul Americanas – teve início oficial em 2004, na cidade de Cuzco no Peru, precisamente no dia 09 de dezembro de 2004. Inicialmente recebeu o nome de Comunidade Sul-Americana

de Nações (CASA). Dentre os objetivos destacavam-se a coordenação política e econômico-social dos países sul-americanos objetivando uma integração física, energética e de telecomunicações, além da adoção de mecanismos financeiros conjuntos. A discussão sobre o Conselho de Defesa Sul-americano data de 23 de maio de 2008, em Brasília.

Antes de seu fim, a UNASUL estava se tornando um fórum de arbitragem conjunta de questões políticas que envolviam os países Sul-Americanos. Poderia ter se convertido em importante instrumento para o processo de integração, mas era também um projeto de integração militar, sobretudo com a criação do Conselho de Segurança das Nações Sul-Americanas. Na prática, era um fórum para a resolução dos conflitos, tensões e de questões emergentes do Hemisfério Sul.

No ano de 2009, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, manifestou apoio à proposta peruana que pretendeu adotar um Protocolo de Paz e Segurança entre os países-membros da UNASUL (O Estado de S. Paulo, 2009). A Proposta de Paz, Segurança e Cooperação, previa a redução da UNASUL em 3% suas despesas militares, cortariam em 15% os investimentos em compra de armas ao longo de cinco anos e somariam esforços para a criação de um corpo de segurança regional similar aos capacetes-azuis da Organização das Nações Unidas (ONU). Uma resolução que previa a elaboração de um protocolo de paz, segurança e cooperação foi assinada pelos Ministros das Relações Exteriores (dos países pertencentes ao Conselho de Segurança da UNASUL) em reunião realizada em 27 de novembro de 2009 em Quito no Equador.

Manifestam-se satisfação com a reunião de Ministros das Relações Exteriores da UNASUL, que determinou a transparência nos acordos de cooperação militar e a necessidade de garantia por parte daqueles que tem acordo de cooperação militar da soberania e integridade territorial dos demais países, assim como o estabelecimento de medidas de confiança promovidas pelos países da UNASUL nas áreas de Defesa e Segurança. Felicitaram-se pelo fato de haver sido acordado que o Conselho Diretor Sul Americano deve elaborar um Protocolo de Paz e Segurança, definitivamente para todos os seus territórios da América do Sul, consolidando a região como uma zona de paz e fomentando a confiança e segurança da região (UNASUL, 2009).

Em 2009, O Brasil, ao assinar o documento de criação do Conselho de Segurança da UNASUL, comprometeu-se em promover o desarmamento e também a cooperação preferencial com os países da América Latina e do Caribe em matéria de defesa.

Artigo 3, parágrafo d) está expresso, fortalece o diálogo e o consenso em matéria de defesa mediante o fomento de medidas de confiança e transparência, f) preserva e fortalece a América do Sul como um espaço livre de armas nucleares e de destruição em massa, promovendo o desarmamento e a cultura de paz no mundo. No seu artigo 4, parágrafo d) avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e do Caribe (UNASUL, 2009).

Isto demonstrou uma relativa contradição da Política Externa do Brasil, pois paralelamente, o governo acenava positivamente à revitalização da indústria de defesa do Brasil. Recentemente Brasil e Peru têm permanecido juntos na formulação do Grupo de Lima e no PROSUL que é o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul.

4. O GRUPO DE LIMA

Os governos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru, formam o chamado Grupo de Lima. Este grupo ganhou as dimensões de um fórum de arbitragem política, semelhante à UNASUL, mas de orientação política e ideológica de direita. Estes mencionados países se reuniram sob a liderança do Peru para exigir do Governo da Venezuela que as eleições para governadores de 15 de outubro de 2017 acontecessem, segundo eles, em respeito à Constituição do país. O Grupo de Lima fez a sua segunda reunião em Nova Iorque em 20 de setembro de 2017. Deste encontro surgiu uma declaração na qual reafirmam o “compromisso de redobrar esforços para alcançar uma solução pacífica e negociada para a crise que enfrenta a Venezuela”. O Grupo de Lima tem sido um ente político na América do Sul de oposição à administração do ex-presidente venezuelano, Nicolás Maduro. Atualmente, no

site da União das Nações Sul Americanas não se encontra qualquer notícia ou referência às eleições ou em relação à Assembleia Constituinte venezuelana, inclusive, a instituição se encontra sem Secretário Geral desde 31 de janeiro de 2017. Assim, o Grupo de Lima vem assumindo o vácuo deixado por esta entidade multilateral. Recentemente os países do Grupo de Lima estão se aglutinando na proposição do PROSUL (GRUPO DE LIMA, 2017).

5. O PROSUL

É o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul surgiu da iniciativa dos presidentes sul-americanos em reunião realizada em Santiago do Chile em 22 de março de 2019. Em 25 de setembro de 2019, em Nova York, ocorreu a reunião dos Ministros das Relações Exteriores de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai e o representante da Guiana, para dar seguimento à implementação do PROSUL. Na ocasião foi emitida a primeira declaração ministerial do Foro. Este foro surge em um momento de ascensão dos governos considerados de orientação de direita na América do Sul.

A estrutura do PROSUL consistirá em uma estrutura leve sem sede, Secretaria Geral e orçamento e terá seus trabalhos coordenados por uma Presidência *Pró-Tempore* que será exercida anualmente e de forma rotativa. Outra ideia é a formação de uma espécie de *troika* com reuniões anuais de chefes de Estado e de Governo. As operações entre Brasil e Peru também abrangem a área de segurança e defesa, assim podemos destacar algumas iniciativas como a integração dos sistemas de vigilância fronteiriça (FIGUEIREDO, 2019).

6. SIVAM BRASIL + SIVAM PERU

As relações entre Brasil e Peru ocorrem em várias áreas, mas um grande exemplo de cooperação entre os dois países e que seguramente podemos destacar é o da cooperação em termos de vigilância aérea e terrestre é o caso do SIVAM Peru e o SIVAM Brasil. No ano de 2008 encontrei-me em São José dos Campos-SP, com o Coronel Jorge Cardich Pulgar, na ocasião, vice-presidente do SIVAM Peru que me respondeu (ao perguntá-lo sobre as ondas dos sistemas de

vigilância do Brasil e Peru na fronteira entre os dois países), dizendo que na região de fronteira não existe como separar informações de Brasil e Peru, assim o compartilhamento de informações na região de fronteira deverá ocorrer na base da confiança mútua.

Brasil e Peru fomentam relações de confiança por meio das operações SIVAN Peru e SIVAM Brasil obedecendo ao Projeto de Decreto Legislativo 1427/04, que ratifica o texto do Memorando de Entendimento entre Brasil e Peru sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia. O projeto é de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. O memorando foi assinado pelos dois países na capital peruana, em agosto de 2003. O texto estabelece os mecanismos que permitirão o acesso progressivo do Peru aos dados gerados pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e a integração do país ao Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). Em contrapartida, o governo peruano deverá adquirir progressivamente os meios tecnológicos e logísticos necessários à utilização dos dados relacionados com o controle e preservação do meio ambiente, vigilância meteorológica, climatológica e territorial. Uma cooperação similar e recente é o Combifron.

7. COMISSÃO BINACIONAL FRONTEIRIÇA (COMBIFRON)

Foi assinado no dia 27 de setembro de 2018, em Iquitos, no Peru, pelos Ministros da Defesa do Brasil, Joaquim Silva e Luna e do Peru, José Modesto Huerta Torres, o acordo de cooperação que regula a criação da Comissão Binacional Fronteiriça cujo objetivo é o de coordenar, avaliar, analisar e supervisionar os compromissos assumidos no âmbito da segurança de fronteira que preveem, dentre outros, a utilização dos sistemas de vigilância e de proteção territorial, tais como o SIPAM e SISFROM, sobretudo a troca de experiências com o sistema de defesa aeroespacial, informação de inteligência, trabalho coordenado contra o narcotráfico, mineração ilegal, tráfico de pessoas e controle do espaço aéreo. O COMBIFRON contará com uma presidência e secretaria permanente no Peru e no Brasil (MARTINS, 2018). Para além dos aspectos envolvendo segurança e defesa, existem iniciativas estratégicas entre os dois países no âmbito dos recursos hídricos.

8. MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE BRASIL E PERU RELATIVO À GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

O Brasil, na gestão da ex-presidente Dilma Rousseff, assinou, em 2013, um memorando sobre a gestão dos recursos hídricos de Brasil e Peru. Esse acordo previa a cooperação tecnológica e científica, assim como ações relativas à gestão de bacias compartilhadas. Este acordo tem como signatários a Agência Nacional de Águas (ANA) do Brasil e a Autoridade Nacional da Água do Peru. (Brasil e Peru assinam cooperação em recursos hídricos. In: Portal Brasil em 12 de novembro de 2013).

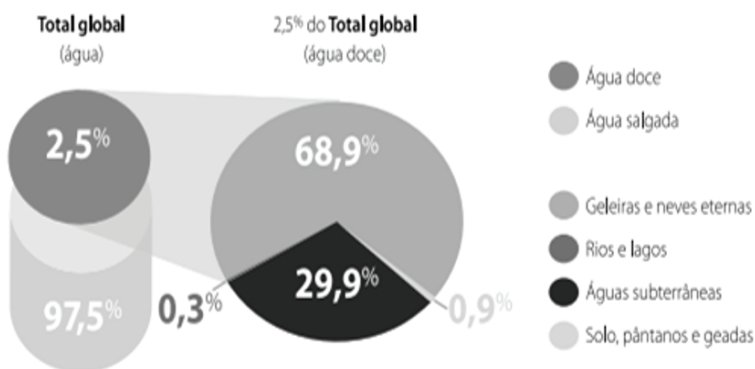
O memorando prevê o fortalecimento de planos de bacias hidrográficas e planos de gestão integrada de recursos hídricos; dos organismos de bacias; e das ações de monitoramento dos recursos da bacia do rio Amazonas – cuja nascente fica no Peru – o que inclui a implementação de uma rede de monitoramento da qualidade e da quantidade das águas (PORTAL BRASIL, 2013).

O memorando também estabelece parâmetros de eficiência pelo uso da água, o fortalecimento dos sistemas de informação de recursos hídricos, a transferência de tecnologia sobre água e ações para melhoria do processo de planejamento de recursos hídricos, assim como programas de capacitação, seminários, oficinas e estágios em assuntos no âmbito do acordo. Também estão previstas missões técnicas, intercâmbio de pesquisadores e de informações e documentos técnicos relacionados a recursos hídricos.

Poderia parecer absurdo, caso algumas décadas atrás, falássemos sobre a existência de guerras pela água no planeta. A falta de oferta de água no Estado de São Paulo nos anos de 2014-2015, por exemplo, fez com que esta realidade se apresentasse antes do que imaginavam as mentes mais pragmáticas. As guerras pela água já podem ser vistas, por exemplo, no contencioso entre o Egito e a Somália. A transposição de parte da água do rio Nilo está fazendo com que o volume de água que chega ao Egito não seja o suficiente para seu desenvolvimento agrícola.

Sem dúvida, a problemática da preservação dos recursos naturais do planeta, dentre eles, os recursos hídricos, tomará parte das agendas governamentais e de agências multilaterais neste século XXI. Para termos uma ideia. De toda a água pre-

sente no mundo 97,5% são compostos de água salgada, aproximadamente 2,5% são de água doce, destes 68,9% estão em forma de geleiras, 30,8 estão no subsolo e apenas 0,3% estão acessíveis ao ser humano em lagoas e rios.



Fonte: MMA, s/d, p. 28.

Para Bertha Becker (2006, p. 53-54) é necessária uma estratégia comum dos países sul-americanos no cenário internacional que fortaleceria a voz da América do Sul. Desta forma caberá ao Brasil estabelecer projetos conjuntos para o aproveitamento da biodiversidade e da água. Segundo Amayo Zavallos (2009, p. 10), devemos levar em consideração que existem outros países amazônicos, os países Andino-Amazônicos como Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela que controlam aproximadamente 70% das nascentes do Sistema Amazônico, porém o Peru sozinho possui 40% das nascentes do rio Amazonas. Estes dados indicam que a Amazônia é um sistema regional. Desta maneira, pode ser considerada uma Região Sul-Americana Compartilhada (ARSAC). A lógica levaria a aceitar a responsabilidade compartilhada. Isso compreende a decisão conjunta entre os países. Por exemplo: O rio Solimões tem sua nascente no Peru e após percorrer 1.700 km se encontra com o rio Negro, em Manaus, assim recebendo o nome no Brasil de rio Amazonas. A origem do nome Solimões deriva provavelmente da palavra Solimum referente ao veneno das pontas de flechas e dardos dos povos Yurimáguas que habitavam a região.

As grandes obras fazem parte desta integração sul-americana, dentre elas o

projeto de construção da ferrovia bioceânica.

9. RODOVIA TRANSOCEÂNICA

Segundo Prado (2018) a ideia da primeira conexão terrestre entre Brasil e Peru ocorreu na década 1980 com a assinatura do Acuerdo de Interconexión Vial Peru – Brasil. O acordo estabelecia uma conexão terrestre na área de fronteira entre a cidade peruana de Iñapari, no departamento de Madre de Dios, e a cidade brasileira de Assis Brasil, no Estado do Acre. Neste período foram abertas as primeiras estradas rudimentares que penetravam a floresta amazônica na região de Madre de Dios até a fronteira brasileira. Este trecho acabou se tornando inviável devido ao tempo de duração da viagem e comprometido pelas chuvas que ocorriam por um longo período. (PRADO, 2018)

Depois de vinte anos, a partir da iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a construção da estrada se tornou prioridade e assim foi lançada em 1995. Este traçado ganhou prioridade e foi modernizado, assim levando o nome de rodovia interoceânica sul. Em 2016, foram iniciadas as obras de pavimentação das estradas da região de Madre de Dios, assim como também a construção de várias pontes sobre os rios que cortam o seu trajeto. As obras foram concluídas em 2011. A estrada possui dois objetivos, primeiro; é conectar a estrada à malha rodoviária peruana que dará acesso a sua macrorregião sul, segundo; concretizar o corredor logístico de escoamento de produtos brasileiros nos portos peruanos que dão acesso ao Oceano Pacífico (PRADO, 2018).

10. FERROVIA TRANSOCEÂNICA

O projeto compreende a ligação entre a ferrovia norte-sul ao Pacífico via Peru. O comércio entre China e América Latina entre 2000 e 2014 superou 267 bilhões. A previsão é de que até 2025, China os investimentos em infraestrutura na América Latina em torno de 250 bilhões. (MEDEIROS, 2015). A Ferrovia Transcontinental terá, aproximadamente, 4.400 km de extensão em solo brasileiro, entre o Porto do Açu, no litoral do estado do Rio de Janeiro e a localidade de Boqueirão da Esperança/AC, como parte da ligação entre os oceanos Atlântico, no Brasil, e Pacífico, no Peru.



Fonte: GOOGLMAPS, s/d.

A reportagem da Agência Brasileira de Notícias (EBC) de 22 de março de 2017, intitulada: *Brasil dá sinal verde à construção da Ferrovia Transoceânica*, informa que em reunião técnica realizada no mesmo dia mencionado, em La Paz, capital da Bolívia, entre representantes brasileiros e bolivianos foi dado o sinal verde à construção da ferrovia bioceânica, por meio da obtenção de recursos dos países europeus como Alemanha e Suíça.

Além do Brasil, a reunião que ocorreu na chancelaria boliviana contou com representantes da Alemanha, Suíça, Peru, Paraguai do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF). O portal de notícias *Sputnik News* de 31 de janeiro de 2019 informou que não existe posicionamento oficial do Governo Jair Bolsonaro em relação à continuidade na construção da ferrovia transoceânica, no entanto, em sua recente viagem à Pequim e o estreitamento das relações de seu governo com a China poderá em breve ocasionar a retomada do projeto desta importante ferrovia (SPUTNIK NEWS, 2019).

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre Brasil e Peru nos últimos dez anos demonstram a grande capacidade destes dois países em cooperarem entre si. O Peru depende do Brasil e o Brasil depende do Peru. É necessária a construção de confianças mútuas que possibilitem o aprofundamento desta relação de amizade. Ao contrário dos Estados Unidos,

o Brasil não possui acesso ao Oceano Pacífico, apenas ao Atlântico. Existem grandes projeções estratégicas em relação à Bacia do Pacífico, pois é ali que Estados Unidos e China lutarão pela hegemonia mundial. Desta maneira, ficar sem acesso ao Pacífico significará ocupar uma posição secundária e periférica no grande jogo global. Este capítulo procurou recapitular os tratados e projetos de cooperação entre Brasil e Peru dos últimos dez anos para termos uma dimensão das proposições conjuntas entre estes dois países. É possível que muitas vezes o Brasil subestime esta parceria, pois o Peru nos parece um pouco distante geograficamente, mas está ali, ao nosso lado oeste e precisamos dele para alcançarmos o Oceano Pacífico, desta maneira é preciso pensarmos sobre a importância estratégica desta aproximação.

12. REFERÊNCIAS

ANA – **Agência Nacional de Águas**. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/default.aspx>>. Acesso em: Mai. 2019.

ANA - **Autoridad Nacional del Agua**. Disponível em: <<http://www.ana.gob.pe/nosotros/la-autoridad/nosotros>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

AMAYO ZEVALLOS, Enrique. O Brasil e o Mito da Água. In: AMAYO ZEVALLOS, Enrique. **A Amazônia e o Pacífico e sua importância para o Brasil**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2009.

BACHELET, Michelle. Sem os EUA, Tratado da Associação Transpacífico é firmado por 11 países. In: **EBC**, 08 de março de 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-03/sem-os-eua-tratado-da-associao-transpacifico-e-firmado-por-11-paises>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**: geopolítica no III milênio. São Paulo: Garmond, 2006.

BRASIL e Peru assinam cooperação em recursos hídricos. In: **Portal Brasil**, 12 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2013/11/brasil-e-peru-assinam-cooperacao-em-recursos-hidricos>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL dá sinal verde à construção da Ferrovia Transoceânica. In: **EBC**, 22 de março de 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/>>

noticia/2017-03/brasil-da-sinal-verde-construcao-da-ferrovia-transoceanica-em-la-paz>. Acesso em: 16 nov. 2019.

DECLARAÇÃO da segunda reunião do Grupo de Lima sobre a situação na Venezuela – Nova York, 20 de setembro de 2017. In: Site do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17482-declaracao-da-segunda-reuniao-do-grupo-de-lima-sobre-a-situacao-na-venezuela-nova-york-20-de-setembro-de-2017>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

ELEIÇÕES de governadores na Venezuela serão realizadas em 15 de outubro. In: **EBC**, 12 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-09/eleicoes-de-governadores-na-venezuela-serao-realizadas-em-15-de>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

FERROVIA Transoceânica deveria ser projeto de Estado, diz especialista. In: **Sputnik News**, 31 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/opinio/2019013113224831-eua-ferrovia-transoceanica-brasil-comercio/>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

FIGUEIREDO, Daniel. Prosul: entenda o novo bloco sul-americano. In: **Politi-ze!** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/prosul/>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

GRUPO de Lima: **Site do Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17482-declaracao-da-segunda-reuniao-do-grupo-de-lima-sobre-a-situacao-na-venezuela-nova-york-20-de-setembro-de-2017>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

GRUPO de Lima insta a Venezuela a realizar comícios regionales respetando ley electoral. In: **El Comércio**: Política 06 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://elcomercio.pe/politica/grupo-lima-insta-venezuela-realizar-comicios-regionales-respetando-ley-electoral-noticia-463477-noticia/>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2006.

MARTINS, Sylvia. Defesas do Brasil e Peru assinam acordo de cooperação que regula o combifron. In: **Site do Ministério da Defesa**: 20 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/47918-defesas-do-brasil-e-peru-assinam-acordo-de-cooperacao-que-regula-combifron>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MEDEIROS, Akira Pinto. Os mega-projetos chineses e a reorganização da hegemonia do comércio na América Latina. In: **Carta Maior** 19 de maio de 2015. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Os-mega-projetos-chineses-e-a-reorganizacao-da-hegemonia-do-comercio-na-America-Latina/7/33524>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MULTINACIONAIS querem privatizar uso de água e Temer negocia. In: **Correio do Brasil**, 22 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.correiodobrasil.com.br/multinacionais-querem-privatizar-uso-da-agua-e-temer-negocia/>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

ONU – **Organização das Nações Unidas - Brasil**. Alertando para escassez de água doce, ONU pede esforços globais para proteger recursos naturais, 23 de maio de 2013. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/alertando-para-escassez-de-agua-doce-onu-pede-esforcos-globais-para-protoger-recursos-naturais/>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

PAÍSES do chamado Grupo de Lima não reconhecem Constituinte venezuelana. In: **EBC** 19 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-08/paises-do-chamdo-grupo-de-lima-nao-reconhecem-constituente-venezuelana>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PRADO FILHO, Carlos Roberto Staine. **Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia**: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da rodovia Interoceânica por Madre de Dios. 2018. 203 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Relações Internacionais/ Programa San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

PROSUL. Site do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

RESOLUÇÃO da Reunião Extraordinária de Ministros de Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL, Quito: 21 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2507-reuniao-extraordinaria-do-conselho-de-ministros-das-relacoes-exteriores-da-unasul-quito-11-de-mar>>.

co-de-2011>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SEM os EUA, Tratado da Associação Transpacífico é firmado por 11 países. In: **EBC**, 08 de março de 2018. Disponível em: <[http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-03/sem-os-eua-tratado-da- associacao-transpacifico-e-firmado-por-11-paises](http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-03/sem-os-eua-tratado-da-associacao-transpacifico-e-firmado-por-11-paises)>. Acesso em: 16 nov. 2019.

14. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas durante o conflito de Ruanda (1994): engajamento ou distanciamento?

*Tomaz Espósito Neto*¹⁸⁷

*Vinicius Farah Parizi Merege*¹⁸⁸

SUMÁRIO: 1.Introdução; 2. O conflito de Ruanda (1994): a história de um genocídio; 3. Atuação do Brasil no conselho de segurança durante o conflito de Ruanda em 1994; 4. Conclusão; 5. Referências. .

RESUMO

O genocídio de Ruanda, em 1994, marcou, pelo grau de violência, a história contemporânea. A inação das grandes potências e das organizações internacionais, em especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas, permitiram ostensivas violações dos direitos humanos e o questionamento da “ordem liberal” do Pós-Guerra Fria. Neste período, um dos objetivos da política externa brasileira era recuperar a credibilidade internacional pela participação ativa nas organizações multilaterais, denominada, pela literatura especializada, de “autonomia pela participação”. Aliás, o Brasil, após uma longa ausência, retornou, como membro não permanente, ao Conselho de Segurança. Assim, a questão de Ruanda era uma oportunidade para a “nova” ação internacional brasileira. Deste modo, o escopo do presente capítulo é apresentar a ação diplomática brasileira no Conselho de Segurança durante o genocídio de Ruanda (1994). Com isso, espera-se verificar se a atuação brasileira estava, ou não, de acordo com o “novo” momento da política externa, em especial no incremento da credibilidade internacional do Brasil, isto é, pela “autonomia pela participação”. Para tanto,

187 Docente do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos e do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: tomazneto@ufgd.edu.br.

188 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: vinicius_farah@hotmail.com.

os autores fizeram uma revisão bibliográfica do tema e analisaram os documentos do Conselho das Nações Unidas sobre o conflito de Ruanda.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira. Conflito de Ruanda. Conselho de Segurança. Direitos Humanos. Fronteiras.

1. INTRODUÇÃO

Entre o final de década de 1980 e meados da década 1990, o final da Guerra Fria e o aumento dos fluxos transnacionais de informações, bens, serviços e pessoas – no processo conhecido como “globalização” - alteraram a dinâmica política local e internacional.

As grandes potências, capitaneadas pelos Estados Unidos, iniciaram um processo de construção de uma “nova” ordem internacional, inspirada por um otimismo triunfalista da ideologia liberal (SEIXAS CORREIA, 2007). Ademais, as instituições internacionais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSUN), passaram a ter uma atuação mais incisiva na discussão e na solução de temas internacionais, como no caso da Primeira Guerra do Golfo (1990-1991). Outrossim, novos assuntos, como Direitos Humanos e Meio-ambiente, entraram em pauta na agenda internacional (ALVES, 2001; HERNANDEZ, 2014).

No entanto, a complexidade dos novos temas, como o terrorismo, e a violência de fenômenos, como os conflitos internos na antiga Iugoslávia (1990-1998), reduziram o “otimismo liberal” e demonstraram os limites e os desafios das ações das organizações internacionais (LAFER; FONSECA JÚNIOR, 1994). Quiçá, o Genocídio de Ruanda (1994) foi a maior e a mais violenta agressão à Sociedade Internacional no período pós-Guerra Fria. Bertrand Russell descreveu o genocídio de Ruanda como *“the most horrible and systematic human massacre we have had occasion to witness since the extermination of the Jews by the Nazis”* (Apud MELVERN, 2007, p. 17).

Este momento coincide com o processo de redemocratização no Brasil, com as eleições diretas de 1989, e a entrada em vigor da Carta Magna de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, e, o fortalecimento de “novas” forças polí-

ticas e sociais, como empresariado e organizações não governamentais e a inclusão de “novos” princípios, como a *prevalência dos direitos humanos* nas orientações das relações internacionais do país. Essas mudanças, tanto interna como externas, reverberaram no âmbito do processo de tomada de decisão e de implementação da política externa brasileira (UZIEL, 2015; MILANI; PINHEIRO, 2013).

O Brasil, neste contexto, retorna, como membro não permanente, ao Conselho de Segurança das Nações Unidas após longos anos de ausência¹⁸⁹. Portanto, a diplomacia do país tem de enfrentar os complexos desafios internacionais, como o genocídio de Ruanda (1994) do pós-Guerra Fria.

Duas correntes da literatura especializada sobre o multilateralismo brasileiro se destacam: a primeira afirma que o país abandonou a “autonomia pela distância” (FONSECA JÚNIOR, 1998), isto é o distanciamento de regimes internacionais, pelo engajamento ativo, também conhecido paradigma da “autonomia pela participação” (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2004), por meio da adoção de uma política de reforçar a credibilidade internacional brasileira nas arenas multilaterais globais (HIRST, PINHEIRO, 1995); A segunda critica duramente tipologia acima descrita, pois a considera inadequada para uma análise do multilateralismo brasileiro, por existirem outras variáveis intervenientes, que acabam por afetar o resultado (LESSA, COUTO, FARIAS, 2010; VALLADÃO, 2005). Ressalta-se que existem poucos trabalhos e documentos sobre Ruanda e a política externa brasileira. Encontramos, apenas, o trabalho de Bruno Hermann (2011) afirma que o Brasil advogou, com veemência, o uso da força sob os auspícios do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Diante do exposto, o objetivo do presente trabalho é apresentar a ação diplomática brasileira no Conselho de Segurança durante o genocídio de Ruanda (1994). Com isso, espera-se verificar se a atuação brasileira estava, ou não, de acordo com a consonância com o “novo” momento da política externa, em especial no incremento da credibilidade internacional do Brasil, isto é, pela “autonomia pela participação”. Para tanto, os autores fizeram uma revisão bibliográfica do tema e analisaram os do-

189 O Brasil exerceu mandato, até hoje, como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU, em nove oportunidades: 1a) 1946-1947; 2a) 1951-1952; 3a) 1954-1955; 4a) 1963-1964; 5a) 1967-1968; 6a) 1988-1989; 7a) 1993-1994; 8a) 1998-1999 e 9a) 2010-2011. Disponível em: <www.un.org/sc/searchers_sc_members_english.asp?sc_members=24>. Acesso em: Set. 2019.

cumentos do Conselho das Nações Unidas sobre o conflito de Ruanda.

Além da introdução e das considerações finais, o texto está dividido em duas partes. A primeira descreve a história do genocídio de Ruanda, com vistas a identificar as suas causas principais e a sua importância no contexto internacional. A segunda examina a atuação diplomática brasileira no Conselho de Segurança da ONU durante o conflito de Ruanda (1994).

2. O CONFLITO DE RUANDA (1994): A HISTÓRIA DE UM GENOCÍDIO

Ao traçar as origens do conflito interétnico de Ruanda, em 1994, é possível encontrar suas raízes na partilha da África no século XIX, quando o imperialismo europeu teve na matriz político-econômica, como na consolidação de relações assimétricas de poder entre os diversos grupos de sociais e na construção matriz econômica dependente da relação colônia-metrópole.

Durante o final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial (1914-1919), o território de Ruanda foi colonizado pela Alemanha, fruto das negociações advindas da Conferência de Berlim (1884-1886), sendo denominado de África Oriental Alemã.

Ao final da Primeira Grande Guerra, as grandes potências da Tríplice Entente, na Conferência de Paris de 1919, decidiram transferir o antigo território da África Oriental Alemã para a Bélgica, como pagamento das restituições dos espólios de guerra (MACMILLAN, 2004).

Segundo Gourevitch (2006), até então os *hutus* e *tutsis* em relativa harmonia no mesmo território. Somente com a administração belga do então território de Ruanda-Burundi que a situação se alterou. Os representantes de Bruxelas lançaram as políticas que culminariam na institucionalização da segregação étnico-racial. Aliás, durante o período de 1919 a 1961, Ruanda se configurou como uma monarquia híbrida, sua administração estava a cargo de um Rei, mas ainda sob a tutela da monarquia belga.

Para os colonizadores belgas se manterem no poder e exercer o controle dos diversos grupos sociais foi instaurado um sistema de identificação étnica que separava a minoria Tutsi da maioria Hutu, o que contribuiu para criar uma dicotomia a

qual, na verdade, era meramente política e, assim, evitar a unidade político social do povo.

After the First World War, the colonial administration, according to Philip Gourevitch, 'sought out those features of the existing civilization that fit their own ideias of [racial] mastery and subjugation and bent them to fir their proposes'. The Tutsis were the traditional political and economic elite because they owned cattle whereas the Hutus cultivated the fields (although these distinctions were not hard and fast), but Hutus and Tutsis spoke the same language and intermarried, and the differing social and economical power between the two groups had not generated violent intra-group conflict. What changed the context was Belgium's decision to designate the Tutsi as 'civilized', in opposition to the Hutus, who were designated as inferior race. By politicizing the differences between Hutus and Tutsis in racial terms and explicitly privileging the Tutsi as its favoured ruling group, Belgium's contribution was to ensure that all subsequent struggles for the scarce resources of land and live-stock became framed in these 'ethnic' terms (WHEELER, 2010, s. p.).

Os colonizadores belgas criaram um sistema de controle político, econômico e social. Para tanto, uma política de inferiorização de uma etnia em favor da outra. Dentre as consequências decorrentes desse sistema de identificação e de controle social estavam à inacessibilidade da etnia Hutu ao acesso à educação nos mais diversos níveis e aos cargos de alta chefia no sistema público (KUPERMAN, 2001).

A revolta Hutu (1959) foi um ponto de grande inflexão na história de Ruanda, o qual reverberou sobre amplos de múltiplos aspectos da realidade nacional de Ruanda. A Revolta Hutu destituiu o regime monárquico Tutsi e inseriu no poder uma administração Hutu. Profundamente ressentidos pela memória das práticas executadas por Tutsis e Belgas, os Hutus expulsaram os belgas de Ruanda (1961) e iniciaram uma política de expurgo dos Tustis. Em função dessa política, aproximadamente 160 mil ruandeses de etnia Tutsi foram obrigados a se refugiar em países vizinhos.

Neste mesmo ano, sob os auspícios e supervisão das Nações Unidas, realizou-se no país um referendo que acabou por legitimar estrutura de poder da etnia Hutu. Para tanto, foi essencial a ascensão de Gregoire Kayaibanda à Presidência de Ruanda. Kayabanda, entretanto, presidiu o país africano de 1962 a 1973. Em 1973, Juvenal

Habyarimana tomou o poder por meio de um Golpe de Estado. Apoiado pelos Hutus do Norte, Habyarimana ampliou a política de segregação:

In contrast to their southern brethren, the northern Hutu had few contacts with the Tutsi and there was little inter-marriage among the two groups. Instead, they constructed the Tutsi as an inferior other and were determined that they would never shared power with them. The immediate causes of the 1994 genocide can be traced to fears among extremists elements within Habyarimana's governing party, the Movement National pour la Revolution et le Developpement (MNRD), that the President was going to share power with moderate Hutus and Tutsis (WHEELER, 2010).

Durante este período, os remanescentes Tutsis, em Uganda, organizaram um movimento armado, a Frente Partiria de Ruanda (RPF, em inglês), cujo objetivo era o retorno do povo Tutsi ao território original, bem como o direito de partilha do governo com os Hutus.

Em 1990, apoiada por forças de Uganda, a RPF invadiu Ruanda pelo Norte. As forças armadas de Ruanda, predominante Hutu, repeliu o ataque com apoio da França, Bélgica e Zaire. O conflito despertou a atenção da comunidade internacional para a situação político-social em Ruanda.

Pressionado pela comunidade internacional para que houvesse um processo de reconciliação nacional e, por conseguinte, a redemocratização no país, Habyarimana entrou em negociação com a RPF em junho de 1992. Em agosto de 1993, os representantes do governo Hutu e da RPF assinaram o Acordo de Paz de Arusha na Tanzânia. O pacto previu que o governo de Ruanda seria dividido ministerialmente de forma equitativa entre os Hutus e os Tutsis. As forças armadas também entrariam neste processo de inclusão étnica. Contudo, a partilha do poder, realizada por Habyarima, não foi, de fato, realizada. “Durante 1992 a virulenta anti-Tutsi Coalizão para a Defesa da Republica (CDR) fora criada e por detrás das cenas, a maquinaria organizacional par ao genocídio estava sendo gerado” (WHEELER, 2010). O resultado foi a elaboração de um plano de “solução final” aos moldes nazistas da década de 40, isto é, a racionalização do extermínio por meio de um plano de eficiência aniquilado contra os Tutsis. Outrossim, os órgãos de comunicação oficial, em especial a Rá-

dio Nacional, espalhavam, diuturnamente, mensagens de ódio e racismo criando um ambiente em que era necessário, para a solução do problema político, a aniquilação das “baratas”, como eram chamados os integrantes Tutsis.

Paralelamente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, em outubro de 1993, aprovou a resolução 872, a qual criou a *United Nations Assistance Mission to Rwanda* (UNAMIR). A missão, segundo consta na resolução, teria um mandato de seis meses, prorrogáveis, conforme entendimento do Conselho. Seu objetivo era o monitoramento do cessar-fogo entre as partes e o cumprimento, entre as partes, do Acordo de Arusha.

Quadro 1: Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o conflito de Ruanda (1994)

Documentos do Conselho de Segurança	Reunião/data
Resolução 909 [Arusha]	Reunião 3326 (5 de Abril de 1994)
Declaração S/PRST/1994/16	Reunião 3358 (5 de Abril de 1994)
Resolução 912 [Readequação. do mandato da UNAMIR]	Reunião 3368 (21 de Abril de 1994)
Declaração S/PRST/1994/21	Reunião 3371 (30 de Abril de 1994)
Resolução 918 [Aumento de contingente da UNAMIR]	Reunião 3372 (17 de Maio de 1994)
Resolução 925 [Reconhecimento de ‘atos de genocídio’]	Reunião 3388 (8 de Junho de 1994)
Resolução 928 [Extensão do mandato da UNOMU]	Reunião 3391 (20 de Junho de 1994)
Resolução 929 [Opération Turquoise]	Reunião 3392 (22 de Junho de 1994)
Resolução 935 [Comissão Investigação de ‘atos de genocídio’]	Reunião 3400 (1 de Julho de 1994)
Declaração S/PRST/1994/42 [uso da frase ‘crimes de genocídio’]	Reunião 3414 (5 de agosto de 1994)
Declaração S/PRST/1994/ 59	Reunião 3436 (8 de outubro de 1994)
Resolução 955 [estabelecimento do Tribunal Penal Internacional de Ruanda]	Reunião 3453 (8 de novembro de 1994)
Resolução S/RES/ 909 (1994)	Reunião 3742 (30 de Novembro de 1994)

Fonte: ONU – elaboração dos autores.

A partir das leituras das resoluções do Conselho de Segurança na criação da UNAMIR, percebe-se que existiu um evidente descompasso entre a situação conflitiva interna de Ruanda e o mandato e a organização da missão de Paz de Ruanda. Aliás, nos primeiros seis meses da missão em Ruanda, Romeo Dallaire, o general comandante, alertou as Nações Unidas acerca da espiral conflitiva o no qual a missão da ONU estava inserida tanto na capital Kigali, quanto no interior do país. As evidências de um total descumprimento dos acordos de Arusha estavam patente na medida em que o ódio social aumentava.

O estopim para a deflagração do conflito foi à queda até hoje não explicada, em 6 abril 1994, do avião presidencial que transportava Juvenal Habyarimana. Os órgãos de comunicação do governo disseminaram a informação de que o avião presidencial teria sido abatido pelos terroristas de etnia *tutsi*, como parte de uma tentativa de golpe pela minoria étnica, o que nunca foi comprovado. Poucas horas depois do acidente, o plano de genocídio da minoria *tutsi* foi colocado em prática pelo maquinário de extermínio governamental. Entre os meses de abril e julho de 1994, estima-se que 800 mil ruandeses foram mortos.

Destaca-se que uma das causas de tamanha mortandade foi a inação do Conselho de Segurança. Houve uma demora injustificada para redefinir o mandato da UNAMIR, conforme os artigos 39, 40 e 41 do capítulo VII da Carta da ONU para autorizar ao uso da força para manutenção da paz.

Artigo 39. O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas (BRASIL, 1945, sem página).

Como Wheeler (2010) esclarece os Estados-membros do Conselho de Segurança relutaram em classificar o conflito étnico de Ruanda como genocídio, pois, ao fazê-lo, tornar-se-ia imperativo aos Estados signatários da Convenção sobre Genocídio, de 1948, o emprego imediato dos meios para cessar a situação de extermínio.

Após a morte de milhares de pessoas, inclusive capacetes azuis, e uma intensa troca de comunicações e relatórios entre o Gen. Dallaire, e os representantes diplomáticos dos países do Conselho de Segurança, iniciou-se um moroso processo de negociação para mudar o escopo da UNAMIR. Assim, o Conselho aprovou, em junho de 1994, as resoluções que alteravam o mandato da UNAMIR, conforme o capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A missão foi renomeada de UNAMIR II (SC/R/RES/925/928/929).

O novo mandato da missão ofereceu às forças da ONU em Ruanda a possibilidade de impor, por todos os meios necessários, as condições para a paz. Em novembro de 1994, instaurou-se o Tribunal Penal Internacional para Ruanda, pela Resolução 955, para a investigação e julgamento dos crimes de Genocídio.

A mudança tardia dos mandatos da UNAMIR, pelo Conselho de Segurança foi, no entanto, alvo de críticas severas por parte da opinião pública mundial, influenciada pela cobertura da mídia, os relatórios das Organizações não Governamentais (ONG's), da fala de renomados intelectuais e demais membros da sociedade civil.

O genocídio de Ruanda evidenciou a inação das Nações Unidas em face a evidentes e atrozes violações em massa de direitos humanos. As condenações foram centradas no Conselho de Segurança quanto no Secretário-Geral, o egípcio

Boutros Boutros-Ghali. Institucionalmente, o reconhecimento das falhas cometidas em Ruanda foi expresso pelo sucessor de Ghali, Kofi Anna, em relatório em que expressou a responsabilidade da ONU, do Conselho de Segurança e do Secretariado pela falência de seus propósitos para resolução dos conflitos em Ruanda. (ANNAN, 1999).

3. ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA DURANTE O CONFLITO DE RUANDA EM 1994

Após o processo de redemocratização do Brasil, realizou mudanças importantes no âmbito de sua política externa com a emergência de novos atores, novos temas e uma ampliação da discussão sobre os eixos da inserção internacional brasileira. No período de tela, com a saída da grave crise política de 1992, com o impeachment do ex-presidente brasileiro Fernando Collor e a ascensão de Itamar Franco à Presidência da República, e a reversão do problema macroeconômico com o plano de estabilização e agenda de reformas permitiu uma tônica na arena externa.

Passados seus primeiros meses, entretanto, o governo de Itamar Franco imprimiu o tom da atuação internacional de seu governo. O que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. **Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais,** a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Roda da Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em seu conjunto, elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental (“país baleia”), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial (global trader) e a de um ator protagonista no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico (“sócio privilegiado”) (HIST; PINHEIRO, 1995, p. 11. Grifo dos autores).

Dentro desse quadro de mudanças internas e externas, a diplomacia brasileira abandonou a postura defensiva, também conhecida da autonomia pela distância, nos processos e instituições multilaterais, os quais poderiam condicionar o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, a sua inserção internacional do Brasil (FONSECA JÚNIOR, 1998; VALLADÃO, 2005). De outro, o Brasil passou então a adotar uma posição mais ativa nos regimes internacionais, também conhecidas como “autonomia pela participação”. Essa política visou romper o isolamento internacional e criar uma política de credenciais, como na área de direitos humanos, a qual tornaria o país um membro pleno da sociedade internacional (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2004; FONSECA JÚNIOR, 1998). Ressalva-se que esse marco conceitual é duramente criticado por não conter uma série de ambiguidades que o impedem de ser adequadamente aplicado em estudos de caso, o que limita a capacidade explicativa dessas categorias (LESSA, FARIAS, COUTO, 2010; VALLADÃO, 2005).

No período em tela, o Brasil retornou a ocupar assento, como membro não permanente do Conselho de Segurança, vislumbrou a oportunidade de reverter o quadro de passividade e invisibilidade brasileiro nas discussões internacionais (HIST, PINHEIRO, 1995, p. 11-12). Haja vista, o aumento das atividades do Conselho de Segurança em conflitos internacionais como na Guerra do Golfo (1990-1991), Missão de Paz no Haiti (1994), entre outros. Portanto, o conflito de Ruanda se apresentou como uma oportunidade ímpar para a “nova” política exterior brasileira.

No caso de Ruanda, o Brasil, após a assinatura do Acordo de Arusha, (1993), votou favoravelmente ao estabelecimento da *UNITED NATIONS OBSERVER MISSION UGANDA-RWANDA* (UNOMUR), cujos objetivos eram dar a devida assistência às partes ao cumprimento dos dispostos no Pacto de Arusha e acompanhar de um cessar-fogo e as demais medidas de construção de confiança mútua.

Com o agravamento da situação de violência no país, contudo, o Conselho de Segurança, pela resolução nº 928, alterou o mandato da UNOMUR e criou a *UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION FOR RWANDA* (UNAMIR) (1993 – 1996), a fim de assegurar maior efetividade dos propósitos da missão.

2. Decides to extend the mandate of UNAMIR until 29 July 1994, on the understanding that the Security Council will, within the next six weeks, review the situation in Rwanda (UNSC, 1994, sem página)

A partir dessa resolução do Conselho de Segurança passaram a indicar a necessidade de cooperação com organismos regionais para melhor pôr em práticas as medidas do mandato e resolver do conflito. O Brasil votou favoravelmente. Aliás, o país enviou observadores militares para a UNAMIR. O representante brasileiro se manifestou da seguinte forma:

It is the understanding of my Government that the overall objectives of the Arusha Peace Agreement are being gradually attained, thus warranting that the mandate of UNAMIR be extended until 29 July 1994 [...] Brazil continues to encourage the parties in Rwanda to bridge the differences that would enable the remaining national institutions provided for the agreement to be established [...] We firmly believe that only with the new government in place will peace and security prevail, allowing this nation to tread the path of economic and social development. As a troop contributor to UNAMIR, though on a modest scale, Brazil remains committed to the presence of the United Nations Assistance Mission in Rwanda as set out in the resolution 972 (1993) [...] Brazil supported the adoption of resolution 909 (1994) (UNSC, 1994, sem página).

Após a queda do avião presidencial que transportava o Presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana, as forças Hutus iniciaram o extermínio sistematizado da minoria étnica Tutsi, no território de Ruanda. Ademais, a morte de 14 belgas componentes da Missão da Paz e o aumento das ameaças, pelas partes beligerantes, aos funcionários das diversas agências das Nações Unidas aumentaram os receios sobre o futuro da Missão de Paz.

Diante da escalada do conflito, o Gen. Dallaire reivindicou maior autonomia da Missão, por meio do uso do capítulo VII da Carta. Neste momento, o Secretário-Geral, Boutros-Ghali, apresentou um relatório ao Conselho de Segurança. Esse documento descreveu a situação de Ruanda e indicou três possíveis caminhos a serem tomados pelo órgão com o destino da Missão.

Neste contexto, a resolução nº 918 foi aprovada. O Conselho de Segurança respondeu de forma negativa às solicitações de Gen. Dallaire, o que representou um movimento de inflexão e retração da presença das Nações Unidas no território de Ruanda, justo quando as necessidades da realidade clamavam por maior assertividade dos capacetes azuis para asseverar as condições da paz e o respeito aos direitos humanos. A resolução readequou o mandato da UNAMIR. Assim, as forças de paz tiveram as suas atribuições litadas ao mero monitoramento do cumprimento do tratado de Arusha. A resolução nº 918 contou com o voto favorável do Brasil, mas sem manifestação de seu representante permanente.

O aumento exponencial dos assassinatos sistematizados, perpetrados em sua grande maioria pelos extremistas hutus, e a impossibilidade da UNAMIR, devido as diretivas do mandato, missão de proteger as pessoas em situações de perigo iminente, o que tornava a realidade do país, nas palavras do Representante Especial do Secretário-Geral, insustentável.

Neste contexto, o Conselho de Segurança negociou, e aprovou a resolução nº 918, a qual autorizou o uso da força, conforme disposto no Cap. VII da Carta da ONU. O Brasil votou favoravelmente à resolução e manifestou-se no seguinte sentido:

In view of the prevailing conditions, we agree with the Secretary-General's view that it is essential that the United Nations consider what measures it can adopt even before a cease fire is achieved. For this reason, my Government has voted in favor of resolution 918 to expand UNAMIR's mandate so that it can contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda. [...] My delegation supports the expeditious deployment of the expanded force of UNAMIR as essential for the successful implementation of its mandate, which has been broadened by the resolution this Council has just adopted (UNSC, 1994, sem página).

Na resolução nº XXX do Conselho de Segurança, aparece, pela primeira vez, o termo *acts of genocide* como práticas e comportamentos no conflito. Embora impreciso e tímido, o reconhecimento de que estava em curso um genocídio em Ruanda foi, posteriormente, um passo importante para a estruturação e a operacio-

nalização da solução para o conflito.

Persistia, no entanto, a relutância da comunidade internacional em fazer cumprir a obrigação internacional mandatória, por parte dos Estados signatários - inclusive do Brasil -, da Convenção de Genebra de 1948, aos meios para solução imediata do genocídio. Ademais, o Conselho de Segurança não autorizou o aumento do aporte financeiro, nem dos demais subsídios necessários para ampliação da UNAMIR. O representante brasileiro, nesta resolução, votou favoravelmente ao texto e expressou-se da seguinte forma:

My delegation supports the draft resolution before us because the international community cannot stand still and allow the continuation of mass killings and an increase in the number of displaced persons and in the fears of threatened civilians. The Brazilian Government continues to believe that UNAMIR should seek to commence its tasks as expeditiously as possible, and that it should be appropriately staffed and equipped to meet its threefold mandate, which is to contribute to providing security and protection for displaced persons, refugees and civilians at risk, to provide security and support for the distribution of relief supplies and for humanitarian relief operations, and to develop all efforts to mediate and broker negotiations between the warring parties, not only so that an immediate cease-fire can be reached, but also so that the peace process can be resumed (UNSC, 1994, sem página).

O reconhecimento dos 'atos de genocídio' e a pressão da sociedade civil internacional, como das organizações não governamentais e dos meios de comunicação, fez com que o Conselho de Segurança adotasse uma postura mais dura e propositiva na questão ruandense.

Assim, o Conselho de Segurança aprovou a resolução nº 929 que estabelece sob a liderança da França, a *Opération Turquoise* (O. T.). De modo sintético, a O.T. impôs às partes beligerantes o fim das investidas armadas e o uso da força necessária, por parte dos capacetes azuis, para evitar violações de direitos humanos. Apesar da demora em ser implementada, a *Opération Turquoise* estabeleceu as condições mínimas para se buscar a redução da espiral de violência e a instauração de mecanismos de diálogo. Por apoiar o princípio da não intervenção o Brasil abs-

ter-se nesta resolução, sob o argumento de que o Conselho de Segurança deveria evitar o máximo possível o uso do capítulo VII da Carta.

On the question before us, my Government, aside from problems of a political nature related to the implementation of the mission, has serious doubts as regards its likely impact on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), considering the present political environment. **As a principle, Brazil has repeatedly maintained that the Council should do its utmost to avoid invoking the extraordinary powers conferred upon it by Chapter VII of the United Nations Charter.** In this connection, it strikes us that the Security Council has avoided placing the humanitarian mandate given to UNAMIR under that Chapter. We are also keenly aware of the difficulty of maintaining simultaneous but separate peace-keeping and peace-enforcement operations in the same country [...] Despite the fact that many of my delegation's concerns were met in the final draft, Brazil is not in a position to endorse the text for the political reasons I have stated. My Government remains to be convinced that the proposed mission is in fact capable of effectively addressing the situation while we await the arrival of the expanded forces of UNAMIR in Rwanda, particularly when there is the opposition of one of the parties in that country (UNSC, 1994, sem página).

Com a estabilização da situação em Ruanda, o próximo passo tomado pelo Conselho de Segurança, e em conformidade ao espírito de Arusha, foram as instalações, pela aprovação da resolução nº 935, de uma Comissão de Investigação dos “Atos de Genocídio” e, posteriormente, a instauração do Tribunal Penal Internacional para Ruanda, a fim de investigar e julgar os crimes perpetrados por ambas as etnias no escopo do conflito de 1994. Em ambas as situações o Brasil votou favoravelmente às resoluções.

4. CONCLUSÃO

Certamente, o genocídio de Ruanda é considerado como um dos maiores desafios do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra-Fria. Colocou em questão a ordem liberal, em especial a efetividade das instituições internacionais e a boa-fé das grandes potências. As consequências da inação da comunidade

internacional, em especial do Conselho de Segurança, foram irreversíveis e traumáticas, centena de milhares de mortos e feridos.

Nesse período, o Brasil procurou ter um maior protagonismo na arena internacional, em especial nas organizações multilaterais. No início da década de 1990, a diplomacia intensificou a defesa da aspiração nacional por um assento permanente do Conselho de Segurança. O país, aliás, era membro não permanente do Conselho de Segurança durante a crise de Ruanda, a qual poderia ser um momento importante para a diplomacia brasileira apresentar suas credenciais. Desta feita, o Brasil, portanto, poderia ter sido um ator fundamental no encaminhamento da questão, como no debate sobre a definição de “genocídio” para o conflito de Ruanda, ou na construção de solução do conflito.

A despeito de Bruno Hermann (2011, p. 191-192) afirmar que o Brasil advogou, com veemência, o uso da força, na bibliografia e na documentação analisadas não corroboram com essa afirmação. Ao contrário, o país se manteve fiel ao histórico princípio da autodeterminação e da não interferência interna em assuntos internos, o que contribuiu para a omissão e a inação do Conselho de Segurança frente ao genocídio de Ruanda.

Deste modo, o Brasil, no caso em tela, corrobora com o argumento de que a dicotomia conceitual entre o engajamento, também conhecida autonomia pela participação, e o distanciamento, ou autonomia pela distância, é parcialmente inadequada para o estudo do multilateralismo brasileiro (LESSA, FARIAS, COUTO, 2010, p. 356-357). É necessário, portanto, um repensar das tipologias de análise sobre o multilateralismo brasileiro para ser mais condizente com a história.

5. REFERÊNCIAS

Documentos, Resoluções, Relatórios e Notas de Imprensa

ANNAN, Kofi. **Relatório do Secretario Geral sobre o conflito de Ruanda.**

_____. **S/1999/1257** - “Letter dated 15 december 1999 from the Secretary-General addressed to the presidente of the Security Council”.

UNSC. **S/RES/909. Resolution 909** Adopted by the Security Council at

3326th meeting, on 6 january 1994.

UNSC. S/RES/912. **Resolution 912** Adopted by the Security Council at 3358th meeting, on 5 april 1994.

UNSC. S/RES/918. **Resolution 918** Adopted by the Security Council at 3372th meeting, on 17 may 1994.

UNSC. S/RES/925. **Resolution 925** Adopted by the Security Council at 3388th meeting, on 8 june 1994.

UNSC. S/RES/928. **Resolution 928** Adopted by the Security Council at 3326th meeting, on 20 june 1994.

UNSC. S/RES/929. **Resolution 929** Adopted by the Security Council at 3326th meeting, on 22 june 1994.

UNSC. S/RES/935. **Resolution 935** Adopted by the Security Council at 3326th meeting, on 1 july 1994.

UNSC. S/RES/955. **Resolution 955** Adopted by the Security Council at 3326th meeting, on 30 november 1994;

Livros e artigos

ALVES, José Augusto Lindren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI e FUNAG, 2001.

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 48 (2): 152-168;

BUENO, Clodoaldo. CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. 3a. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões**. 2 edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GOUREVITCH, Philip. **Gostaríamos de informa-lo de que amanhã sere-mos mortos com nossas famílias**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006;

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG. 2011.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. *The United Nations High Commis-*

sioner for Human Rights: Conscience for the World. ed. by Felice D. Gaer & Christen L. Broecker. Human Rights Quarterly, v. 36, p. 971-973, 2014.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38 (1): 5-23.

KUPERMAN, Alan J. **The Limits of Humanitarian Intervention**. Washington: Brookings Books, 2001.

LAFER, Celso; FONSECA Júnior, Gelson. Questões para a diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA Júnior, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Brasília/São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994.

LESSA, Antônio Carlos; Couto, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. **Distanciamento versus engajamento**: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), v. 32, p. 333-365, 2010.

MACMILLAN, Margaret. **Paz em Paris** – A Conferência de Paris e seu Mistério de encerrar a Grande Guerra. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira. 2004.

MELVERN, Linda. **A People Betrayed: the role of the west in Rwanda's genocide**. London: Zed Books, 2007.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira**: os desafios de sua caracterização como política pública. CONTEXTO INTERNACIONAL (PUCRJ. IMPRESSO), v. 35, p. 11-41, 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. 2a Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SEIXAS CORREIA, Luiz Felipe de. **O Brasil nas Nações Unidas**: 1946 - 2006. Brasília: FUNAG, 2007.

VALLADÃO, Alfredo. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força. **Res-Publica**, v. 1, n. 1/2, p. 117-135, 2005.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo**

Social (USP. Impresso), São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. 2a Ed. - Brasília: FUNAG, 2015;

WHEELER, Nicholas J. ***Saving Strangers:*** Humanitarian Intervention in International Society. Oxford: University Press.2000.

15. O tráfico de pessoas em Foz do Iguaçu: uma chave de leitura a partir do sistema penitenciário

*Anna Paula Cardoso de Paula Patruni*¹⁹⁰

*Cintia Patrícia Tomacheski Bordignon*¹⁹¹

*Fabiano Bordignon*¹⁹²

*Willian Vieira Costa Zonatto*¹⁹³

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Foz do Iguaçu é território propício para o crime de tráfico de pessoas?; 3. Sistema penitenciário de Foz do Iguaçu em seus números; 4. Da análise dos dados; 5. Considerações finais; 6. Referências.

RESUMO

O capítulo trata do tráfico de pessoas a partir de uma abordagem do sistema penitenciário de Foz do Iguaçu - Paraná, o qual contava com cerca de duas mil pessoas privadas de liberdade até a data da coleta dos dados, entre homens e mulheres, distribuídas em quatro estabelecimentos prisionais, o que significa cerca de 10% da população prisional inserida no Sistema Prisional do Paraná. Buscou-se conhecer o perfil daquele que comete o crime de tráfico de pessoas a fim de que as autoridades públicas possam decidir pelo adequado método de controle desse delito. Tem por objetivo contribuir com políticas locais no combate do tráfico de pessoas e crimes correla-

190 Consultora Jurídica, Parecerista, Professora e Pesquisadora com mestrado na Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Pós-graduação *Stricto Sensu*, em Sociedade Cultura e Fronteiras. E-mail: annapaulapatruni@gmail.com.

191 Pesquisadora com mestrado na Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Pós-graduação *Stricto Sensu*, em Sociedade Cultura e Fronteiras. E-mail: cintiabordignon@yahoo.com.br

192 Pesquisador com mestrado na Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Pós-graduação *Stricto Sensu*, em Sociedade Cultura e Fronteiras. E-mail: fabiano.fb@icloud.com.

193 Professor e Pesquisador vinculado à Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Pós-graduação *Stricto Sensu*, nível de Mestrado, em Sociedade Cultura e Fronteiras. E-mail: willianzonatto@yahoo.com.br.

tos a partir de uma análise quantitativa do Sistema Penitenciário local, organizada a tabulação do tipo penal dos presos em análise, a partir de informações contidas no Sistema de Informações Penitenciárias do Paraná. O estudo foi baseado em artigos científicos, seminários, legislação vigente e na doutrina referente ao tema tráfico de pessoas. Os resultados se deram por meio da surpreendente constatação de que esta é uma conduta pouco praticada em Foz do Iguaçu e região, aliado ao fato de que existe a necessidade de se investir em prevenção e em imediato treinamento policial.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública. Políticas Públicas. Tráfico de Pessoas. Sistema Prisional. Treinamento Policial.

1. INTRODUÇÃO

O crime de tráfico de pessoas está presente no mundo todo e, apesar de ilegal, sua rentabilidade demonstra que não será tarefa fácil coibir tal conduta delitiva. Foz do Iguaçu, devido a sua localização geográfica, torna-se um local em potencial para o cometimento desse crime, já que a fuga dos criminosos diante das ações de autoridades policiais é facilitada pelo desburocratizado trânsito entre os países componentes da tríplice fronteira. Este estudo parte de um questionamento em relação ao crime de tráfico de pessoas que acontece na cidade de Foz do Iguaçu ou municípios pertencentes à sua jurisdição. Quem são os autores do crime de tráfico de pessoas a nível local?

A pesquisa extraiu dados quantitativos do sistema penitenciário de Foz do Iguaçu em relação à tipificação geral da população carcerária, que se encontrava alojada nos quatro estabelecimentos penais de Foz do Iguaçu até data da coleta dos dados, utilizando-se para tal o Sistema de Informações Penitenciárias. A partir dos dados coletados, pudemos confirmar as hipóteses levantadas, sendo a primeira hipótese aquela que demonstra se não há autor não há crime e a segunda hipótese aquela que demonstra que a não identificação do autor do crime de tráfico de pessoas pode significar a ineficiência das autoridades públicas e suas polícias.

Responder à pergunta suscitada significa identificar o perfil das pessoas que cometem esse delito, para que a segurança pública local possa compreender quem

são as pessoas que cometem esse delito e desenvolver políticas públicas específicas para o combate ou repensar a lei vigente de modo a torná-la aplicável, bem como corrigir ou aperfeiçoar as ações de prevenção, investigação e repressão em relação ao crime de tráfico de pessoas.

Além disso, também espera ser possível, a partir do estudo apresentado, uma contribuição específica, e assim incentivar o conhecimento sobre o tema e, em certa medida, prever que o Sistema Penitenciário deve se preparar para receber um novo perfil de pessoas que praticam tal conduta. Na medida em que se aumentar o esforço policial de investigação e, em especial, a visibilidade e sensibilidade social quanto à conduta. A pesquisa acolheu como referenciais teóricos o livro *Vidas exploradas*, que recupera a vivência pós-colonial na região de fronteira em Foz do Iguaçu, obra especialmente comprometida em explicar o tráfico criminoso de pessoas e sua dinâmica de invisibilização social.

Outro trabalho acadêmico importante para pautar a pesquisa, foi a dissertação de mestrado com o título *Adoção fraudulenta de crianças entre Paraguai e Brasil: tráfico de pessoas existe?*. O escopo teórico deste texto sugere o conceito de “segredo público”, na medida daquilo que se sabe, mas sobre o qual não se pode falar, pode ser compreendida como um “espaço negro” pela sociedade (SANSONE, 2003; TAUSIG, 1999; FRENCH, 2017).

Algumas hipóteses se formam em relação ao desenvolvimento da pesquisa, a primeira hipótese é aquela que não havendo pessoas presas pelo cometimento do delito de tráfico de pessoas subentende-se que não há a prática do crime. A segunda hipótese seria aquela que poderíamos considerar como sendo a mais corresponde com a realidade, ou seja, o sistema de segurança pública local não estaria aparelhado ou não teria treinamento específico para identificar o criminoso e tipificar corretamente tal conduta.

Este estudo pretende atender ao objetivo geral de contribuir para a criação de políticas locais para o combate ao tráfico de pessoas e crimes correlatos a partir da análise do sistema prisional local. Seu especial esforço está direcionado a descrever e identificar o perfil desses criminosos (se detidos). Os objetivos específicos da pesquisa são: a. descrever o impacto do “segredo público” na fronteira; b. descrever e

analisar o perfil dos detentos do sistema Penitenciário em Foz do Iguaçu; c. analisar e identificar quantos detentos estão encarcerados por condenação no crime de tráfico de pessoas, comparando-o com outros crimes. Os objetivos específicos acabaram por compor as partes do trabalho e ajudam didaticamente a comunicar à comunidade científica o resultado da pesquisa, ainda em andamento.

2. FOZ DO IGUAÇU É TERRITÓRIO PROPÍCIO PARA O CRIME DE TRÁFICO DE PESSOAS?

Instigado pelo tema atual e preocupante do V Seminário Internacional da Tríplice Fronteira, Tráfico de Pessoas, ocorrido na cidade de Foz do Iguaçu entre os dias 25 e 26 de julho de 2018, e à dimensão a nível mundial em que esta prática ocorre, conforme dados da obra *Vidas Exploradas*, explicou-se a pesquisa divulgada pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC) (2014) revela que o tráfico de pessoas não poupa região do planeta sequer.

Diante da possibilidade de ocorrência de casos de tráfico de pessoas a nível local, surgiu a preocupação e a necessidade de conhecer quem são os autores do crime de tráfico de pessoas a nível local, uma vez que, segundo Rogério Sanches Cunha, qualquer pessoa poderá praticar o delito em estudo, seja atuando como “empresário ou funcionário do comércio de pessoas”, seja como consumidor do “produto” traficado. (CUNHA, 2018, p. 229).

O primeiro elemento considerado no estudo foi a condição territorial da cidade. O fato de fazer fronteira com outros dois países, Paraguai e Argentina, facilita o deslocamento de criminosos e torna mais fácil a exploração das vítimas em potencial, ou seja, aquelas em vulnerabilidade social, conforme traz a obra *Vidas Exploradas* (2018),

Hodiernamente, diante do fenômeno da globalização, as fronteiras entre os países se encontram cada vez mais aberta, possibilitando um fluxo migratório nunca antes experimentado na história humana. Esse fator, aliado à pobreza e às precárias condições de trabalho oferecidas pelos países em desenvolvimento, são causas facilitadoras a prática do tráfico de pessoas (DIAS et al., 2018, p. 17).

A tríplice fronteira Brasil- Paraguai-Argentina é complexa, formada pelas ci-

dades gêmeas Foz do Iguaçu no Brasil, Cidade de Leste no Paraguai e Porto Iguaçu na Argentina, atualmente possui mais de 500 mil habitantes, considerando-se a região metropolitana de Cidade de Leste soma-se mais de 800 mil habitantes. (BORDIGNON, 2019).

As fronteiras, para fins deste estudo fora compreendida como “limites de soberania de um poder central e outra, local, ou regional que trata do vivido e das interações entre populações em zonas fronteiriças” (FERRARI, 2014, p. 8). Porém, a fronteira exige do pesquisador um olhar sistemático e interdisciplinar, antes como espaço de encontro e não um mero limite de atuação política (VARGAS, 2017; BORDIGNON, 2019).

Entre as dificuldades existentes na tipificação do crime de tráfico de pessoas as características da região são determinantes. A tríplice fronteira do Paraná é uma das mais movimentadas do país, com grande circulação de pessoas em trânsito facilitado de um território para o outro, colaborando para o cometimento de vários delitos diferentes, de pequena e de grande gravidade. Muitas vezes, as autoridades dos países não exigem que se realize declaração de entrada e saída para transitar de uma cidade para outra, não é realizada verificação individual de documentos, os cidadãos são instruídos a portar documentos, pois caso seja solicitado deve ser apresentado (BORDIGNON, 2019, p. 57-58).

O levantamento de outros dados e pesquisas sobre o assunto possibilitou constatar que em nível local, com exceção às discussões e debates promovidos pelas edições do Seminário Internacional de Fronteiras e da brilhante obra *Vidas Exploradas* (2018), foram encontradas apenas matérias esparsas produzidas pela mídia televisiva e escrita, como esta da Gazeta do Povo:

Foz do Iguaçu – O tráfico de pessoas ocupa o terceiro lugar na lista de atividades ilegais mais lucrativas no mundo, atrás apenas do tráfico de drogas e de armas. Os três crimes convivem harmonicamente na tríplice fronteira, tida como a principal porta de entrada para o Brasil das mercadorias contrabandeadas do Paraguai. O ingresso ilegal dos produtos importados é considerado um dos estímulos à exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes na região (GAZETA DO POVO, 2018).

Paradoxalmente, em 18 de abril de 2018, na Câmara Municipal de Vereadores de Foz do Iguaçu em audiência realizada para debater o tráfico de seres humanos no município, a coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Paraná (NEPT-PR) afirmou que existe demanda sobre o tema em Foz do Iguaçu, que representa 40% (quarenta por cento) dos casos paranaenses de tráfico de pessoas. O volume divulgado na oportunidade foi de 151 (cento e cinquenta e uma) denúncias, correlatas a cinco ou seis vítimas por notícia de crime. Logo, o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Paraná (NEPT-PR) reconheceu publicamente a investigação de mais de 300 (trezentas) vítimas do crime de tráfico de pessoas, na região em estudo. (CAMARA DE VEREADORES DE FOZ DO IGUAÇU, 2018). Este fato contradiz frontalmente o representante da Polícia Civil, durante a audiência pública, pois:

A fala da representante do Governo do Estado na Câmara deixou espantado o representante da Polícia Civil, presente no evento, que com sua fala pretendia tranquilizar a sociedade local, pois não constam nos registros da instituição casos de tráfico de pessoas em Foz do Iguaçu. Sua surpresa com os dados do governo do Estado foi declarada abertamente ao público, que acompanhava a audiência pública (BORDIGNON, 2019 p. 57-58).

O que reforça a tese de estarmos diante de um “segredo público”, ou seja, socialmente tenhamos algum conhecimento acerca do crime em comento, mas sobre ele pouco ou nada se poderia falar na região. O que explica não terem sido encontrados outros estudos, ou ainda, a inexistência de dados ou estatísticos seguros, a nível local, que indique a ocorrência do crime ou o perfil dos criminosos que nela atuam.

Dentro dessa hipótese, importante pensarmos em como essa “sensação” incômoda pode deixar de ser mera especulação para retrato de realidade. Explica-se, apesar de ser empiricamente perceptível a realidade do risco de tráfico de pessoas, não obtemos nem no sistema carcerário (já condenados) nem em fase de inquéritos (pouquíssimos casos) dados que reflitam esse crime em Foz do Iguaçu. A esse fenômeno a criminologia deu o nome de cifras ocultas.

Utilizando a definição de Gonçalves, “cifras negras” ou “cifras ocultas” são as parcelas de crimes que não chegam ao conhecimento das autoridades. São crimes

que, apesar de terem efetivamente ocorrido, não são contabilizados em estatísticas oficiais (2004, p. 1), ou seja, apesar da sociedade “perceber” o crime, as estatísticas de dados ou informações, não retrata nem de perto a realidade. Juarez Cirino dos Santos (2006) simplifica a criminalidade real e aparente com a legal da seguinte forma:

[...] a cifra negra representa a diferença entre a aparência (conhecimento oficial) e a realidade (volume total) da criminalidade convencional, constituída por fatos criminosos não identificados, não denunciados ou não investigados (por desinteresse da polícia, nos crimes sem vítima, ou por interesse da polícia, sob pressão do poder econômico e político), além de limitações técnicas e materiais dos órgãos de controle social (SANTOS, 2006, p. 13).

Nacionalmente, o perfil daquele que pratica o crime de tráfico de pessoas, conforme pesquisa realizada em Pernambuco pela Secretaria Nacional de Justiça é a seguinte: ao tratar do perfil de aliciadores a nível nacional, segundo uma pesquisa feita em Pernambuco, é possível dizer que, em sua maior parte são homens e muitos deles são estrangeiros casados com mulheres brasileiras (BRASIL, 2009). O delinquente é um dos objetos da Criminologia, ao lado do delito; vítima e controle social (CALHAU, 2013, p. 33). Ainda, segundo Calhau,

A Psicologia Criminal destina-se a estudar a personalidade do criminoso. A personalidade refere-se, usualmente, aos processos estáveis e relativamente coesos de comportamento, pensamento, reação e experiência, que são característicos de uma determinada pessoa. Por intermédio dessas características poderemos compreender e até prever grande parte do comportamento do indivíduo (CALHAU, 2013, p. 40).

Além disso, conhecer o perfil de um criminoso é o primeiro passo para desvendar crimes, em especial daqueles que empregam o uso de violência contra a vítima. O criador da Unidade de Ciência Comportamental do FBI, John Douglas, conta que definir os perfis dos criminosos e descrever seus hábitos os ajudava a prever os próximos passos do assassino:

No entanto, são as características que os diferenciam e as pistas que eles deixam a respeito da própria personalidade que nos proporcionaram uma nova arma na interpretação determinados tipos de crimes violentos, e também a caça, a

apreensão e o julgamento de seus autores. Passei a maior parte da minha carreira como agente especial do FBI tentando aperfeiçoar essa arma, e é disso que trata esse livro (DOUGLAS; OLSHAKER, 2017, p. 23).

Conhecer o perfil daqueles que praticam essa conduta é importante para que as polícias possam trabalhar no combate preventivo e repressivo desse delito e as autoridades responsáveis possam criar políticas para aplicação pela segurança pública para o combate desse crime. Daí a relevância deste estudo, para estudar os motivos, os dados e, refletir sobre alguns derivados de dados secundários do sistema penitenciário local. O sistema prisional foi escolhido por possuir um enorme banco de informações, com uma amostragem aleatória da sociedade. É uma iniciativa alinhada ao movimento de pesquisa atual, que se realizam naquele espaço, com reconhecido mérito e validade científica.

A região ainda padece da falta de uma política de capacitação ao profissional de segurança pública que proporcione treinamento contínuo e progressivo aos policiais. A falta de conhecimento do tipo penal pode ser, segundo Bordignon (2017), um elemento decisivo para atuação do aparato estatal repressivo e julgador. Assim, o crime de tráfico de pessoas e outros crimes a ele correlatos vão deixar de engrossar as “cifras ocultas”, com efeitos ainda mais nefastos:

A ideia de impunidade e de falta de sanções claras pela sociedade gera, além da formação da cifra oculta, a sensação de que o “crime compensa”, principalmente quanto estamos falando de um enorme proveito econômico, como o que ocorre com o tráfico de pessoas (PATRUNI et. al, 2018, p. 95).

A lei não muda a prática social, mas pode sim, gerar instrumentos de políticas públicas, na medida em que força o aparato burocrático a trabalhar segundo sua ordem. As consequências políticas da atuação dos agentes públicos de fato são impactantes e determinantes para alteração do quadro cinzento que ainda parece envolver este tipo de crime na fronteira em Foz do Iguaçu.

Estudo realizado na Vara da Infância e Juventude de Foz do Iguaçu, analisou processos de adoção fraudulenta realizados mediante tráfico de pessoas, constatou que a edição da lei que tipificou o delito possibilitou às autoridades verificarem de plano a conduta delituosa. Até advento da norma, para que a conduta típica fosse

reconhecida, eram necessárias inúmeras remissões e interpretações de leis e convenções internacionais o que dificultava (ou mesmo impedia) a punição dos autores do crime de tráfico de pessoas com o fim de adoção. Após a publicação da lei de plano as autoridades judiciais verificam a ocorrência do delito, fundamental para repressão do delito e condenação dos criminosos.

Assim, logo que as condutas do delito e seus criminosos sejam corretamente compreendidos, o impacto da tipificação aliado à repressão do aparato de Segurança Pública, poderão mais bem, preparar, avisar os nossos gestores do sistema prisional para um possível colapso a frente, pois se a prevenção falhar, a repreensão deve agir, o que afetará diretamente o sistema penitenciário.

3. SISTEMA PENITENCIÁRIO DE FOZ DO IGUAÇU EM SEUS NÚMEROS

O sistema penitenciário de Foz do Iguaçu é atualmente composto por quatro estabelecimentos penais, são eles: Cadeia Pública Laudemir Neves – CPLN; Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu – PEF1; Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu 2 – PEF2; Centro de Reintegração Social Feminino – CRESE. A fonte dos dados utilizados como base principal para a realização do estudo foi o Sistema de Informações Penitenciárias – SPR, software de uso interno do sistema penitenciário do Paraná, a busca se deu por meio da utilização do comando RELCRIMES (comando utilizado no Sistema de Informações Penitenciárias do Paraná para a busca de tipos penais por preso). Capaz de gerar um relatório de internos da unidade por tipo penal, o que inclui, além dos artigos do código penal, as Leis especiais.

A coleta dos dados provenientes do Sistema de Informações Penitenciárias ocorreu em 30 de maio de 2018, data em que existiam 1975 presos alojados nos quatro estabelecimentos penais de Foz do Iguaçu. Nessa data o sistema penitenciário do Paraná contava com 20.617 pessoas privadas de liberdade, dentre homens e mulheres, distribuídos nos 31 estabelecimentos prisionais do estado do Paraná. Na época correspondia à coleta dos dados a uma amostragem de 9,58% da população prisional inserida no Sistema Prisional do Paraná. De modo que a população prisional se mostrava diversificada sendo composta por presos provisórios, condenados, estaduais, federais e estrangeiros (RELCRIMES).

Em relação às mulheres privadas de liberdade, a amostragem foi ainda maior. Na data em que foram coletados os dados havia 218 mulheres presas em Foz do Iguaçu, o que corresponde a 40% do total de mulheres privadas de liberdade inserida no Sistema Penitenciário do Paraná, que contava a época com 548 mulheres. A partir da análise do tipo penal mais abrangente, que não se restringiu apenas ao artigo correspondente ao tráfico de pessoas 149-a do Código Penal, incluído pela Lei nº 13.344 de 2016, considerou-se também os artigos 231 e 231-a, os quais foram revogados pela mesma Lei e outros crimes correlatos foram analisados, já que a tipificação do crime de tráfico é relativamente recente.

Das pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penitenciários de Foz do Iguaçu, constatou-se que, dos presos masculinos, em relação ao Código Penal, nenhum deles cumpre pena ou está preso provisoriamente pelo artigo 149-a – tráfico de pessoas. Outro dado significativo é que nenhum deles cumpre pena ou está preso provisoriamente pelo artigo 149-a – condição análoga a escravo; nenhum deles cumpre pena ou está preso provisoriamente pelos artigos 231 e 231-a – tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual; nenhum deles cumpre pena ou está preso provisoriamente pelos artigos 241 a 243 – crime contra o estado de filiação.

Apenas um preso cumpre pena pelo artigo 228 – favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual, nenhum deles cumpre pena ou está preso provisoriamente pelo artigo 232-A – promoção de migração ilegal. Em relação à Lei 9.434/97 – Lei de Transplante, nenhum deles cumpre pena ou está preso provisoriamente. Quanto às mulheres privadas de liberdade, foi realizada análise idêntica, constatando-se que nenhuma delas cumpre pena ou estão presas provisoriamente pelo cometimento de crimes dessa natureza, citados acima.

4. DA ANÁLISE DOS DADOS

Compreendida a origem dos dados coletados e a dimensão que isso representa, considerando a sanção para quem comete o crime de tráfico de pessoas, conforme o preceito secundário do art. 149-A do Código Penal será de pena de reclusão de 4 a 8 anos. Ainda, se a pena aplicada for superior a 4 (quatro) anos e não superior a 8, o condenado poderá iniciá-la em regime semiaberto, desde que não seja reincidente.

Caso seja reincidente, o regime inicial deverá ser o fechado (ESTEFAM, 2012, p. 432);

Está claro, portanto, que se houvessem pessoas detidas pelo delito de tráfico de pessoas em Foz do Iguaçu e região, estas deveriam constar nos dados disponibilizados pelo sistema consultado. Não é o que ocorre, pois, dos números apurados constatou-se a presença de apenas uma pessoa detida por um crime correlato ao crime de tráfico de pessoas, sendo inexpressivo perante os quase dois mil presos que compõem o universo pesquisado, e, portanto, impossível de se extrair um perfil dos criminosos.

Portanto, não foi possível identificar o perfil dos criminosos que cometem o crime de tráfico de pessoas, a nível local. Apesar disso, das análises realizadas foi possível confirmar as hipóteses aventadas. A primeira hipótese é aquela que, com base exclusivamente nos dados coletados, concluímos que o crime de tráfico de pessoas não ocorre em Foz do Iguaçu ou na região que pertence à jurisdição da Vara de Execuções Penais de Foz do Iguaçu (Assis Chateaubriand, Formosa do Oeste, Marechal Cândido Rondon, Matelândia, Medianeira, Palotina, Santa Helena, São Miguel do Iguaçu e Ubatã), pois não há pessoas detidas por esse delito, o que demonstra a não preferência pela prática de tal conduta.

A segunda hipótese se confirma quando consideramos que o sistema de segurança pública local não está aparelhado ou não teria treinamento específico para identificar o criminoso e tipificar corretamente tal conduta, já que é de difícil constatação e tipificação:

No caso do crime de tráfico de pessoas a análise das cenas do crime revela-se particularmente difícil pelo que deverá ser preferencialmente levada a cabo por profissionais experientes na área, apelando-se ainda à cooperação inicial entre o investigador e os profissionais forenses (ESTEFAM; GONÇALVES, 2011, p. 16).

A Lei nº 13.344/2016, que revogou artigos do Código Penal, que tratavam basicamente de crimes de exploração sexual, tipificou o crime de tráfico de pessoas, que era facilmente acobertado por outros crimes que ocorriam em paralelo, como os crimes da Lei antidrogas e os crimes da Lei de armas.

O problema legislativo existia dentro do ornamento jurídico pátrio quando tratávamos de tráfico de pessoas antes da Lei nº 13.344/2016, pois apesar do Brasil ser signatário do Protocolo de Palermo desde 2004, onde se comprometeu a combater todos

os tipos de tráfico pessoas, comete um erro quando incluiu o artigo 231-A no código penal brasileiro (artigo esse agora revogado pela Lei nº 13.344/2016 e substituído pelo 149-A) somente prevendo o tipo penal de tráfico de pessoas para exploração sexual, deixando de lado os seus subtipos, tráfico de pessoas para exploração laboral, adoção, tráfico de órgãos, casamento forçado, etc..., causando com isso uma grande dificuldade para enquadramento correto do tipo penal e de dados de condenações decorrentes do mesmo. Vejamos a diferença entre a redação de ambos:

Art. 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual: (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009) (Revogado pela Lei nº 13.344, de 2016)

E,

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)

I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)

II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)

III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)

IV - adoção ilegal; ou (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)

V - exploração sexual. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)

(PLANALTO, DL 2848/40)

A inexistência de condenados pelos tipos penais de tráficos de pessoas na região comprova o impacto que essa falha legislativa gerou nos ordenamentos jurídico, prisional e público.

Outro ponto importante, que resulta nessa falta de condenações, está na aparência dos crimes de exploração. Segundo Patruni, o tráfico de pessoas pode ter seu conceito, de acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC),

como o “recrutamento de terceiros pela força, fraude, enganação ou outras formas de coerção com propósitos de exploração”. Tal abuso dá-se de várias formas, tendo como uma de suas mais terríveis a exploração sexual mediante o trabalho escravo: grave forma de violação dos direitos humanos fundamentais, que deve ser combatida de forma sistêmica pelo Estado (PATRUNI et al, 2018, p. 25).

Porém temos crimes que se assemelham na aparência, mas se diferem na tipificação. Vejamos por exemplo o crime de exploração sexual previsto no artigo 229 do Código Penal:

Art. 229. Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual, haja, ou não, intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

E o crime de tráfico de pessoas para exploração sexual, no artigo 149-A, V:

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

V - exploração sexual. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016) (Vigência)

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016) (Vigência)

Pela leitura dos artigos conseguimos por meio de uma interpretação hermenêutica visualizar várias diferenças entre eles, principalmente a abrangência. Porém, se trouxermos a letra da lei para realidade, será que o policial quando se depara com uma denúncia confirmada em uma casa de exploração sexual, ele consegue identificar com a mesma facilidade de quais dos dois tipos penais estamos falando?

Para o direito penal a definição material do crime nada mais é do que a violação de um bem jurídico (valor relevante socialmente) penalmente protegido. Para Greco (2010, p. 60), crime em seu conceito analítico é composto por fato típico, ilicitude e culpabilidade. E para que se caracterize um fato típico formalmente, precisamos da perfeita adequação da conduta do agente ao modelo abstrato previsto na lei penal.

Nesse viés e diante das exigências impostas aos policiais para que o inquérito

se adeque de forma mais perfeita a norma a fim de garantir uma condenação (em que os crimes possuem inclusive penas semelhantes), não seria mais “seguro e garantido” fazê-lo na tipificação do crime aparente, no caso exploração sexual, do que a incerteza de não conseguir dados suficientes para a tipificação como tráfico de pessoas com a finalidade de exploração sexual.

E finalmente, unem-se a esses dois dificultadores citados, quais sejam, a falha legislativa (já superada), a dificuldade em conseguir materialidade suficiente para a tipificação do crime, a questão da subnotificação dos crimes de tráfico de pessoas e a formação das cifras ocultas. Mas o que faz com que esses crimes não sejam notificados? Para Cervini (1995, p. 69) um desses motivos o medo da vítima em relação do autor, o medo da vítima em ser considerada culpada, a vergonha em crimes onde se considere humilhada ou desonrada ou ainda a falta de confiança na Justiça.

No livro *Vidas Exploradas* (2018), Patruni et. al. já esclarece que para o estudo do tráfico de pessoas se percebe a subnotificação do tráfico e as dificuldades em se tipificar esse crime, dificuldades que são maximizadas pela falta de confiança na Justiça, na sensação de violência que pode sobrevir com a denúncia e na possibilidade da impunidade do/s culpado/s. Dessa forma, as cifras ocultas não são nem somente causa, nem somente consequência do tráfico de pessoas, mas, sim, elemento presente e intensificador desse crime. Porém diante da constatação de existência das cifras ocultas, fica evidente que os dados oficiais projetados pelo governo não podem ser considerados absolutos em razão da deficiência das informações prestadas que acabam por demonstrar que a segurança pública se encontra em um patamar que de fato não é o correto.

Veras explica que Sutherland divulgou a teoria das Cifras Criminais com a publicação do artigo *White Collar Criminality* (crimes do colarinho branco), em 1940. A teoria tinha base à ideia de que os percentuais de crimes divulgados pelo Estado eram superficiais e falsos, não podendo ser tomado como verdades absolutas (VERAS, 2006). Nesse sentido, a teoria das Cifras Criminais busca evidenciar como os percentuais divulgados pelo governo não são efetivamente compatíveis com a realidade dos casos que ocorrem por não conseguirem alcançar todos os atos ilícitos práticos (VERAS, 2006).

Tal preocupação é de tamanha relevância que o Estado vem agindo na forma da promulgação da Lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012, dentre outras funções, para

instituir o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, seguida da Lei nº 13.604/18, trazendo requisitos mais particularizados quando se trata de percentuais de crimes ocorridos.

Para Rodrigues e Aquino (2018) a legislação impõe a divulgação dos percentuais de ocorrências criminais registradas e respectivas comunicações legais, bem como das taxas de elucidação de crimes ocorridos no âmbito dos Estados e Distrito Federal de forma padronizada e categorizada, uma vez por ano, havendo ainda a obrigatoriedade da divulgação das informações na internet, com objetivo principal em elucidar e criar dados confiáveis para a criação de políticas públicas adequadas para enfrentamento de cada crime.

Segundo Costa e Lima (2018) no cenário internacional o debate sobre a validade das estatísticas criminais reportadas à polícia não é recente. Existem diferentes opiniões sobre a gravidade dos problemas associados à forma como os dados são coletados e à subnotificação das ocorrências criminais.

Se por um lado, acredita-se que as estatísticas criminais estão corrompidas por erros de medição resultantes de diferenças nas práticas de trabalho das polícias ou por falta de treinamento dos responsáveis pela coleta das informações primárias dos fatos criminosos, porém alguns acreditam que tais falhas, caso existam, não necessariamente impedem o uso das estatísticas criminais para determinar a eficácia de políticas destinadas a reduzir a criminalidade. E complementam concluindo que:

As cifras ocultas são um complemento às estatísticas criminais baseadas nos registros policiais e ganharam força a partir da aceitação do fato de que crimes e criminosos, longe de serem fatos em si, são construções sociais e estão sujeitos a uma série de processos sociais, políticos e culturais que precisam ser mais bem mensurados e analisados quando da investigação acerca dos seus determinantes e do desenho de políticas públicas (COSTA e LIMA, 2018, p. 85).

Diante dos dados coletados e dos estudos elaborados, fica claro que a preocupação com a formação de dados e estatísticos confiáveis é tendências no mundo todo e não pode ser diferente em uma região tão peculiar como a fronteira, e que apesar de não definir isoladamente políticas públicas, as cifras ocultas influenciam e deturpam não somente a produção acadêmica sobre o tema como também implementação de

políticas públicas de segurança, educação e prevenção de crimes.

Na região estudada o problema é agravado pelas características locais, a permeabilidade da fronteira somada ao tráfego intenso de pessoas e a tolerância tácita por parte da população a crimes considerados menos graves, tais como o descaminho e o contrabando, dissimulam a ocorrência de delitos graves e violações a dignidade de vulneráveis sem que haja reações ou punições sociais e jurídicas significativas. Como assevera Girardi:

Quando certas práticas e posições adquirem a condição dominante no espaço das posições sociais, elas passam a servir de critério (com seus princípios de avaliação e relações de força simbólica) para a dispersão de práticas distintivas por todo o espaço social e pelos diversos mercados simbólicos que nele são produzidos cotidianamente. Trata-se de um certo tipo de violência simbólica que organiza as condições dominantes de percepção, organização e apreciação do mundo (GIRARDI, 2017. p. 8).

O descompasso entre a realidade vivida e a legislação vigente, o discurso oficial, que nega a existência do Tráfico de Pessoas na região, contribui para a ocorrência da “cifra oculta” em relação ao crime produzindo um “segredo público”, nas palavras de French (2017) “aquilo que se sabe, mas sobre o qual não se pode falar”, dando origem a contradições e ambiguidades que ocultam a ideologia dominante. No caso do tráfico de pessoas obscurece a exploração da vulnerabilidade socioeconômica de parte da população dos países que compõem a tríplice fronteira do Paraná.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de se estabelecer uma política pública para progressiva conscientização da população acerca do crime de tráfico de pessoas na região transfronteiriça de Foz do Iguaçu, parece impelir a sociedade civil organizada na produção de materiais de apoio e de informação. Ao realizar uma primeira audiência pública sobre o tema, alguns eventos e palestras, na medida em que o conhecimento da ilegalidade da conduta alcançar o cidadão comum se espera um aperfeiçoamento significativo no combate a este crime, em especial. O conhecimento prático é convite a denunciar situações de criminosas pode amparar a sociedade local para enfrentar suas vulnerabilidades, eco-

nômicas e políticas, com maior solidariedade e humanidade.

Embora os dados sejam locais, restritos à cidade de Foz do Iguaçu, apresentam um percentual significativo, que de fato representa o sistema penitenciário do Paraná, uma vez que a população prisional do sistema penitenciário de Foz do Iguaçu representa 10% da população prisional do Paraná. Como já mencionado anteriormente, além de ser bastante diversificado, custodia presos à disposição das Justiças Estadual e Federal; provisórios e condenados; nacionais e estrangeiros.

Não foi possível chegar ao perfil dos criminosos, já que não há pessoas presas pelo cometimento deste crime no sistema penitenciário local, o resultado a que chegamos é o de que esse crime, apesar da região da fronteira, não é a preferência dos criminosos.

A maior consideração a ser realizada se alinha a necessidade de ampliar o investimento em prevenção e conscientização da população local no sentido de denunciar eventuais práticas. Assim, impede-se positivamente que os crimes continuem a ocorrer, de maneira preventiva, para que, o sistema penitenciário não seja atingido com a necessidade de custodiar mais um novo perfil de presos. Por outro lado, se considerarmos que a não existência de presos pela prática do crime de tráfico de pessoas no sistema penitenciário de Foz do Iguaçu signifique a representação da impunidade pela deficiência de pronta resposta do Estado, nesse caso a pesquisa deve contribuir para orientar as autoridades e mostrar a necessidade de construção de uma política de segurança pública voltada para a prevenção e combate desses criminosos, que hoje são invisíveis. Devem as autoridades responsáveis pela segurança pública local investir em treinamento do policial para uma efetiva investigação e repressão ao crime de tráfico de pessoas.

Outras pesquisas, com maior amostra de dados, podem ser realizadas no sistema penitenciário estadual a fim de buscar respostas para o mesmo problema apresentado. As quais poderiam inclusive combinar o levantamento quantitativo do perfil do encarcerado com uma análise individual dos processos criminais contidos nos prontuários físicos das pessoas privadas de liberdade, ou ainda, a depender do fomento e tempo, por meio de uma pesquisa qualitativa em profundidade com entrevistas pessoais.

6. REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Cintia Patrícia Tomacheski. **Adoção fraudulenta de crianças entre Paraguai e Brasil: tráfico de pessoas existe?** Dissertação de Mestrado. Sociedade Cultura e Fronteiras. Foz do Iguaçu: UNIOESTE, 2019.

BORDIGNON, Fabiano. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local para o global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai.** Dissertação de Mestrado. Sociedade Cultura e Fronteiras. Foz do Iguaçu: UNIOESTE, 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de Pessoas: Pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho no Estado de Pernambuco.** Recife, 2009.

BRASIL. **Sistema de Informações Penitenciárias.** Disponível em: <<http://www.spr.depen.pr.gov.br/centralvagas/>>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. **Decreto – Lei nº 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Brasília, DF, dez 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del-2848compilado.htm>. Acesso em: 30 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.344**, de 06 de outubro de 2016. Brasília, DF, out 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm>. Acesso em: 30 mai. 2018.

CALHAU, Lélío Braga. **Resumo de Criminologia.** 8. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2013.

CERVINI, Luis Flávio Gomes Raul. Crime Organizado. **Revista dos Tribunais**, 1995. p. 69.

COSTA, Joana Azevedo da. **Tráfico de seres humanos.** Disponível em: <http://www.verbojuridico.net/doutrina/2011/joanacosta_traficosereshumanos.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.

COSTA, Arthur Trindade M; Lima, Renato Sérgio. **Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil.** BIB, São Paulo, n. 84, 2/2017 (publicada em abril de 2018), pp. 81-106. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-84/11101-estatisticas-oficiais-violencia-e-crime-no-brasil/file>>. Acesso em: jul.

2019.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal**: parte especial (arts. 121 ao 361). 10. ed. ver., ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2018.

DIAS, Fabiano Dessupoio Moreira. Da defesa e proteção constitucional nacional e o tráfico internacional de pessoas. In: VOLPATO, Elaine Cristina Francisco. (Org.) **VIDAS EXPLORADAS**: Contexto neocolonial do tráfico de pessoas entre fronteiras. Foz do Iguaçu, PR: Editora IDESE, 2018.

DOUGLAS, John; OLSHAKER. Mark. **Mind Hunter**. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca, 2017.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito penal esquematizado**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRENCH, Jan Hoffman. Repensando a Violência Policial no Brasil: Desmascarando o Segredo Público da Raça. **Revista Tomo**, n. 31 (2017), jul./dez. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/7648>>. Acesso em: mar. 2019.

GAZETA DO POVO. **Contrabando na Fronteira Camufla o Tráfico de Pessoas**. Acesso em: 02 nov. 2018.

GIRARDI, Liráucio Junior. **Pierre Bourdieu**: Mercados Lingüísticos e poder simbólico. Disponível em: <[http://www.compos.org.br/biblioteca/mercadoslingu%C3%ADsticosepodersimb%C3%B3lico\(compos-comautoria\)_2917.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/mercadoslingu%C3%ADsticosepodersimb%C3%B3lico(compos-comautoria)_2917.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – 12º ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010. P. 60-61.

PARANÁ. **Sistema de Informações Penitenciárias**. Disponível em: <<http://www.spr.depen.pr.gov.br/centralvagas/>>. Acesso em: 07 set. 2018.

PARANÁ. **Departamento Penitenciário do Paraná**. Disponível em: <<http://www.depen.pr.gov.br/>>. Acesso em: 07 set. 2018.

PATRUNI, Anna Paula Cardoso de Paula (et.al); VOLPATO, Elaine Cristina Francisco. (Org.) **VIDAS EXPLORADAS**: Contexto neocolonial do tráfico de pessoas entre fronteiras. Foz do Iguaçu, PR: Editora IDESE, 2018.

RODRIGUES, Karen Rosendo de Almeida Leite; AQUINO, Valéria Stephanie Araújo de. As cores do direito penal nas estatísticas dos crimes. **Revista Jus Navigan-**

di, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5520, 12 ago. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/67305>>. Acesso em: 24 out. 2019.

SANSONE, Lívio. ***Blackness Without Ethnicity: Constructing Race in Brazil.*** New York: Palgrave Macmillan. 2003

TAUSSIG, Michael T. ***Defacement: Public Secrecy and the Labor of the Negative.*** Stanford: Stanford University Press, 1999.

VERAS, Ryanna Pala. **Os crimes do colarinho branco na perspectiva da sociologia criminal.** PUC. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp012998.pdf>>. Acesso em: jul.2019.

16. Fluxos de crianças e adolescentes indígenas nas fronteiras Brasil-Paraguai-Argentina

Dayse Mara Bortoli¹⁹⁴

Mauro José Ferreira Cury¹⁹⁵

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Contextualização do território pesquisado; 3. Território, territorialidade e fronteira; 4. Legislação nacional e internacional; 5. Violências aos povos indígenas no Brasil; 6. Considerações finais; 7. Referências.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo a análise de fluxo de crianças e adolescentes indígenas pela tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. O município não possui indígenas aldeados em seu território jurídico, ainda assim, é cada vez mais frequente crianças acompanhadas e não acompanhadas nos espaços urbanos de Foz do Iguaçu, em situação de vulnerabilidade e risco. Essas crianças vêm oriundas de aldeias ou acampamentos situados nos territórios jurídicos da Argentina, Paraguai, e outras regiões do Oeste do Paraná. Discutiremos o tema na perspectiva do território, territorialidade e fronteira, da legislação existente no Brasil e em tratados e acordos internacionais, bem como acerca das políticas públicas existentes na perspectiva da proteção social voltada à criança e ao adolescente no município de Foz do Iguaçu,

194 Psicóloga, doutoranda pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná- UNIOESTE, campus Foz do Iguaçu - PR, vinculada ao Grupo de Estudo e Pesquisa em Trabalho, Formação e Sociabilidade – GE-TFS do Centro Universitário Internacional - UNINTER. E-mail: daysebortoli@hotmail.com

195 Geógrafo. Pós-Doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR em Lazer, Turismo e Patrimônio Cultural pela Universitat de Barcelona – UB. Doutor em Geografia pela UFPR. Mestre em Ciências da Comunicação pela ECA /USP. Professor Associado do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE Campus de Foz do Iguaçu. Docente dos Programas de Stricto-Sensu Sociedade, Cultura e Fronteiras UNIOESTE – Foz do Iguaçu. Mestrado e Doutorado em Geografia da Universidade Federal de Rondônia – UNIR. E-mail: maurojfc@gmail.com.

Paraná, o qual faz fronteira com os países da Argentina e do Paraguai. Este estudo constatou que o Sistema de Garantia de Direitos que visa atendimento integral às crianças e adolescentes ainda não tem uma política voltada para as especificidades deste público em questão e ainda há necessidade da revisão do Estatuto da Criança e do Adolescente para inclusão de direitos de povos tradicionais e específicos e o respeito à Constituição Federal do Brasil relacionado aos povos indígenas, para combater e responsabilizar qualquer tipo de violência que afete as novas gerações.

PALAVRAS-CHAVE: Crianças e Adolescentes. Indígenas. Violência. Políticas Públicas. Direitos Humanos.

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo a análise de fluxo de crianças e adolescentes indígenas pela tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. O município de Foz do Iguaçu, Paraná, que faz fronteira com os países da Argentina e do Paraguai, não possui indígenas aldeados em seu território jurídico, ainda assim, é cada vez mais frequente, crianças acompanhadas e não acompanhadas em situação de vulnerabilidade e risco em seus espaços urbanos. Essas crianças vêm oriundas de aldeias ou acampamentos situados nos territórios jurídicos da Argentina, Paraguai, e outras regiões do Oeste do Paraná. Discutiremos o tema na perspectiva do território, territorialidade e fronteira, da legislação existente no Brasil e em tratados e acordos internacionais, bem como acerca das políticas públicas existentes na perspectiva da proteção social voltada à criança e ao adolescente no município de Foz do Iguaçu.

Justifica-se esta pesquisa a partir do número de crianças indígenas acompanhadas e desacompanhadas circulando pela cidade de Foz do Iguaçu que, no período de novembro de 2018 a junho de 2019 somam 162 crianças, sem que as políticas públicas que envolvem este público consigam resolver as vulnerabilidades encontradas, sendo que, nesta população, cotidianamente crianças e adolescentes sofrem algum tipo de violência.

A realidade política e econômica atual pela qual a América Latina passa, com retrocesso de políticas sociais e econômicas acarreta o aumento da migração de países vizinhos, como a Argentina, Peru, Chile, Venezuela, Bolívia, Peru e mais especialmente o Paraguai, sendo atendidos em média de 30 a 40 pessoas diariamente, em situação de mendicância nas ruas de Foz do Iguaçu (FOZ DO IGUAÇU, 2019), sendo que também a população indígena sofre com os retrocessos políticos, econômicos e ideológicos do aparelho estatal.

O município de Foz do Iguaçu que faz fronteira com os países do Paraguai e Argentina é trânsito entre os muitos territórios possíveis de passagem e ocupação pelos povos indígenas que, tanto ficam no município para venda de artesanatos, quanto fazem a passagem para novos territórios de ocupação.

A pesquisa tem metodologia exploratória de natureza quantitativa e recorte transversal. O cenário da pesquisa é o município de Foz do Iguaçu, territorialidade de Tríplice Fronteira, que faz divisa com o município de Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina). Segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a população estimada para o município em 2018 foi de 258.823 pessoas, com área territorial de 618, 353 km².

O público-alvo desta pesquisa são crianças e adolescentes indígenas acompanhados ou desacompanhados de zero a 18 anos incompletos que estão em trânsito pelo município. Os dados documentais utilizados neste trabalho foram obtidos por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu, documentos publicizados pela internet, bem como revisão teórica acerca do tema da territorialidade, fronteiras e identidade cultural.

Os órgãos oficiais que tratam da temática dos povos indígenas no Brasil são a FUNAI, IBGE, Ministério Público Federal, Centro Missionário Indígena (CIMI), no Paraguai, o Instituto Paraguayo del Indígena Tierra Viva, uma Organização Não Governamental (ONG) que trabalha com povos indígenas e na Argentina o Estudios, Informes y Estadísticas de Pueblos Indígenas do Ministerio de Producción y Trabajo.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO PESQUISADO

Historicamente Foz do Iguaçu é uma cidade na qual o contrabando e o desca-

minho estão na rota de comércio ilegal, bem como o tráfico de armas, drogas ilícitas e de tráfico humano, principalmente de mulheres e crianças. Existem inúmeras denúncias e prisões que são expostas na imprensa local e nacional quanto a essas atividades.

O município faz fronteira com os países do Paraguai e Argentina através de pontes sobre os rios Paraná e Iguaçu, sendo essas fronteiras abertas, com fiscalização aduaneira e fluida, com diversidade populacional, cultural, etnias, língua.

Com a inauguração da Ponte Internacional da Amizade (Brasil-Paraguai) em 1965 e inauguração da BR-277, ligando Foz do Iguaçu à Curitiba e ao litoral, em 1969, Foz do Iguaçu teve seu desenvolvimento acelerado, intensificando seu comércio, principalmente com a cidade paraguaia de Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este). Na fronteira Brasil-Argentina foi inaugurada a Ponte Tancredo Neves, mais conhecida como Ponte da Fraternidade, ligando a cidade brasileira de Foz do Iguaçu com a cidade de Puerto Iguazu, na Argentina, atravessando o Rio Iguaçu. A ideia de construir a ponte começou após a construção da Ponte da Amizade 1965, entre Brasil e Paraguai. A construção da Ponte da Fraternidade começou em 13 de janeiro de 1982, e foi oficialmente inaugurada em 29 de novembro de 1985. A construção da Hidrelétrica de Itaipu (Brasil- Paraguai) teve início na década de 1970, causou fortes impactos e toda a região, aumentando consideravelmente o contingente populacional de Foz do Iguaçu. Em 1960, o município contava com 28.989 habitantes e, em 1970, com 33.970, passando a ter, em 1980, 136.320 habitantes e registrando um crescimento de 385%, estimando-se para o ano de 2018 um total de 258.823 habitantes (FOZ DO IGUAÇU, 2019).

3. TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADE E FRONTEIRA

O território é um conceito complexo, no qual há que ser pensado de forma interdisciplinar. Inicialmente o território é concebido como duplo sentido, de forma material (geográfica) e simbólica (mundo da vida e sentidos). No século XIX, o território é percebido, segundo Friedrich Ratzel (MONTEIRO & PESSÔA, 2012) na perspectiva naturalista, sendo que a partir dos anos de 1950, esse conceito é recuperado pelos geógrafos objetivando esclarecer as contradições da sociedade capitalista na produção do espaço. Ratzel naturaliza o povo e o território, ligando-os

ao Estado-Nação (SAQUET, 2013). Haesbaert (2006) coloca que o território possui duas dimensões cindidas, a dimensão concreta, sendo esta um mecanismo de poder, via controle e exploração, e concomitante o território é apropriação, tanto simbólica quanto concreta, ocupado por grupos sociais.

O processo de construção do território se dá de forma singular, também sendo construção de identidades e significados. É a elaboração coletiva do mundo social com funções estratégicas, que varia de acordo com o contexto em que são construídos. Isto posto, visualiza-se possibilidades para a criação de territórios alternativos dentro de um mesmo território, “desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômico mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’ (HAESBAERT, 2004, p. 95-96). Sendo assim, segundo o autor, o território é sempre múltiplo, “diverso e complexo”, ao contrário do território “unifuncional” proposto pela lógica capitalista hegemônica.

Raffestin (1993) entende território como espaço no qual se projeta trabalho e a partir deste contexto se desvela relações de poder. Para o autor “o território se apoia no espaço, mas não é o espaço, é uma produção a partir do espaço”. Raffestin enfatiza o poder de indivíduos ou grupos sem os quais um território não se constitui. Magnaghi (SAQUET, 2013) entende as relações de poder e apropriação territorial como multiformes, para o autor existe uma apropriação política do território que se dá institucionalmente, pelo estado ou pelos movimentos sociais, como “comportamento coletivo de resistência organizado territorialmente” (SAQUET, 2013, p. 33).

Conforme Gottmann (1973) o território tem duas funções, segurança e oportunidade e, neste sentido, o requisito é organização interna, e relações externas de poder e dominação, haja vista que nesta perspectiva o território assume distintos significados para diferentes sociedades ou grupos sociais dominantes. Para Saquet (2013), o autor:

[...] “tece uma abordagem relacional considerando interações relacionais (transescalares) em diferentes lugares e pessoas”. Na minha opinião este autor sinaliza para uma compreensão (i)material do território e da territorialidade humana, a partir desses fatores psicológicos (subjetivos) e econômicos que destaca. Os primeiros correspondem à identidade, às relações entre os grupos familiares

e, os segundos às técnicas e à circulação mercantil (SAQUET, 2013, p. 49).

O autor ainda nos mostra que, na década de 1970 o conceito de território é retomado com o objetivo de explicar as questões de dominação social, poderio do Estado Nação, desigualdades e controle da vida por meio de símbolos e signos. Nesta época, o território foi retomado na perspectiva interdisciplinar por meio de obras de A. Gramsci, G. Deleuze, E. Guattari, J. Gottmann, G. Dematteis, M. Foucault e Henri Lefebvre. Esse debate se deu no contexto do empirismo reflexivo, epistemológico e político, perpassando as ciências sociais e a filosofia em uma perspectiva histórica.

No Brasil na década de 1980 os autores utilizam o conceito de território entendido a partir de processos da divisão social e territorial do trabalho, como dimensão espacial (SAQUET, 2013), sendo que neste momento histórico autores como Goldenstein e Seabra (1982) trabalham o território como processualidade no real e não somente como classificação de área. Becker (1983) conceitua território no que concerne a seu uso político, no real. Já em Milton Santos o conceito de território é subjacente, composto por variáveis nas dimensões naturais e do ambiente construído. Para este autor o território pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo.

O território não se apresenta como forma definitiva e organizada do espaço, porém, há sinais que permitem acreditar que o território corresponde ao palco onde se realizam as atividades criadas a partir da herança cultural do povo que o ocupa; é também uma fração do espaço local articulada ao mundial (SAQUET e SILVA, 2008, p. 13).

Por territorialidade se compreende o comportamento social exercido a partir da mediação simbólica, cognitiva e prática. É uma intenção mediadora de organização territorial. Ou seja, é um conjunto de relações, comportamentos e ações de sujeitos em frações da realidade (RAFFESTIN, 1993). Conforme aponta este mesmo autor, a territorialidade compreende a relação tridimensional entre sociedade-espaço-tempo.

Para Saquet (2013), o território existe a partir de uma simultaneidade de temporalidades e territorialidades. O que pode ser visto a partir do processo de produção e apropriação do espaço em que se dão os processos de Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização (T-D-R), este esclarece que diferentes territórios apresentam diferentes territorialidades e temporalidades na perspectiva da construção de vivências das coletividades ali inseridas.

Sack (1986) conceitua territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território” ou *homeland*. Conceito semelhante tem Casimir (1992) colocando que territorialidade é uma força latente em qualquer grupo, cuja manifestação explícita depende de contingências históricas. A que se ter ciência de que a territorialidade humana é repleta de diversidades sociais, de expressão e cultural, que sempre é plural e peculiar. Assim se tem a perspectiva de fronteiras, nas quais a territorialidade tem aspectos multifacetados, sendo primordialmente um lugar de alteridades. É na fronteira o local para (des) encontros dos diferentes.

Não só o desencontro e o conflito decorrente das diferentes concepções de vida e visões de mundo de cada grupo humano. O desencontro de temporalidades históricas, pois cada grupo está situado diversamente no tempo da História (MARTINS 1997, p. 150).

E as diferenças entre o “eu” e o “outro” permitem diferentes concepções de vida e também, mas também de diferentes historicidades em diferentes tempos, fato esse que contribui para a construção de “novas” identidades, consequência das diversidades e peculiaridades de relações experienciadas neste contexto de fronteiras/territorialidades. Neste espaço peculiar no qual as fronteiras se constituem a existência aí vivida possui diferenças de práxis e construções simbólicas, culturais e identitárias também diferentes, somente considerando essas diversidades e suas diferenças, é possível entender a constituição da fronteira.

A diferença ou alteridade e desigualdade ou comparabilidade não podem ser vistos de forma nem excludente, nem de modo a que uma se dilua totalmente na outra. A fronteira entre o desigual e o diferente é sutil, e o que ora é visto

como diferente pode em outra situação ser visto como desigual, e vice-versa (HAESBAERT, 1999, p. 176).

A fronteira, segundo Almeida (2012), é uma organização do espaço, no qual um território responde, em sua primeira instância, a necessidades econômicas, sociais e políticas de cada sociedade e, por isso, sua produção está sustentada pelas relações sociais que o atravessam. Sua função, porém, não se reduz a essa dimensão instrumental; é também objeto de operações simbólicas e é nele que os atores projetam suas concepções de mundo. Neste espaço, cada vez mais fluido, com as questões da globalização e de refugiados e apátridas, crianças e adolescentes migrantes e indígenas se movimentam pelo globo, com dificuldades na formação de identidades e pertencimentos, e o fazem com adultos de referência, sendo seus pais ou não, ou mesmo sozinhos.

Para os povos indígenas antes de existirem fronteiras entre estados-nação, o que havia eram territórios ocupados enquanto comunhão com a natureza e suas necessidades. Também na seara dos povos indígenas, no contexto do território, temos marcação de relações de poder e dominação. Em estudos de colonialismo interno na América Latina, Quijano (2000) emprega o termo colonialismo para clarificar as relações entre os povos indígenas e as sociedades nacionais da América Latina que, perpetuam um conjunto de padrões de dominação mundial e de estruturas de poder (APARÍCIO, 2016, p. 17). Historicamente, “em toda a América havia inúmeros povos distintos que foram chamados de índios pelos europeus que aqui chegaram”, classificados pelos portugueses com o intuito de viabilizar os objetivos da colonização. Nas investidas etnocêntricas, o colonizador era a referência. Assim, os nativos foram classificados em dois grupos de índios: “aliados” e “inimigos” (ALMEIDA, 2010, p. 31).

Os povos indígenas já habitavam este continente americano muito antes do colonizador chegar, como explica Brighenti e Borges (2015), os Guaranis, mais especificamente habitam o território do cone sul do continente latino americano, “do litoral atlântico, as planícies anteriores aos Andes (atual território boliviano), incurtionando até Buenos Aires. Ainda os autores colocam que hoje o povo Guarani ocupa territórios que ultrapassa fronteiras do jurídico-administrativas dos países do Cone Sul da América, perpassando inúmeros países, conhecidos como Kaiowa (Brasil) ou

Pãi-Tavyterã (Paraguai); Mbya (Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai); Avá Guarani ou Xiripa (Brasil, Argentina e Paraguai); Guarani Ñandeva (Paraguai); Aché, e Nhandeva (Paraguai) (BRIGHENTI & BORGES, 2015, p. 49). Sendo que estes povos se encontram no Brasil, na região do Oeste do Paraná, Misiones na Argentina e Paraguai por serem territórios de menos conflito.

A partir de meados do século XX, intensificou-se a deflorestação das últimas matas em seu território, especialmente no oeste dos estados do sul do Brasil e no leste paraguaio. A construção da Hidrelétrica de Itaipu (décadas de 1970) pode ser considerada um evento marcante na pressão exercida sobre o território Guarani, tanto do ponto de vista do alagamento de quase uma centena de aldeias em ambas as margens do rio Paraná, como da nova leva de migrantes não indígenas que se instalaram naquela região (BRIGHENTI e BORGES, 2015, p. 53).

Como consta no relatório *Os Avá-guarani no Oeste do Paraná: (re) existência em Tekoha Guasu Guavira* (2016), com coordenação científica de Souza Filho, os povos indígenas se deslocam por territórios de pertencimento em uma matriz cosmológica que situa no centro da Terra, yvy mbyte (yvy-terra, mbyte-meio), o lugar de origem da primeira humanidade, ou melhor, os Ava-Guarani.

Portanto os territórios, territorialidades e fronteiras segundo os diversos autores aqui inscritos são permeados por relações de poder sendo transformados e se transformando em uma perspectiva dialética. No caso dos povos indígenas presentes no território conhecido como a tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, essas relações de poder se estabelecem no contexto histórico de violências e mortes, no qual o território é disputado independentemente dos Estados-nação a qual pertencem e neste contexto de violências as crianças e os adolescentes se colocam com maior vulnerabilidade e risco.

4. LEGISLAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL

A existência dos povos indígenas é anterior à organização de Estado Nação. Os territórios ocupados por esses povos são anteriores a criação dos atuais países, anterior às fronteiras geográficas atuais. Essa pré-existência é reconhecida na Cons-

tuição Federativa do Brasil, de 1988, na Constituição da República do Paraguay, de 1992, na Constituição da Nação Argentina, de 1994.

O artigo 62 da Constituição Nacional do Paraguay diz: *“Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”* (CAMPAÑA GUARANÍ, 2016, p. 9).

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (BRASIL, 2008) reafirma direitos humanos fundamentais aos povos indígenas, reconhecendo a necessidade de respeitar e promover direitos inerentes a esses povos, as descendências de suas estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais, de suas tradições espirituais, de sua história e de sua concepção da vida, em particular os direitos às suas terras, territórios e recursos. Ainda reconhece a necessidade de respeitar e promover direitos afirmados em tratados, acordos e outros arranjos construtivos com os Estados. Nela se estabelece que todo indígena tem direito a uma nacionalidade, com liberdade, paz e segurança.

No Brasil, a Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973 dispõe sobre o Estatuto do Índio. No artigo 3º ficam estabelecidas por leis as definições de: I- Índio ou Silvícola - É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é intensificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional; II - Comunidade Indígena ou Grupo Tribal - É um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem, contudo estarem neles integrados. De acordo com o Instituto Socioambiental (ISA) (2019), o estatuto do Índio foi instaurado no país com uma visão segundo a qual se creia esta população sendo “relativamente incapazes” necessitando a tutela do Estado até sua assimilação à sociedade brasileira. Esse olhar do Estado sobre o Índio muda na Constituição Federal (CF) (BRASIL, 2017), especificamente nos Artigos 231 e 232, nos quais são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, bem como se legitima suas comunidades e organizações para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses,

intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. Ainda assim fica com o Estado, por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), essa responsabilidade de proteção e cuidado. Ainda a Constituição do Estado Paraná (2008) o capítulo IX que trata do “Índio”, coloca em seu Artigo 226 que:

As terras, as tradições, usos e costumes dos grupos indígenas do Estado integram o seu patrimônio cultural e ambiental, e como tais serão protegidos. Parágrafo único. Esta proteção estende-se ao controle das atividades econômicas que danifiquem o ecossistema ou ameacem a sobrevivência física e cultural dos indígenas (PARANÁ, 2008 p. 57).

No sul do Brasil, na década de 1980 foram criados os primeiros *Conselhos Indígenas*. O objetivo era resolver conflitos de interesses das próprias reservas e mediar diferenças entre as próprias comunidades indígenas, para defender terras diante da ameaça de brancos invasores. No estado do Paraná os povos indígenas Kaingang e Guarani, se organizaram internamente em Associações comunitárias, e foram criadas a Associação dos Professores Índios, Associação dos Estudantes Universitários, Organização Resgate Crítico da Cultura Indígena de Curitiba e Região Metropolitana, Instituto Inhemboete Guarani, Associação Guarani do Litoral e dois Conselhos Indígenas: o Conselho Estadual do Paraná, com sede em Londrina, e o Conselho Regional de Guarapuava (PARANÁ, 2006, p. 35).

Especificamente sobre o objeto de pesquisa, crianças e adolescentes indígenas, se tem no Brasil um marco regulatório ao atendimento de proteção à criança e ao Adolescente, a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 que traz no artigo 227

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2017, p. 172).

No ano de 1990 foi instituído no Brasil o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 2010), que elenca direitos de maneira igualitária à crianças e adolescentes sem detalhar especificidades como indígenas, quilombolas ou migrantes. É

somente no ano de 2003 que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) cria a Resolução nº 91 segundo a qual a partir de sua publicação são observadas as peculiaridades sócio-culturais das comunidades indígenas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o ECA (BRASIL, 2010).

Historicamente, segundo Vasconcelos e Botega (2015), crianças e adolescentes não eram considerados nos movimentos migratórios pelos estudiosos da imigração, que os considerarem inseparáveis dos adultos responsáveis, sendo que somente a partir do ano de 2011 esse panorama começou a mudar pela visualização cada vez mais frequente de crianças e adolescentes sozinhos cruzando fronteiras e se movimentando globalmente. Este fato trouxe violências cotidianas contra crianças e adolescentes sem legislação específica ou atendimentos adequados a este público, tanto no âmbito jurídico quanto administrativo e social.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, atendendo solicitação da República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, na data de 19 de agosto de 2014, realizou um parecer consultivo OC-21; 14 - Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e; ou em necessidade de proteção internacional (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014), neste documento os países solicitantes apresentaram um pedido de parecer consultivo sobre infância migrante a fim de que o Tribunal da Corte Interamericana determine quais as obrigações dos Estados com relação às medidas passíveis de serem adotadas a respeito de meninos e meninas, associadas à sua condição migratória, ou à de seus pais, à luz da interpretação autorizada dos artigos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e dos artigos 1, 6, 8, 25 e 27 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e do artigo 13 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. À época, a solicitação foi em razão de mais de 25 milhões de pessoas migraram da América Latina para a América do Norte e países da Europa, sendo acompanhadas por seus pais e sozinhas.

Neste contexto se fez necessário uma normativa de atenção protetiva e de garantia de direitos especialmente para crianças e adolescentes. Neste contexto se inclui crianças e adolescentes indígenas, existindo a necessidade de se lidar com reconhecimento de identidades tradicionais, bem como com a construção de novas identidades

e lugares de pertencimento. A trajetória os leva a percorrer diversos países e lugares até o destino final escolhido, e é nesta trajetória que inúmeras vezes sofrem violências, principalmente na condição de crianças e adolescentes, sujeitos peculiares em desenvolvimento.

No Brasil, nos últimos anos se tem invertido esta situação, com a entrada cada vez maior de famílias e crianças e adolescentes desacompanhados, tanto de outros países da América Latina, de outras regiões do Paraná e de outros estados da federação. Este novo panorama agregado às condições políticas e sociais de retrocesso no Brasil, faz com que normas de proteção internacionais específicas para crianças e adolescentes, pois as vulnerabilidades e riscos são maiores quando a comunicação e vínculos estão prejudicados neste contexto migratório.

No município de Foz do Iguaçu, por estar em uma região geográfica de tríplice fronteira, tem cotidianamente a entrada de crianças e adolescentes migrantes e indígenas desacompanhadas sem controle aduaneiro, sendo que neste ano de 2018 se percebe a entrada de mulheres, crianças e famílias indígenas, principalmente oriundas dos territórios pertencentes ao Estado Nação do Paraguai e Argentina, porém no primeiro trimestre do ano de 2019 observou-se também que estão vindo de municípios do Oeste do Paraná (FOZ DO IGUAÇU, 2019, s/p).

5. VIOLÊNCIAS AOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Ainda assim, mesmo com tratados, declarações e documentos, a violência contra os povos indígenas ainda ocorre de forma cotidiana como mostra o Relatório de Violências contra os Povos Indígenas no Brasil (CIMI, 2017), iniciando com a morosidade e omissão do estado com a demarcação das terras indígenas. No estado do Paraná os números de Terras Indígenas com pendências administrativas pelo governo federal somam 39. A ocorrência de conflitos relativos a direitos territoriais indígenas no Brasil em 2017 foram 20, sendo 3 no estado do Paraná.

No Paraná há regiões em que os indígenas não podem sequer andar pelas ruas ou ir ao comércio porque são hostilizados e discriminados. É preocupante o fato de autoridades públicas, que deveriam zelar pela segurança e pelo bem-estar de todos, constantemente estimularem a população a se manifestar contra

os indígenas, numa inequívoca demonstração de que os crimes de intolerância e racismo são avalizados quando praticados contra os Avá-Guarani. Acampados em uma área de ocupação tradicional, famílias Avá-Guarani foram agredidas por um grupo em um grupo de pessoas articulado pela Organização Nacional de Garantia de Propriedade (Ongdip). De acordo com os indígenas, os produtores rurais portavam paus, pedras, facões, além de terem feitos diversas ameaças. Além disso, eles destruíram os barracos e atearam fogo nos pertences das famílias (CIMI, 2017, p. 62).

O Conselho Indigenista Missionário (CIMI) registrou 68 vítimas de assassinato em 2017, sendo que, no estado do Paraná houve ocorrência de 3 assassinatos contra pessoas indígenas das aldeias Guarani, Kaingang, Xetá. Ainda segundo o CIMI (2017) houve no Paraná 3 tentativas de assassinato, 4 casos de homicídio doloso, essas ocorrências se deram principalmente em rodovias próximas às aldeias ou aos acampamentos. Os dados relativos aos assassinatos de indígenas ocorridos em 2017 no Brasil fornecidos ao CIMI pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), foram 110 casos, sendo 4 casos no estado do Paraná. Violência com a tipificação de lesão corporal dolosa foram registrados 4 casos no estado do Paraná. Acerca do crime de estupro houve, a partir dos dados do CIMI, 1 caso no estado do Paraná, foi registrado ainda 2 casos de suicídio no estado e 7 casos de violência institucional de acesso a assistência em políticas sociais. Um dado importante foram os registros de mortalidade infantil, o CIMI (2017) informou que foram registrados 702 óbitos de crianças indígenas com idades entre 0 e 5 anos em 2017, sendo 13 casos no estado do Paraná. O relatório do CIMI ainda traz que os povos indígenas isolados, pouco conhecidos, ainda sofrem violências no que diz respeito principalmente à invasão territorial, ao avanço do desmatamento e queimadas, da exploração madeireira, da mineração, do narcotráfico e de megaprojetos de infraestrutura, como hidrelétricas, hidrovias e estrada.

No Oeste do Paraná e nos territórios hoje conhecidos como Argentina, Misiones e Paraguai, Alto Paraná, os povos indígenas sofrem violações de direitos desde a chegada dos colonizadores, com a expulsão de suas terras, exploração do trabalho, genocídio e violência sexual e ainda os jesuítas que com a justificativa da assimilação

desses povos aos costumes morais e religiosos do homem branco aplicam a desapropriação cultural, religiosa e muitas vezes a tortura e violência sexual. A violência e morte dos povos indígenas são históricas e tiveram início com a invasão do homem europeu a estas terras americanas.

Com a criação do Parque Nacional do Iguaçu no ano de 1939, assim como com a construção da Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional no ano de 1975, os povos da região sofreram novas expulsões e violações, suas terras foram tomadas por ruralistas e são expropriados de seus territórios, pois os municípios fazem movimento de higienização. No relatório *Os Ava Guarani no Oeste do Paraná* (2016), Souza Filho consta o relato de um cacique chamado Libório Garcia Velasques (2014, informação verbal), da Tekoha Nhemboete, de Terra Roxa/PR, no qual ele coloca que anterior a formação dos Estados-nação existiam inúmeros guaranis na região e que estes se movimentavam livremente pelo território conhecido hoje como Brasil, Argentina, Paraguai e Bolívia.

Expressa que à época existiam grandes casas de rezas nas quais os povos indígenas se encontravam, vindo de todos esses lugares. Acrescenta que sempre houve guaranis morando no Paraná, fato comprovado pelos artefatos muito antigos, de barro, encontrados na região, embora queiram apontar que os Guarani que hoje estão ali vieram de outro lugar.

Ainda no mesmo relatório encontram-se depoimentos de anciãos e anciãs indígenas que vivem no Oeste do Paraná (municípios de Foz do Iguaçu, Diamante d'Oeste, Santa Helena, Guaíra e Terra Roxa) nos quais eles contam que famílias foram, de forma violenta, expulsas de seus locais tradicionais de ocupação, perdendo suas terras, matas e meios de subsistência, sendo levados à situação de extrema pobreza até os dias de hoje. Os povos indígenas fazem frente às diversas violências sofridas por meio de enfrentamento direto, por suicídios e fugas (SOUZA FILHO, 2016, p. 397- 398).

As violações de direitos aos povos indígenas na região do Oeste do Paraná, atualmente se mostra mais nas políticas sociais, seja saúde, assistência social, educação, habitação, acesso à energia elétrica, água potável e documentação.

Os Avá-Guarani sofrem constantes ameaças, violências, ataques, e profunda

discriminação que impede de terem um bom convívio com a sociedade envolvente, que lhes fecha as portas inclusive para empregos. São excepcionais, ainda, as comunidades em que a situação ambiental favorece o modo de viver Guarani, pois as áreas são devastadas e muitas vezes contaminadas e poluídas (SOUZA FILHO, 2016, p. 403).

A ameaça à existência é uma constante nos povos indígenas, sendo a maior delas a negação ao exercício integral de sua cultura e saberes tradicionais e neste contexto são as crianças e adolescentes que se encontram vulneráveis e em situação de risco, principalmente se desacompanhadas. As violações de direitos atingem meninos e meninas indígenas de inúmeras formas, seja pelo preconceito, racismo ou ainda em situações de enfrentamento direto como conflito de terras. Além disso, segundo Baniwa (2014), o agravamento dos conflitos fundiários e o esvaziamento de políticas sociais voltadas aos povos indígenas vêm gerando outro tipo de violência, que tem crescido assustadoramente nos últimos anos, a morte de crianças por desnutrição.

Em Foz do Iguaçu, nos últimos anos, a população indígena pelas ruas do município vem aumentando, sendo as denúncias mais frequentes atendidas pelo Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS), serviço este vinculado a Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Foz do Iguaçu nos anos de 2018 e 2019 (janeiro a abril), são vulnerabilidades e riscos sociais em crianças e adolescentes indígenas como risco de atropelamento por crianças de tenra idade sozinhas nas ruas, mendicância junto aos adultos, chamados por comerciantes para retirada de famílias indígenas que vendem artesanato da frente de seus estabelecimentos, sendo este último avaliado não como risco, é cultural aos povos indígenas estarem com suas crianças sempre consigo, além de terem direito a venda de seus produtos artesanais. A situação das vendas artesanais foi solucionada com a criação do Decreto Municipal nº 26.641, sancionado em 30 de agosto de 2018, o qual permite a divulgação e a venda de artesanato indígena em espaços públicos do município. Segundo o decreto: “entende-se por indígenas os indivíduos que se identificam e são identificados como pertencentes a algum dos povos indígenas existentes no território nacional, nos termos da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada por meio do Decreto Federal nº 5.051, de 19 de

abril de 2014” (FOZ DO IGUAÇU, 2018).

Foram atendidos somente no ano de 2019, no período de novembro de 2018 a junho de 2019, 306 indígenas oriundos do Paraguai, destes 126 mulheres maiores de 18 anos, bebês de zero a um ano, 90 crianças de 5 anos a 11 anos, 24 adolescentes de 12 anos a 18 anos incompletos, os quais tiveram suas demandas de violação de direitos atendidas em conjunto ao consulado do Paraguai e Ministerio de la Niñez. As violências de maior constatação por estes órgãos foram mendicância, negligência, exploração para trabalho infantil e demandas de saúde (FOZ DO IGUAÇU, 2019).

Observa-se que os dados e ações realizados no município de Foz do Iguaçu corroboram com os estudos e teorias acerca dos povos indígenas, território, territorialidade e fronteira, visto que são as crianças e adolescentes os mais vulneráveis a violações de direitos nesta população. O movimento de expropriação do território indígena na região e a discriminação e preconceitos vivenciados por este povo os tem forçado ao deslocamento para Foz do Iguaçu, enquanto passagem para outros territórios como meio resistência e sobrevivência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de leis, estatutos tratados e convenções internacionais, os povos indígenas ainda têm acesso negado a direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. No que tange à criança e ao adolescente, o acesso à terra é apenas um dos desafios para o enfrentamento da violência contra esse público, um direito que ainda hoje não consta no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 1990 (BRASIL, 2010). O reconhecimento identitário e de autoreconhecimento é outra violência comumente cometida, especialmente com crianças e adolescentes indígenas que percorrem o espaço urbano e é exatamente nestes espaços que as violências que marcam os corpos de crianças e adolescentes mais ocorrem. O Sistema de Garantia de Direitos que visa atendimento integral às crianças e adolescentes ainda não tem uma política voltada para as especificidades deste público em questão, não há mediação cultural, se uma criança é acolhida institucionalmente como medida de proteção à língua, costumes ou mesmo a alimentação é negado enquanto direito, frequentemente sem ser visto enquanto desafio da política pública e atendimento digno. Existe a necessidade de os

atores sociais dialogarem com as lideranças desses povos tradicionais bem como o respeito à identidade das culturas indígenas fazer parte dessas políticas públicas.

Projetos e programas voltados às crianças e adolescentes indígenas devem ser definidos, debatidos, elaborados e executados com a participação direta dos povos indígenas. O diálogo é um caminho para a busca de soluções efetivas as violências vivenciadas cotidianamente pelas crianças e adolescentes indígenas no Brasil. Finalmente, há a necessidade da revisão do Estatuto da Criança e do Adolescente para inclusão de direitos de povos tradicionais e específicos e o respeito à Constituição Federal do Brasil relacionado aos povos indígenas, para combater e responsabilizar qualquer tipo de violência que afete as novas gerações.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. C. **Os índios na história do Brasil**. Ed. FGV, Rio de Janeiro. 2010.

ALMEIDA, M. G. Fronteiras sociais e identidades no território do complexo da usina hidrelétrica da Serra. In: **Visões do Brasil: estudos culturais em Geografia** [online]. ISBN 978-85-232-1238-4 (EDUFBA) Edições L'harmattan. Salvador. 2012.

BANIWA, G. **Violência contra criança e adolescente indígena: truculência e intolerância étnica**. Ed. Rede Mãos Dadas. Brasília, 2014.

BRASIL. **Declaração das Nações Unidas sobre Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas Indígenas**. Unic-Rio. 2008. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/declaracao_nacoes_unidas_povos_indigenas.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. CEDCA. Alagoas, 2010.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. [recurso eletrônico]. Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

BRASIL. **IBGE**: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

BRIGHENTI, C. A. & BORGES, P. H. P. Presença e mobilidade Guarani no

oeste paranaense. In: **Em tempo de Histórias**. (PPGHIS/UnB), nº 27, ISSN 2316-1191. Brasília. 2015

CASIMIR, M. J. The dimensions of territoriality: an introduction. In: CASIMIR, M. J.; RAO, A. **Mobility and territoriality**. New York: Berg. 1992.

CAMPAÑA GUARANÍ. **Guaraní continental: cuadernos en español**. 2016.

CIMI. Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil – Dados de 2017. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional**. Parecer consultivo OC-21. 2014

FOZ DO IGUAÇU. **Decreto nº 26.641**. In: Diário Oficial do Município: 30 de agosto de 2018. Foz do Iguaçu, 2018.

FOZ DO IGUAÇU. Relatório mensal de atendimento- SEAS. In: **Secretaria Municipal de Assistência Social**. Foz do Iguaçu. 2019.

HAESBAERT, R. Identidades territoriais. IN: ROSENDAHL, Z., CORRÊA, R. L. (Orgs). **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1999.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. 2. Ed. Contexto, São Paulo. 2006.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos indígenas no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Estatuto_do_%C3%8Dndio>. Acesso em: 27 mai. 2019.

PARANÁ. **Vida Indígena no Paraná**: memória, presença, horizontes. Curitiba, 2006.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Governo do Estado do Paraná, Curitiba. 2008. Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br/system/files/corpo/constituic_parana.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

QUIJANO, A. **Colonialidad del poder, eurocentrismo y America Latina**. Perspectivas Latinoamericanas. Edgardo Lander (Comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira**: a degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo. Hucitec. 1997.

MONTEIRO R. M. & PESSÔA V. L. S. **Território e relações de poder, dominação e resistência:** disputas territoriais entre Estado, MST e camponeses no assentamento Olga Benário em Ipameri (GO). XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária, Universidade Federal de Uberlândia. 2012.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** Ed. Atica S.A. São Paulo. 1993.

SACK, R. D. ***Human territoriality: its theory and history.*** Cambridge. 1986.

SAQUET, M. A. & SILVA, S. S. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. ISSN 1981-9021 - **Geo UERJ** - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. P. 24-42. Disponível em: <www.geouerj.uerj.br/ojs>.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo. 2013.

SOUZA FILHO, C. F. de M. **Os Avá-guarani no oeste do Paraná:** (re) existência em Tekoha Guasu Guavira. Org. Danielle de Ouro Mamed Manuel Munhoz Caleiro Raul Cezar Bergold, ISBN 978-85-61651-21-3. 2016.

VASCONCELOS, A. M. N. & BOTECA, T. (Org.) **Política migratória e o paradoxo da globalização.** Porto alegre. Ed. PUCRS. 2015. Disponível em:<<https://docplayer.com.br/4725748-Politica-migratoria-e-o-paradoxo-da-globalizacao.html>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

17. Securitização do Crime Organizado Transnacional na América do Sul e o Surgimento de Novas Ameaças¹⁹⁶

Alessandro Chichoski¹⁹⁷

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Medidas de combate ao crime organizado transnacional (cot) na América Latina; 3. O conceito de segurança, ameaças e securitização do crime organizado transnacional; 4. Considerações finais; 5. Referências

RESUMO

Este capítulo aborda a securitização do Crime Organizado Transnacional na América do Sul diante do surgimento de novas ameaças, especialmente pelo tráfico de drogas, de pessoas, conflitos, crimes, violência e instabilidade política nos países fronteiriços. O objetivo do estudo é analisar como se desenvolvem as estratégias de securitização diante do surgimento de novas ameaças que evoluem no contexto do Crime Organizado Internacional (COT) na América do Sul. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa que se caracteriza como uma revisão bibliográfica de fontes teóricas relacionadas ao assunto. Os principais assuntos debatidos são permeados pela compreensão das estratégias, teorias de relações internacionais e as medidas adotadas em diferentes espaços da América do Sul na busca de compreender e controlar as ameaças que colocam em risco a autonomia e a segurança internacional no continente americano.

196 Capítulo previamente publicado na Revista Conjuntura Global, 2019, volume 8 (1), pp. 80 - 92.

197 Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina/PPGICAL - UNILA - Foz do Iguaçu; Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino Americana, possui graduação em Direito pela Faculdade Dinâmica das Cataratas (2010). Atualmente faz parte da Comissão de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar na Corregedoria/SMSP, Cargo de Subinspetor GM da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. Tem experiência na área de Direito com ênfase em Direito Administrativo Disciplinar e estudos na área de Segurança Internacional. E-mail: chichoski.adv@gmail.com.

PALAVRAS-CHAVE: Novas ameaças. Segurança Internacional. Securitização. Crime Organizado Transnacional.

1. INTRODUÇÃO

A securitização em relação ao Crime Organizado Transnacional (COT) vem sendo objeto de estudo nas últimas décadas, especialmente considerando que se devem desenvolver ações concretas de prevenção e contenção em espaços considerados vulneráveis. Neste aspecto, a América Latina se apresenta como um dos espaços que mais necessita de intervenção, pois possui grandes extensões de fronteiras terrestres que ameaçam a segurança internacional.

Aspectos históricos das políticas internacionais são determinantes na identificação e no combate ao Crime Organizado Transnacional (COT). O fim da Guerra Fria e consequentemente o surgimento da hegemonia unipolar dos Estados Unidos, colocou em evidência as novas ameaças representadas pelos conflitos, crimes e violência estabelecidos nos países periféricos, especialmente, os países latino americanos.

A América Latina configura-se como um espaço marcado pela violência, pela produção de drogas ilícitas e narcotráfico e pela instabilidade política antagônica aos interesses estadunidenses, entre outros problemas gerados pela interdependência entre os países pobres e ricos do continente americano. Nota-se, que os conflitos sul-americanos, mesmo não resultando de força externa, a exemplo do COT, conforme aponta Ferreira (2017), se constitui como ameaça difusa à paz que afeta sociedades diversas, estejam elas em conflito ou pós-conflito, sejam democráticas ou estabilizadas¹⁹⁸.

O COT desenvolve características diferentes daquelas apresentadas no conflito tradicional, tendo como benefícios a facilitação tecnológica e econômica desencade-

198 Conflito é sinônimo de luta, guerra, combate, batalha, contenda, hostilidade, confronto. O pós-conflito é a oportunidade de coordenar as consequências do conflito quando se restabelece a paz. Nações Democráticas são aquelas cujo sistema político permite que os cidadãos elejam os seus dirigentes por meio de eleições periódicas e as Nações Estabilizadas correspondem àquelas que mantêm o poder centrado no Estado e determina regimes ditatoriais.

ada pela globalização. Nota-se que investidas políticas dos EUA nortearam a região para possíveis agendas securitárias e, conseqüentemente, atuaram na forma de combate a tais ameaças. Na América do Sul ocorre um pensamento alternativo para os crimes transnacionais, principalmente para aqueles ligados ao narcotráfico.

Diante disso, este capítulo tem como objetivo analisar como se desenvolvem as estratégias de securitização diante do surgimento de novas ameaças que evoluem no contexto do Crime Organizado Internacional (COT) na América do Sul.

Trata-se de uma análise de teorias e conceitos que permeiam os estudos epistemológicos que constituem como base do conhecimento desenvolvido a respeito do COT até o momento.

2. MEDIDAS DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL (COT) NA AMÉRICA LATINA

A compreensão de como os Estados e Nações articulam o combate ao Crime Organizado Internacional parte do conhecimento relacionado às mudanças que ocorrem na organização hierárquica que articula a organização econômica e abre espaço para a atuação de novos investidores, pois existe uma influência da transnacionalização do crime organizado que incide sobre a segurança, a política e a humanização nos planos internos, regionais e internacionais. Por isso, estabelecem-se planos compartilhados que visam a manutenção da segurança, a criação de comunidades de cooperação internacional que combatem as organizações criminosas.

Neste contexto, foi criado no Continente Latino-americano um sistema de cooperação que culminou com o surgimento da UNASUL, em 2008, que representa uma concepção pautada nos seguintes objetivos:

“[...] **Artigo 2** – A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da

soberania e independência dos Estados.

Artigo 3 – A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos: (...) q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, **o crime organizado transnacional e outras ameaças**, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem” (UNASUL, 2008, p. 2, grifos meus).

Também em 2008 foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que dentro da UNASUL tem caráter de instância consultiva, de cooperação e coordenação em matéria de defesa, tendo como premissa a consolidação da América do Sul como zona de paz, visando o desenvolvimento integral dos povos. O CDS contam com o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), que deveria pautar seus estudos nas definições de segurança e defesa na América do Sul. Assim, sua função era identificar as questões relacionadas à defesa e estabelecer a área de atuação do CDS, para identificar os elementos de segurança e os que devem ser tratados em outro âmbito (LYRA, 2014).

O órgão apresenta que a América do Sul oferece um conjunto de fenômenos de criminalidade organizada e indicam novas ameaças representadas pelo tráfico de armas, tráfico de pessoas, tráfico de drogas, contrabando, descaminho e evasão de divisas, entre outros crimes.

A criminalidade transnacional registra uma diversidade constante de seus produtos e métodos de ação. As novas ameaças, derivam de outras diversas formas de crimes transfronteiriços e, conseqüentemente, no aumento da criminalidade e da violência. A ocorrência de tais crimes exigem ações eficazes no âmbito da segurança pública, exigindo mecanismos de cooperação específicos previstos pelos objetivos da UNASUL.

Neste sentido, em 2011, foi criado o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT), com o objetivo de funcionar como uma “instância

de consulta, coordenação e cooperação” entre os países sul-americanos em assuntos relacionados à segurança e justiça, além das ações contra o crime transnacional organizado (FRAMENTO, 2017).

A securitização relacionada com o COT na América do Sul, vem sendo motivo de preocupação dos Estados Unidos desde a década de 1990 devido ao combate ao narcotráfico. Essa é uma tendência direcionada à política externa norte-americana relacionada à “guerra às drogas” (FERREIRA, 2017).

Atividades como o tráfico de drogas, de produtos falsificados, de pessoas, de armas ilegais, geram ganhos anuais exorbitantes, segundo a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), o COT nas suas mais diversas modalidades gera uma média de US\$ 650 bilhões anuais, ou 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. Deste total, 92% dos fundos são lavados e 20% do montante estão ligados ao tráfico de drogas (UNODC, 2012).

De acordo com Ferreira (2017), há poucas estatísticas que demonstram os impactos que o crime organizado gera, especialmente, como elemento que destrói a paz em todos os níveis sociais. As políticas direcionadas ao combate à criminalidade contribuem para levantar questões como: quais as influências que o combate às drogas mobilizam para incidir sobre o cenário de securitização, tanto nas políticas internas quanto externas dos países sul americanos?

Este questionamento decorre da constatação de que as intervenções e cooperações dos Estados Unidos com países da América Latina, como a penetração estadunidense para a implementação do Plano Colômbia, contribuiu para fomentar o exército colombiano e para que surgissem grupos paramilitares como as *Autodefesas Unidas de Colômbia* (AUC), a fim de militarizar o combate ao narcotráfico e a guerrilha, esta inserção estadunidense visava promover o combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), pois a guerrilha ganhou território e protege o cultivo da coca, que contribui para que surjam inseguranças internas e internacionais na América do Sul (FREITAS, 2016).

Assim, todo este contexto envolvendo Colômbia e Estados Unidos, criou um cenário negativo na região, principalmente situações envolvendo países como Bolívia, Brasil e Argentina e também conflitos relacionado as relações da Colômbia com

Equador e principalmente a Venezuela. A nação colombiana esteve envolvida em vários problemas como questões de refugiados, violação de soberania, problemas ambientais no âmbito interno do Estado (MEDEIROS, 2018).

O interesse dos Estados Unidos pelo hemisfério sul deve-se ao fato de que países como México e outros países da América Central servem de escoamento de drogas para o subcontinente norte-americano, isto gerou preocupações com novas ameaças na segurança internacional. De acordo com Lyra (2014), os principais temas destacados são: o crime organizado, crimes transnacionais, disputas fronteiriças, insurreições armadas e guerrilhas, pois estes desestabilizam a política e levam governos a criar estratégias de combate ao tráfico de drogas, armas, pessoas, terrorismo, crime organizado, corrupção e lavagem de dinheiro.

De acordo com Freitas (2016), a preocupação com o crime organizado intensificou-se após a globalização econômica, em que as organizações criminosas limitavam-se ao modo de agir da máfia italiana, passou-se por um processo de evolução pautado na agilidade das comunicações e no uso da internet. Entretanto, segundo Almeida (2017), no mundo globalizado, os Estados e Nações precisam limitar suas ações respeitando os interesses e a autonomia dos outros países, ao mesmo tempo, o crime organizado não encontra barreiras para obter lucro por meio de atividades ilícitas.

Neste sentido, criminosos vivem em uma sociedade em rede, com avanços tecnológicos, e por não se apegarem a regras nem obstáculos, realizam práticas que não são previstas como crimes, pois se utilizam de uma dinâmica que se vale de muitas fronteiras, o que permite operar em países que apresentam práticas consideradas como crimes e que em outro país esta mesma prática não se configura como crime.

A criminalidade de hoje não tem fronteiras. Esta é a grande questão e o grande desafio que se põe ao Estado. Nenhum estado sozinho, nenhum Procurador sozinho, nenhuma polícia sozinha está em condições de investigar o que for. A dispersão da acção criminosa (no tempo e lugar) ultrapassando, muitas vezes, as fronteiras exige como resposta a cooperação judiciária entre os Estados (MOTA, José Luis Lopes da Mota, Vice-Presidente da Eurjust, seminário da Eurojust, Lisboa, 20-04-2006, in DAVIN, João, ob.cit., p. 07. Apud PEREIRA 2011).

O CDS, por meio do CEED, elenca várias recomendações para o combate do problema do narcotráfico e outros crimes transnacionais: 1) a necessidade de cooperação efetiva e sistemática para produzir uma resposta contundente ao problema, instituindo outro órgão (distinto do órgão de defesa), ou a reformulação do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, para tratar questões de cooperação e coordenação em matéria de segurança pública ou interior; 2) a partir desse órgão de segurança pública a ser criado ou da reformulação do órgão já existente, estabelecer uma Convenção Sul-Americana de luta contra o crime transnacional, bem como articular e coordenar políticas públicas para o enfrentamento do problema; 3) estabelecer estratégias de cooperação regional e apresentar um relatório regional sobre o crime organizado e transfronteiriço; e 4) articular a sociedade civil, os níveis municipais e comunitários no enfrentamento aos crimes transnacionais (CEED, 2012), demonstrando assim, a intensão em uma (des)securitização do combate as drogas.

Para Ferreira (2017), não há como negar que o COT se apresenta de forma generalizada nos países sul-americanos, e se aproveita da ineficiência da segurança pública, assim suas ações são pautadas no mercado global e, atualmente, aproveita-se do liberalismo político para desenvolver uma motivação econômica e se associar ao contrabando, ao mercado ilegal, ao narcotráfico, ao roubo, ao tráfico de pessoas, de armas e de órgãos.

3. O CONCEITO DE SEGURANÇA, AMEAÇAS E SECURITIZAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Percebe-se que com o início da hegemonia unipolar americana que os estudos relacionados à segurança internacional passam por uma transformação por conta das modificações ocorridas no cenário externo mundial, nota-se que os conceitos relacionados à segurança internacional estavam atrelados basicamente a estudos voltados ao Estado como ator principal e os aspectos militares e estratégicos dentro da segurança. Entretanto, com o fim da Guerra Fria, houve redistribuição de poderes entre os atores deste sistema ampliando o escopo, e surgindo preocupações e necessidades de debates na agenda de segurança voltada para questões econômicas, sociais e também ambientais.

Para Buzan e Hansen (2012), dentre os conceitos de segurança abordados dentro dos Estudos de Segurança Internacional destacam-se o Construtivismo Convencional, que tem o Estado como objeto de referência, atua principalmente no setor militar tendo sua formação epistemológica baseada no positivismo, já os Estudos Críticos de Segurança defendem que o indivíduo é o objeto de referência e atua em todos os setores, baseia-se na Teoria Crítica. Os Estudos Estratégicos, em que o Estado é seu objeto principal atuando no setor militar (uso da força), tendo uma visão política voltada para segurança por meio da teoria Realista e sua epistemologia é positivista.

Em termos de estratégia, o positivismo relaciona os atores e as estruturas, o que torna relevantes os paradigmas e a crise da modernidade iluminista. Da mesma forma, a teoria realista é considerada estrategicamente incapaz de lidar com os fenômenos da interdependência e da transnacionalização, pois não pode conviver com o pós-positivismo e com o florescimento de instituições internacionais por ser um conceito de poder e racionalidade. Assim, em momentos de crise e de transformação é necessário promover estratégias que permitam historicizar e construir conceitos sociais críticos e construtivistas, pois isso permite desenvolver uma nova perspectiva de emancipação político-econômica (FERREIRA e FRAGMENTO, 2017).

Buzan e Hansen (2012) consideram que a Escola de Copenhague apresenta-se como objeto de referência centralizando as suas perspectivas na coletividade e no meio ambiente, assim, as relações internacionais desenvolvem-se em todos os setores, tanto no âmbito externo como no interno, com uma visão política neutra e sua epistemologia baseada na análise do ato da fala.

Portanto, faz-se necessário conceituar segurança em um sentido global que se expande ao nível de confronto a qualquer ameaça, qualquer perigo, nesse processo de transformação contínua e gradual que a forte e antiga identificação militar tem mitigado e se faz presente de forma metafórica, como guerras e desafios que afetam a soberania e a defesa (SAINT-PIERRE, 2007).

Normalmente, os estudos da segurança internacional têm como objeto de referência a segurança dos Estados (população, território, fronteiras, recursos, etc), e nesse viés, o termo segurança equivale ao conceito de Estado em sua territorialidade.

Desta forma, assume uma nova dimensão, desencadeando novas ameaças que não faziam parte das agendas de segurança, mas que no âmbito militar se preocupa basicamente com a polarização capitalismo x comunismo (FERREIRA, 2017).

Para Cepik (2010) a definição de segurança está relacionada como meio de proteção coletiva da sociedade contra ameaças pujantes a sua sobrevivência e sua autonomia, assim assume um papel relativo neste contexto. No entanto, de acordo com Ferreira (2017), segurança é a ausência do mal da insegurança, portanto, é medida a partir da ausência de ameaças e valores adquiridos, assim a violência direta pressupõe a existência clara de um executor que não impede indivíduos ou sociedade de alcançar algo (segurança), e também busca causar danos ou destruição aos mesmos.

A Escola de Copenhague discute o processo de securitização, projetando-o por meio de discursos, que são realizados por um ator que invoca a questão da segurança, com o intuito de trazer à tona uma preocupação referendada pela sua amplitude. Para que seja eficiente, são necessários três elementos que ameaçam um objeto referencial colocando em risco sua existência. É necessário adotar medidas excepcionais para sua proteção, desde que sejam justificadas e legítimas, a fim de quebrar procedimentos democráticos. As três características ajudam a elevar a questão do âmbito da baixa política, que segue as regras e os processos usuais da democracia, para a alta política, que se caracteriza pela urgência, prioridade e ação de vida ou morte (BUZAN et al., 1998, p. 21-26)

Assim, questões ligadas à economia e política tornam as cooperações mais difíceis, além disso, existem outras questões advindas do campo da segurança interna e da segurança internacional que são determinantes para a ocorrência de crimes transnacionais e o COT, o que exige medidas de securitização.

No sentido *latu* da segurança, deixando de lado somente questões militares e refletindo sobre o cotidiano e os problemas sociais, relações interpessoais (Estado X crime), pois é importante ter a noção que o conceito será amplo e suas derivações poderão ser aplicadas no todo, portanto, o estudo que se desenvolve busca a solução para os problemas cotidianos e ameaças internas, que devem ser atacadas pelas estratégias de segurança.

Se, contudo, queremos agregar algo de novo aos debates em curso sobre “segu-

rança” (nos estudos estratégicos) e interesse nacional, devemos começar com aqueles debates, assumindo aquela problemática, para que possamos chegar às dinâmicas específicas daquele campo e mostrar como esses antigos elementos operam em novas maneiras e novos lugares (SAINT-PIERRE, 2007, p. 62).

Deve-se considerar que as mesmas estratégias que são usadas no campo da defesa da soberania, no âmbito da segurança internacional, podem e devem ser empregados no campo da segurança doméstica, segurança interna, segurança social, ou seja, deve-se decifrar e empregar certos códigos para a aplicabilidade da mesma forma que é feita no campo da supracitada defesa.

Na sociedade internacional, por exemplo, um número de códigos, regras e entendimentos foi estabelecido de modo a tornar as relações internacionais uma realidade social intersubjetivamente definida, que possui suas próprias leis e questões específicas. A segurança nacional é, de maneira semelhante, social no sentido de ser intersubjetivamente constituída em um campo específico, e não deve ser medida contra algum parâmetro real ou verdadeiro de “segurança” derivado da sociedade doméstica contemporânea (SAINT-PIERRE, 2007, p. 65).

De acordo com Clausewitz (*apud* FERREIRA, 1994), a guerra é a continuação da política por outros meios. De tal afirmação, podem decorrer ensinamentos pertinentes, pois o objetivo da aplicação da segurança no seu sentido *latu*, pode acontecer com o emprego de atividades de persuasão ou diplomacia, e fazer com que oponentes ameaçadores se sintam constrangidos, ou que compreendam que o poder do inimigo é maior e, portanto, ele deve executar a sua vontade.

Neste sentido, de acordo com Pereira (2011), as ações de cooperação devem ser construídas a partir de estratégias que possam danificar as bases dos ilícitos transnacionais, explorados pelo COT, focalizando controles de caráter econômicos para este mercado, principalmente na demanda e no consumo. Buzan e Waever (1998) também são enfáticos em dizer que a securitização é tomada por aqueles que percebem o discurso, e essas medidas são tomadas de forma coletiva e construídas dentro da sociedade, para tanto, se faz necessário a ameaça ser vista como implicações de medidas urgentes e especiais, tendo uma relação com a segurança, sendo aceita como pertinente a defesa da sociedade.

Assim, consideram-se também as prioridades da agenda de segurança e de onde partem essas prioridades (do campo político, do campo social, etc), quais argumentos foram apresentados para isso, que decisões foram tomadas (quais políticas envolvidas).

Segundo a UNODC (2012), o COT envolve de maneira global todas as ações criminosas motivadas pelo lucro, de caráter internacional, em que mais de um país esteja envolvido. As atividades criminosas que podem ser caracterizadas pelo COT, incluem o tráfico de drogas, tráfico de pessoas, tráfico de armas, contrabando, ciber-crime, entre outros. Ameaça à paz e a segurança humana, leva à violação dos direitos humanos e prejudica o desenvolvimento econômico, social, cultural, político e civil das sociedades em todo o mundo. A quantia de dinheiro movimentada pelo COT pode comprometer economias legítimas impactando direto na governabilidade, por meio da corrupção e outras ilicitudes.

A política é ação na sua essência, e assim, também é a Defesa, porém, ambas se apresentam de diferentes formas a sociedade humana. Assim, o princípio da securitização parte da compreensão de que existem embates, discussões, interesses, e outros antagonismos que de algum modo aproximam e/ou repelem lados, conforme aponta Graciela Pagliari (2009) em sua tese.

A securitização se opõe à politização no sentido que, no nível internacional, securitizar significa apresentar um assunto cujo tratamento deva ser prioritário, mas, diferentemente da política, não pode ser aberto à discussão e às barganhas normais deste jogo. A segurança internacional seria, em essência, com as coletividades humanas relacionam-se umas com as outras em termos de ameaças e vulnerabilidades, em função disso, deveria ser estudada em um contexto mais amplo eis que objetos isolados apresentam um interesse menor (PAGLIARI, 2009, p. 37).

Ameaças como o COT e os crimes transnacionais são elementos que preocupam a segurança pública, e estão presentes e atuantes em todos os Estados e democracias da América do Sul, desde as mais sólidas até as mais débeis. Cañas (2017) elenca que a consolidação da democracia é um tema pendente em vários países da região, mas se apresenta como uma zona de paz, por mais que tenha ocorrido casos

de crises igual a protagonizada entre Venezuela e Colômbia em 2008. Para o autor:

De hecho, el contexto regional ha sido profusamente caracterizado com una Zona de Paz, tanto desde el mundo académico como desde el contexto de la política multilateral. Pero es una Zona de Paz Violenta, atendido el dinamismo que expresa el COT. O sea, es una región pacífica desde el punto de vista interestatal, pero muy conflictiva considerando las índices de la seguridad pública y ciudadana (CAÑAS, 2017, p. 6).

Os crimes transnacionais são motivados pelo enriquecimento econômico ir-restrito, associado a mercados ilegais formados, principalmente, pelo narcotráfico; roubo; contrabando; e tráfico de pessoas, de órgãos e de armas. Observa-se uma estreita relação entre o narcotráfico, tráfico de armas e tráfico de pessoas, características de atividades constantes nas fronteiras, em que se autofinanciam, gerando, consequentemente, uma violência urbana (BUZAN, 2012).

Essas ameaças internas, afrontam a soberania do Estado e a sua sobrevivência, então é importante analisar estas questões como problemas estruturais que abalam a ordem política, e isso altera o modo de ver e abordar esses problemas, e consequentemente, combatê-los, portanto, torna-se dentro da agenda de segurança, de algo prioritário.

Essas questões com potencial de destruição devem ser tratadas, portanto, antes de quaisquer outras, porque, caso contrário, o Estado deixará de existir como unidade soberana e todas as demais questões tornar-se-ão irrelevantes (SAIN-T-PIERRE, 2007).

Partindo deste pressuposto, a securitização permeia no processo em que um determinado componente é projetado como uma ameaça constante e apresentado como questão de segurança. Dessa forma, percebe-se que “se, por meio de um argumento sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existencial, o ator securitizante conseguiu se libertar dos processos ou regras aos quais ele deveria estar vinculado, testemunha-se um caso clássico de securitização” (BUZAN et al., 1998, p. 25).

Percebe-se que a maioria das políticas públicas sul-americanas desenvolvidas para as fronteiras e para o combate ao COT tendem a seguir neste caminho, a securitização do crime organizado, pois conforme nota-se o COT, já alcançou o nível de

ameaça existencial aos Estados democráticos e a paz social na América do Sul, e por isso se faz necessário medidas extremas de contenção (CEPIK, 2010).

As ações de cooperação entre os países no combate as drogas ou ações pontuais de apreensão e destruição de cultivo de drogas, não são suficientes para estancar o COT, visto a complexidade em rede que envolve setores públicos e privados aos mercados ilícitos transnacionais de tráfico de drogas, de armas, de contrabando e tantos outros, cujas cadeias produtivas, logísticas e financeiras existirão enquanto houver oportunidades de mercado para tanto (MEDEIROS, 2018).

Por isso, Almeida (2017) elenca que as ações de cooperação deveriam se dedicar à construção de estratégias políticas nas áreas de segurança pública e defesa, destinadas a abalar as estruturas dos mercados ilícitos transnacionais, explorados pelo crime organizado, criando controles voltados ao caráter econômico de tais mercados, com foco na demanda e no consumo.

Assim, de acordo com Buzan (2012), é fundamental desenvolver ação integrada em nível internacional, para identificar, investigar e processar as pessoas e grupos por trás dos crimes. O uso de tecnologia e inteligência, necessitam de desenvolvimento por meio de treinamento de grupos especializados de combate e prevenção, para que se possa ter a aplicação de leis específicas com foco no aparato de unidades de combate equipadas com tecnologias de ponta.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca dos conhecimentos a respeito da securitização diante de novas ameaças conduziu para a verificação do conceito de ameaça no âmbito das políticas internacionais, especialmente na América do Sul, onde há extensas fronteiras secas entre países, que facilitam o desenvolvimento do Crime Organizado Transnacional (COT), pois existem diferentes elementos que contribuem para a proliferação do crime.

As ameaças se constituem na ocorrência de narcotráfico, no tráfico de armas, contrabando, violência urbana, tráfico de pessoas, exploração do trabalho infantil, degradação ambiental e outras atividades que colocam em risco a segurança e a integridade das nações da América do Sul.

Os interesses divergentes entre as nações, diversidades culturais e estruturais

conduzem os países subdesenvolvidos e enfrentarem problemas que vão além de suas fronteiras e acabam por sofrer a intervenção dos Estados Unidos, que arrogam para si o dever de proteger os interesses democráticos no Continente Americano. Como nem sempre isto é aceito com facilidade, surgem guerrilhas, revoltas, problemas sociais causados pelas sanções econômicas impostas pela intervenção estadunidense. Neste aspecto, a securitização deve decorrer do fortalecimento das instituições regionais formadas pela união dos países da América do Sul tais como: Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, Comissão Econômica para a América Latina-CEPAL, Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, instituições estas, voltadas para a organização e o fortalecimento da economia e desenvolvimento dos países. Além da organização econômica, o surgimento da UNASUL veio contribuir para o fortalecimento da cultura e a unificação dos interesses sociais entre os países.

No entanto, as constantes intervenções da América do Norte, especialmente dos Estados Unidos, geram uma condição de interdependência que coloca em risco a autonomia dos países latino-americanos. No entanto, no início de 2019, o Brasil abandonou a UNASUL e seus princípios em busca de estabelecer valores neoliberais, o que contribui para que o COT dê um passo a frente e fortaleça as ameaças que permeiam os conflitos da América do Sul. Neste aspecto, o Estado brasileiro optou no início de 2019, por participar de um processo de securitização amparado na militarização e o combate às ameaças deve ser realizado pela força militar, este processo de combate ao tráfico de drogas, ao contrabando e outras ameaças é dificultado pela extensão de fronteiras do Brasil, pois dentre os países sul-americanos somente o Chile e Equador não possuem fronteiras com o Brasil. Além disso, a modernização tecnológica proporcionada pela agilidade nas comunicações e transportes contribuem para que o COT seja ameaça em todos os continentes.

Diante de tudo o que foi estudado percebe-se que a securitização do crime organizado transnacional na América do Sul é um aspecto das relações internacionais que necessita ser amplamente estudado e esclarecido, pois somente a ampla compreensão deste fenômeno pode contribuir para que sejam adotadas medidas de combate mais efetivas e adequadas à realidade do continente americano.

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Letícia N. **Subsistema fronteiriços do Brasil: mercados ilegais e violência**. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry. **A evolução dos estudos de segurança internacional** / Barry Buzan, Lene Hansen; tradução Flávio Lira. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CAÑAS, Sergio Salinas, Riquelme Rivera, Jorge. **Democracia, integración y seguridad en América Latina: el Crimen Organizado Transnacional (cot) como desafío**. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, 2017, XV (Julio-Diciembre). Disponível em: <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=96055458007>> ISSN 0718-0241. Acesso em: 06 dez. 2018.

CEED – Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **Unasur y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos**. 2012. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2018.

CEPIK, Marco. **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

FRAMENTO, Rodrigo de Souza; FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Unasul e a promoção da paz social: A institucionalização do Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e Ações contra o Crime Organizado Transnacional**. RICRI vol. 5, n. 10, pp. 134-168. 2017.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional. 2017. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 113.

FERREIRA, Oliveiros S. Clausewitz e a política. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n 34 (pp. 27-35). 1994.

FREITAS, Raquel C. A. Unasul e o papel da Democracia nos Países da América do Sul. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 11, n.1 1º quadrimestre de 2016.

LYRA, Mariana P. O. de. **O Processo de Desecutirização do Narcotráfico na**

UNASUL. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa. 2014.

MEDEIROS, Juliana L. de. **Cooperação Bilateral no Combate à Criminalidade Organizada Transnacional: uma análise das ações brasileiro-paraguaias nas regiões de fronteira**. João Pessoa, Dissertação (Mestrado) UFPB/CCSA. 2018.

NAÇÕES UNIDAS, Assembléia Geral. Relatório do grupo de alto nível sobre ameaças, desafios e mudanças. **Um mundo mais seguro: a responsabilidade que compartilhamos**, 2004. Disponível em: <www.world-governance.org/IMG/pdf_complet_ES.pdf>. Acesso em: Set. 2019.

PAGLIARI, Graciela de C. **Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**. Brasília, Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília – UnB. 2009.

PEREIRA, Paulo José dos R. **Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990**. Campinas, SP, Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. 2011.

SAINT-PIERRE. Héctor Luis. **As “Novas Ameaças” às Democracias Latino americanas: uma abordagem Teórico Conceitual**. 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/8476365/AS_NOVAS_AMEA%C3%87AS_%C3%80_S_DEMOCRACIAS_LATINOAMERICANAS_UMA_ABORDAGEM_TEORICO_CONCEITUAL>. Acesso em: Set. 2019.

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas. **Tratado constitutivo da Unasul**. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2018.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime (2012), *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes*. Vienna: UNODC.

WOLFERS, Arnold. “National Security” as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 4, p.481-502, dez. 1952.

18. The Dionisio Foianini Triangle: Addressing and meeting the non-State armed actors vis-à-vis the on-going national and international security dilemmas

*Raphael Gonçalves Maretto*¹⁹⁹

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Methodology; 3. Objected outcomes; 4. Analyses; 5. Conclusions; 6. References.

ABSTRACT

The security dilemmas presented by an inter-section of numerous, though actually not registered nor unknown to date, non-State armed actors within this triple frontier, where Brazil, Bolivia and Paraguay do meet via both land and various fluvial routes, there is a complex lack of adequate minimum State legitimate sovereignty as well as nearly no major urban centres / municipalities presence for a due surveillance and monitoring aiming at national defence policies via a focused thorough research over operational off-State belligerent / organized criminal groups and their respective illegal routes, what does require more due national and international attention for the necessary re designing of local, regional, hence coordinated international intervention policies alike. The core impetus over the evolvment or de-escalation of the non-State armed groups does remain vehemently vital to understand this region, which does affect all the continent then requiring more pragmatically incisive / effective policies that object to propose and solve the challenges presented by the insecurity based upon the on-going crimes registered and highly volatile processes of cycles of armed violence continuously and increasingly perpetrated by myriad N.S.A.G. and O.C.G., within this transitional local focal point region, which however is not restric-

199 Master of Arts on Peace and Conflict Studies - Uppsala University, Sweden / Uppsala Alumnus; Associate researcher at The Brazilian Association of Defence Studies (A.B.E.D.); Expert at the Academic Council on the United Nations System (A.C.U.N.S.) / <http://acuns.org/maretto-raphael/>. E-mail: pax_et_bellum@hotmail.com.

ted to its micro level but actually implies not only on security problems to this border region but namely to four continents inter-connected illegally via numerous illicit goods corridors in sequence: South America, Africa, Europe and the Middle East.

Keywords: States. Legitimacy. Sovereignty. N.S.A.G. – O.C.G.. Border security dilemmas.

1. INTRODUCTION

On this research, addressing and meeting the non-State armed actors and Organized Criminal Groups, vis-à-vis the on-going national and international security dilemmas remains of paramount importance determined as a core focus, precisely within the Dionisio Foianini Triangle but not disregarding the broader scenario where it is situated²⁰⁰. In fact, by analysing the major N.S.A.G. and O.C.G., the academia and field practitioners will become enabled to start proposing more pragmatically focused strategies for all authorities and respective civil society networks for the re-ordering of the States' apparatuses to improve the social economic and also political realities in this region.

Accordingly, it is proposed that both the national and international communi-

200 The Triangle Dionisio Foianini is a geographical point located on the territorial border between Brazil, Bolivia and Paraguay. It is an area that was awarded to Bolivia under the Treaty of Petrópolis signed with Brazil on November 17th, 1903. It is strategically very important for this land locked Andean country, Bolivia, because it does allow the flows of myriad goods production onto the Atlantic Ocean. The territory in question is adjacent to the Paraguay River, whose mouth is on the Paraná River, which for its turn flows into the Atlantic Ocean, precisely at the estuary, named Rio da Prata. Dionisio Foianini Banzer was a Bolivian politician and businessman from Santa Cruz de la Sierra. During the Chaco War he was in charge of the munitions manufacturing process as well as one of the key mentors onto a secret mission to Argentina, where he organized Bolivian espionage behind the Paraguayan lines. After the war termination Dionisio Foianini organized the nationalization of the Standard Oil fields - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) - and then he set up a State Petroleum Board. Afterwards, Germán Becerra Busch organized a coup in 1937, and Dionisio Foianini became the Minister of Mines and Petroleum in Germán Becerra Busch's Cabinet. As a result, the area denominated since then, to date, is named after Dionisio Foianini Banzer's good offices hence the triple frontier is also named as the Dionisio Foianini Triangle, which lies on the triple border within Bolivia, Paraguay and Brazil. Puerto Busch, which is named after Germán Becerra Busch, is located in the triangle, and considered a major and very strategic waterway hub for Bolivia, namely as per today's on-going process for a transoceanic corridor that aims at connecting the Atlantic Ocean to the Pacific Ocean via fluvial and land corridors alike;

ty do need to reconsider also additional related themes such as cohesion and norms, identities, power politics, balance of power systems, perceptions, needs and interests of players as per the local and international scenarios alike through analytical frameworks by aiming at addressing the security dilemmas hindering citizens – also within the realm of both the on-going State and non-State sovereignty and legitimacy gaps – for an objected more coherent local and consequently regional, and consequently world order, also in the face of the 2020's revision on the architecture of the United Nations system of States.

2. METHODOLOGY

In order to maximize the opportunities on meeting these challenges presented at the local and international spheres these States must be researched upon regular very detailed and complete collection of data from primary and secondary sources with a single focus on the *modus operandi*, degrees of operations and access of each operational N.S.A.G. and O.C.G. within this region, notoriously through a broader scope via additional key analyses on core themes, such as concepts of identity and power, perceptions, needs and interests of these actors plus their respective legal, whenever forced coercion or other problems arise, and illegal bases of social support involved, which make each of them gain more and more ground especially *vis-à-vis* these States' apparatuses current limitations, to date.

In reality, the pragmatic method is to analyse the processes of origin, development, fragmentation or not and possible restructuring of these off-States armed groups and to elucidate: (a) to determine how some specific leaders reach the local / regional power as well how to analyse their respective acquired bases of social support and legitimacy; (b) to analyse the reasons why such social or political and economic support bases also support certain types of leadership; (c) to specify how and why leaders continue to maintain support within the territories where they operate; (d) to detail the development of processes and decision-making scenarios among their leaders and respective partners; (e) to identify potentially re-enforceable activities that may facilitate the development of positive leaderships toward consensus and establishment of peace building against these same off-State belligerent actors; and;

(f) to identify potentially re-enforceable activities that may minimize the development of negative leaderships as well as their representations to avoid the perpetuation of each functional N.S.A.G. or O.C.G.'s respective *modus operandi*.

3. OBJECTED OUTCOMES

States apparatuses are to be reviewed in the face of myriad non-State armed groups and organized criminal groups operational throughout the region, namely where these actors are made visible / operational. Competing and / or in-cooperation / in-coordination N.S.A.G. and O.C.G. have been multiplying / or becoming more and more consolidated all over this region and subsequent other regions and also within respective broader neighbouring States' regions and sub regions, their bases of support do remain very questionable and also changing considerably rapid as per their own strategies to acquire more ground.

On this front, in Bolivia and Paraguay their strategies remain less clear in terms of not well-defined or even unknown structures and commands (whereas in Brazil despite more military and socially advanced in terms of bases of identity, power, norms and cohesion, they remain more as what might be described as more properly considered and then established as O.C.G.), where they are majorly presented at the early but also strategic phases of military strategies of accumulation of resources and maximization of benefits and territorial gains and respective bases of support. In the face of the States' and also non-States' sovereignty and legitimacy gaps, it is of paramount importance to research existing functional and legitimate local States' authorities and civil society networks for redesigning intervention policies in cooperation and coordination via a trilateral international effort in the short and medium terms. As a result, States will become more enabled to address the major perpetrators of criminalities hence more capable to meet the respective cycles of armed violence presented in addition to also becoming aware of strategies to disrupt their also highly-volatile routes for their both legal and / or illegal goods being continuously transported, to date, not exclusively within this micro regional local level but also through a troublesome vast transnational / trans-continent network, which will not be addressed on this research paper, as a major focus, even though for obvious con-

siderations on the need to focus on this not monitored triple frontier but within a broader scope of analyses where the local security dilemmas do meet the global ones and vice versa.

4. ANALYSES

The majority of this region is under the political administration of the Germán Busch Province, belonging to the then officially denominated Santa Cruz Department, in Bolivia. There are no cities registered in this territory, where farms and a single military post named Puerto Busch are presented despite considering the land and fluvial border realms the nearest urban area, is precisely straight from this military post, where there is the Paraguayan district of Bahía Negra, about 20 kilometres away from Puerto Busch. As for Brazil, within its territory, the city of Corumbá, is still considered the nearest urban centre located about 120 kilometres northwards. However, on the Brazilian side there are closer municipalities, such as Forte Coimbra and a few other smaller locations by the river Paraguay registered.

This border is marked in vast parts by the Paraguay River, and as a result, Bolivia has a unique and vehemently important water route onto the Atlantic Ocean that does not involve Brazil, once this river continues into Paraguay and then comes out through other water and land routes into Rio Paraná. Consequently, Bolivia is strategically planning on building a major port at the Puerto Busch military post aiming at profiting from alternative routes to current available ones that Bolivian ships must resort to along the eleven kilometres Tamengo Canal, which does also connect Laguna Cáceres to the Paraguay River, at the Brazilian city of Corumbá²⁰¹. Puerto Busch is

201 3 “Puerto Busch, ubicado en el triángulo denominado Dionisio Foianini, próximo a Mutún, con 48 km soberanos en la ribera boliviana del río Paraguay, cumplirá esa creciente demanda de vías de exportación. Desde esta ribera soberana, la producción boliviana podrá ser exportada sin depender de un puerto de reembarque en otro país (Puerto Carmelo Peralta) que eleve los costos y afecte la competitividad del sector exportador. Por ello, el proyecto Motacusito-Puerto Busch, para el desarrollo y futuro de Bolivia, deberá ejecutarse independientemente del proyecto Roboré-Puerto Carmelo Peralta. Para este último, debiera buscarse el mayor beneficio y menor precio, uniendo por un ramal la ferrovía desde Carmelo Peralta con el proyecto Motacusito-Puerto Busch, conectando Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y otros países que participen. Hoy, por la hidrovía Paraguay-Paraná, vía de salida al Atlántico, se exporta más de un millón de toneladas gracias a las inversiones privadas en infraestructura portuaria y a la logística desarrollada. Se estima que, habilitado Puerto Busch, conectado por ferrocarril desde Motacusito, generaría, sin considerar lo de Mutún, un flujo económico anual de \$us 380 millones. Por ello, los exportadores de Santa Cruz piden la construcción de este puerto y su interconexión con los centros de producción. Por su parte, el presidente

located in an area called *Triángulo Dionisio Foianini*, next to the Paraguay River, an area that was awarded to Bolivia under the Treaty of Petrópolis signed with Brazil on November 17th, 1903. In 2019, the Law for Integral Development of Puerto Busch was promulgated by President Evo Morales, with the objective of promoting investments in industry and commerce of this port as a strategic development complex. Today Puerto Busch remains as an official military port of Bolivia, located at the eastern end of the country in the Germán Busch province of the department of Santa Cruz²⁰².

Accordingly, it is named after General Germán Busch who fought in the Chaco War. Most of the land is swampy and barely populated by natives of the Chiquitano and Ayoreo tribes. It is in a strategic area for access to the Atlantic Ocean through the Paraguay River. Puerto Busch is vastly depopulated, with the exception of guardians of the Bolivian Navy. Its port is currently under construction, which will be the largest and most modern in the country and through which Bolivia will export products from its eastern region abroad. Puerto Busch can be accessed by a 140 km road that connects it with Puerto Suárez. The biggest difference between Puerto Busch and the other Bolivian ports (Puerto Suárez, Puerto Aguirre and Puerto Quijarro) is that Puerto Busch is directly next to the Paraguay River, and its river traffic is not subject

Evo Morales incluyó la construcción de Puerto Busch en su programa de Gobierno; por ello, ya realizó estudios de factibilidad ante el Gobierno de Holanda. De igual manera resulta relevante que los actuales presidentes de la CAO y de Anapo hayan anunciado que durante sus gestiones trabajarán para consolidar la vía de salida por el Atlántico para nuestras exportaciones, además de fortalecer la integración con el Mercosur y el mundo.” Consulado de Bolivia. Puerto Busch en Bolivia: una salida soberana al Atlántico, 2017, accessible at: <<https://www.consuladodebolivia.com.ar/2017/06/05/puerto-busch-bolivia-una-salida-soberana-al-atlantico/>>;

202 “El 31 de diciembre de 2018 se firmó el acta de compromiso para la alianza estratégica para el desarrollo de Puerto Busch “Bolivia hacia el Océano Atlántico” entre el Gobierno y empresarios privados del país. Este compromiso permitió que el 13 de marzo se cree el Consejo Estratégico para el aprovechamiento de la terminal portuaria, que tuvo como tarea elaborar la norma promulgada. Hace dos días, la Comisión Economía Plural, Producción e Industria de la Cámara de Diputados presentó en el pleno camaral el proyecto de la Ley de Desarrollo Integral de Puerto Busch con ocho artículos y una disposición transitoria única. Esta norma tiene por objeto establecer el marco normativo para promover inversiones, industria y comercio en Puerto Busch y otros nuevos puertos en la provincia Germán Busch, en el marco de dispuesto en el artículo 262 de la Constitución Política del Estado (CPE). Puerto Busch es una alternativa portuaria que permitirá a Bolivia transportar la carga nacional hacia y desde el Atlántico, utilizando la Hidrovía Paraguay-Paraná, por sus condiciones de navegabilidad durante los 365 días del año. En la actualidad, el 57 por ciento de las exportaciones bolivianas por un valor de 2.893 millones de dólares y 4.308 millones de dólares equivalentes a un 51 por ciento de las importaciones pasan por los puertos chilenos de Arica, Iquique y Antofagasta.” Los Tiempos. Gobierno y empresa se alían por el desarrollo de Puerto Busch, 2019. Accesible at: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20191011/gobierno-empresa-se-alian-desarrollo-puerto-busch>.

to interference with other countries. For instance, boats leaving the other ports must cross Brazil through the Tamengo Canal in order to reach the Paraguay River²⁰³.

As per the research objects this academic and field-applied research paper is based upon the highly-volatile and challenging security dilemmas posed by O.C.G and N.S.A.G. within this triple border region, aiming not only at the national interest of three States, but also at the restructuring of States' apparatuses through current challenges through public policy interventions as per the national and the international United Nations system of States standards, once this triple frontier encompasses a broader inter-related macro region as well as other land and maritime borders that connects four continents in sequence via numerous known and unknown illegal goods routes increasingly operational.

In this regard, in this micro but with a considerable broader macro scope for a more adequate analysis frontier region where all States do lack considerable constant and properly coordinated regional efforts to develop local, national and then regional and international intervention policies simultaneously the proposal is to foster proactive rather than reactive public order and security sector reforms to be presented to all States.

Accordingly, a due vital and imperative focus is presented precisely though not exclusively over the N.S.A.G. and O.C.G., which operate through increasingly constant and highly volatile cooperation and / or in competition for territories and related topics within all border areas not restricted to this triple border per se, which is here presented as a core point of departure to be adequately explored, what is vehemently necessary for an objected national as well as for a tripartite intervention design as well²⁰⁴.

203 "Estamos en Santa Cruz para promulgar la Ley de Desarrollo Integral de Puerto Busch. Santa Cruz es el departamento de integración de toda Bolivia (...) con un HUB y Puerto Busch será un departamento de integración intercontinental", remarcó Morales." / "La Hidrovía Paraná-Paraguay es un sistema hídrico que comienza en el extremo norte en el Puerto de Cáceres (Brasil), sobre el río Paraguay y está conformado por los ríos Paraná y Plata con una extensión de 3.442 kilómetros desde su comienzo en el mencionado puerto de Brasil hasta el puerto de Nueva Palmira (Uruguay). Se trata entonces de la mayor arteria de comunicación fluvial y de transporte para los países que la comparten: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.", *El Diario. Una Mirada Geopolítica - Gobierno y empresa se alían por el desarrollo de Puerto Busch*, 2019 accessible at: <<https://m.eldiario.net/?n=56&a=2015&m=04&d=19>>.

204 "Transnational organized crime manifests in many forms, including as trafficking in drugs, firearms

Although Paraguay does not have officially reported nationally developed major organized criminal organizations there are significant alarming high amounts of drugs and weaponry flowing constantly throughout the country, what highlights the presence of important criminal networks operating there, which does support other O.C.G. to transport mainly illegal goods throughout South America, onto Africa (where the Gulf of Guinea and respective countries in this region does remain as the major reported maritime entry point via numerous fluvial and land corridors within these States) and then onto Europe and also onto the Middle East, what makes a long

and even persons. At the same time, organized crime groups exploit human mobility to smuggle migrants and undermine financial systems through money laundering. Organized crime has diversified, gone global and reached macro-economic proportions: illicit goods may be sourced from one continent, trafficked across another, and marketed in a third. Transnational organized crime can permeate government agencies and institutions, fuelling corruption, infiltrating business and politics, and hindering economic and social development and it is undermining governance and democracy by empowering those who operate outside the law. The transnational nature of organized crime means that criminal networks forge bonds across borders as well as overcome cultural and linguistic differences in the commission of their crime. Organized crime is not stagnant, but adapts as new crimes emerge and as relationships between criminal networks become both more flexible, and more sophisticated, with ever-greater reach around the globe. In short, transnational organized crime transcends cultural, social, linguistic and geographical borders and must be met with a concerted response. UNODC is the guardian of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Organized Crime Convention) and the three Protocols -on Trafficking in Persons, Smuggling of Migrants and Trafficking of Firearms - that supplement it. The Organized Crime Convention offers States parties a framework for preventing and combating organized crime, and a platform for cooperating in doing so. States parties to the Convention have committed to establishing the criminal offences of participating in an organized crime group, money laundering, corruption and obstruction of justice in their national legislation. By becoming parties to the UNTOC, States also have access to a new framework for mutual legal assistance and extradition, as well as a platform for strengthening law enforcement cooperation. States parties have also committed to promoting training and technical assistance to strengthen the capacity of national authorities to address organized crime. What is transnational organized crime? The UNTOC does not contain a precise definition of 'transnational organized crime'. Nor does it list the kinds of crimes that might constitute it. This lack of definition was intended to allow for a broader applicability of the Organized Crime Convention to new types of crime that emerge constantly as global, regional and local conditions change over time. The Convention does contain a definition of 'organized criminal group'. In Article 2 (a): a group of three or more persons that was not randomly formed; (b) existing for a period of time; (c) acting in concert with the aim of committing at least one crime punishable by at least four years' incarceration; and (d) in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit. Since most 'groups' of any sort contain three or more people working in concert and most exist for a period of time, the true defining characteristics of organized crime groups under the Convention are their profit-driven nature and the seriousness of the offences they commit. The UNTOC covers only crimes that are 'transnational', a term cast broadly. The term covers not only offences committed in more than one State, but also those that take place in one State but are planned or controlled in another. Also included are crimes in one State committed by groups that operate in more than one State, and crimes committed in one State that has substantial effects in another State. The implied definition 'transnational organized crime' then encompasses virtually all profit-motivated serious criminal activities with international implications. This broad definition takes account of the global complexity of the issue and allows cooperation on the widest possible range of common concerns". The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). To date made accessible at : <<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>>.

list of numerous regional and trans-continent corridors, which do also operate obviously in reverse. However, in addition to a few well-structured transnational O.C.G., the local *Ejército del Pueblo Paraguayo* (E.P.P.) is the sole major officially registered non-State armed group per se, plus over several other local criminal organizations that have been reportedly operating in Paraguay whereas some of the most powerful O.C.G. are actually from and based in Brazil²⁰⁵. Despite the E.P.P.'s relatively small size in structure and respective command (analyses vary from numbering 100 to 200 combatants) this N.S.A.G. has been a significant concern for successive governments and civil society as well, which do operate in northern Paraguay, with most criminal activities being registered in Concepción Department, as well as in the neighbouring departments of Canindeyú and San Pedro, in addition to Alto Paraguay, with a significant stronghold, where the Dionisio Foianini Triangle is actually precisely situated, to say the very least. Accordingly, its primary and secondary sources of income are based upon extorting rural landowners, often through kidnapping, assassinations, bombings, arson attacks and other types of armed violent coercion. The E.P.P. uses these methods to fund its activities as well as to literally buy additional support from local communities in which it does operate. Even though the E.P.P. is not clearly connected with any Brazilian O.C.G. that has been commonly reported as active, such as that the *Primeiro Comando da Capital* (P.C.C.), as well as the *Comando Vermelho* (C.V.) that do also operate there, which are known to have a significant presence in northern Paraguay's regions.

In this realm, it is well-known that at least one key leader from *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo*, F.A.R.C.-E.P. (F.A.R.C.-E.P.) who has been to Paraguay several times to provide training, advice and operational leadership to this locally denominated armed insurgent group, a N.S.A.G. *per se*²⁰⁶.

205 In Sight Crime. Paraguay Profile, 2018. Accessible at: <<https://www.insightcrime.org/paraguay-organized-crime-news/paraguay/>>.

206 In Escurra, M. The Paraguayan People's Army (E.P.P.) – A New Insurgent Group with an Old Time Political Ideology?. The Council on Hemispheric Affairs (COHA), 201. Accessible at: <<http://www.coha.org/the-paraguayan-peoples-army-epp-%E2%80%93-a-new-insurgent-group-with-an-old-time-political-ideology/>>.



Source: THE INSURGENCY IN PARAGUAY, 2017.

In the last years speculations were registered that the E.P.P. has been expanding its role into the marijuana illegal market, namely nearby the border town of Pedro Juan Caballero, which is considered as a strategic drug and weaponry trafficking crossing point onto the Brazil-Paraguay border and respective land and fluvial / maritime routes. Moreover, Brazil's two most powerful organized criminal groups, *Primeiro Comando da Capital* (P.C.C.) and *Comando Vermelho* (C.V) are well-known to work in coordination with Paraguayan drug and weaponry trafficking groups.

As a counterpart, atypical from all the three States within this triple frontier in question Paraguay does present, a specific national Police-military unit known as the

Centro de Operaciones Tácticas / Fuerza de Tarea Conjunta (F.T.C.), which has been combating this non-State armed group for several years, to date. However, there is a significant lack of consistent leadership that is occurring and somehow considerably impacting the F.T.C., and few concrete achievements have been registered due to myriad increasingly challenges that goes throughout the Paraguayan territory and clearly beyond its borders.

According to investigations the E.P.P. has precisely unknown millions of dollars collected in kidnappings, extortion, expropriation and even contributions from neighbours and even local plus international supporters / players. Nowadays the E.P.P. does continue to gain territory as result of more supporters and combatants in the areas where it is operational, mainly given the fact that there is a vehemently complex official legitimacy and sovereignty vacuum left by the Paraguayan State, which does lack capabilities to face the security dilemmas presented within and from outside its borders²⁰⁷.

The long lasting and still current Bolivian status as a regional drug production and respective trade hub has coined this State as a base of operations for local and international O.C.G. and N.S.A.G. as well. It has been reported that even though most of the cocaine produced (about 80 / 90% is directed into Brazil) it has been also reported that some Colombian O.C.G. do manage a considerable part of Bolivia's transnational drug trade network, and two of this neighbouring Andean country's most powerful O.C.G., the *Urabeños* and the *Rastrojos*, are reportedly operational within these regions. In addition, Brazilians O.C.G. have a consolidated presence in Bolivia, namely through the *Primeiro Comando da Capital* and the *Comando Vermelho*, whilst also other Mexican O.C.G., denominated as cartels have also been identi-

207 "The Joint Task Force (FTC) was established by Decree No. 103/2013 of the Paraguayan Executive Branch, within the legal framework established in Law 5036/13 that modifies Law No. 1337/99" on National Defense and Internal security". His first Commander was Brigadier General Mario Restituto González Benítez, being appointed in the same decree of creation of the force / The Joint Task Force (FTC) is a unit of the Armed Forces of Paraguay composed of members of the Armed Forces of Paraguay, the National Police of Paraguay and agents of the National Anti-Drug Secretariat (SENAD) deployed in the departments of San Pedro, Concepción and Amambay, which seeks to end the strategic plan of the guerrilla army of the Paraguayan People (EPP), mainly in the north of the country". *Gaceta Oficial*, Copia archivada. Archivado desde el original el 7 de febrero de 2016. Consultado el 29 de enero de 2015, 28 de agosto de 2013. Accessible at: <http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-10-03/gaceta_10_BJDKIIHHDCAHBKAJFIDKECDBIBECCEGDBJDKGAGK.pdf>.

fied there.

Despite such truly complex scenario it is informed but not officially known that Bolivia itself appears to have avoided the emergence / evolvement of local / national O.C.G. However, paradoxically, locally denominated family-based clans have been speculated to actually monitor the cocaine production, while this country registers only O.C.G. that are focused on so-called street crimes in major urban centres, what in fact does become a contradiction and an a real question mark when the research aims at identifying the O.C.G. there²⁰⁸.

Bolivia does present a very centralized police force, *Policía Nacional de Bolivia* (P.N.B.), which does not suffice the decentralized regional problems to be addressed. Within it the *Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico* (F.E.L.C.N.) is operational despite all major hindering challenges and setbacks reported to date. There are reports that points out a problem not exclusive to Bolivia, but to all nations tough obviously through very proportional terms, that corruption and involvement in drug trafficking reaches from the lowest to the highest possible levels.

5. CONCLUSIONS

According to the operationalization national institutions of the States in co-ordination with pro-active and reactive civil society networks involved this research provides tools to improve and to maximize national and international security border dilemmas and defence policy opportunities. Consequently, this research can truly become a major framework for pro-action and reaction policies for solving inherently local but also transnational challenges that do vehemently must present a local synergy in terms of multidimensional and cross-sectors mechanisms which shall include prevention, mediation, dialogue, resolution, mitigation and all respective possible correlated mechanisms for the re-establishment of these States' sovereignty and legitimacy as per the widest terminologies they shall present to all their

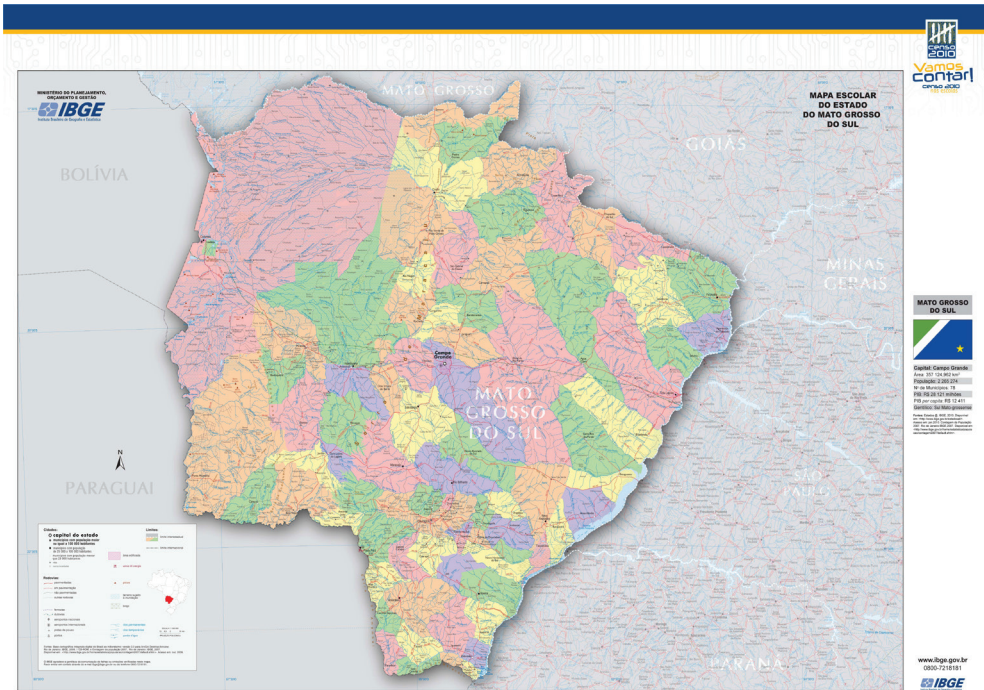
208 "Police reported in 2016 that there were 269 gangs with over 7,700 members active in the country — mostly concentrated in the cities of Santa Cruz, La Paz and Cochabamba. Santa Cruz — the country's largest settlement and heart of drug trafficking operations — suffers from endemic criminality has been affected by spats of drug-related violence." In *In Sight Crime. Bolivia Profile*, 2016. Accessible at: <<https://www.insightcrime.org/bolivia-organized-crime-news/bolivia/>>.

respective citizens dwelling within this region²⁰⁹.

Accordingly, in this region, in contrast to all the others in Brazil, bilateral and trilateral commands for the cooperation of the police, armed forces, and intelligence services continue to be regularly disrupted with very isolated denominated exercises or operations, though quite superficial and not continuously conducted nor planned. As a continental sequence, southwards, the terrestrial boundaries in the triple border region of the Southern Cone (Brazil, Argentina, and Paraguay), and their maritime / river regional boundaries have a high demographic density and approximately one million residents in the so-called tripartite region per se. There are more bilateral and trilateral coordination and cooperation efforts for a due integration despite all major challenges presented that for their turn also do arise precisely from this triple border presented on this research paper.

Moreover, an important point to highlight is that the dynamics within the borders of Mato Grosso with Bolivia as well as the borders of Mato Grosso do Sul within both Paraguay and Bolivia cannot be neglected to be properly associated notwithstanding the focus being on this triple frontier in question, as per the 4,122 kilometres in length presented, and exclusively in relation to the Paraguay-Paraná waterway network to the confluence endpoint at the mouth of Rio da Prata, which consequently lies its borders with Argentina. Regarding the border regions with more complicated municipalities and routes we can highlight practically all municipalities bordering Paraguay and some others a little further inland, such as for example, in Mundo Novo, where routes are established to Ponta Porã, and then Salto Guairá, already in Argentina.

209 “Taking note of the report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations (A/70/95-S/2015/446) and the report of the Secretary-General on the Implementation of the Recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations of 17 June 2015 (A/70/357-S/2015/682) and the report of the Secretary-General of 17 September 2015 (S/2015/716) submitting the results of the Global Study on the implementation of resolution 1325 (2000), and encouraging coherence, synergies, and complementarities in taking them forward. Reaffirming the primary responsibility of national governments and authorities in identifying, driving and directing priorities, strategies and activities for sustaining peace, and in this regard, emphasizing that inclusivity is key to advancing national peace building processes and objectives in order to ensure that the needs of all segments of society are taken into account. Stressing that civil society can play an important role in advancing efforts to sustain peace. Recalling General Assembly resolution A/70/1, entitled “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, which adopted a comprehensive, far-reaching and people-centred set of universal and transformative Sustainable Development Goals and targets. Calls for a further comprehensive review of United Nations peace building at its seventy-fourth session”



Source: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009.

As other additional examples the international diplomatic waterways and its respective land routes between Japorã and Novo Mundo municipalities become highly problematic once considered the large confluence of illicit corridors perpetuated by numerous varied O.C.G. and N.S.A.G., which despite disputes of territory and their routes eventually use this region at the end.

The increasing number of occurrences from Bolivia and Paraguay in Brazil has been continuously registered due to more access and official records. The well-established and effective, though not sufficient as basically ideal, presence of security forces in Ponta Porã and the absence of continuous forms of bilateral cooperation and almost nil continuous trilateral cooperation, which reflect the lack of a strategy to properly monitor illegal volatility of countless local and transnational actors.

De facto, border crimes are presented through a high number of drug seizures as well as the relatively low rate of confrontation in Mato Grosso do Sul, which is regarded as the central geopolitical base route where more related crimes are reported

at borders with other States of the federation, which already reflect the broad dynamic in question in a region where the organized criminal group, *Primeiro Comando da Capital* (P.C.C.) is the major and vastly dominant O.C.G. due to a well-developed and established foundation, namely and mainly also in the municipality of Dourados since 2016. In addition, reports of active versus passive corruption and the illegal capacities of coercion in this Federal State's public sector are highly complicated issues to address officially and legally, and solely to illustrate the regional scenario circa only 03% of the solution of corruption crimes is presented, one does need to read it here as corruption crime that are solved, which already shows well off the current illegal as well as legal scenarios in Mato Grosso do Sul.

Nevertheless, despite all State presence, the *Penitenciária Estadual de Dourados* (P.E.D.), in the city of Dourados per se, does present itself as a large and alarming centre for criminal faction prisoners and as a proper information centre from within the prison and beyond, for several other reasons.

In fact, there is a need and need for more Federal support at the State level, not the other way around. There are many reports of Brazilian criminals operating at borders and neighbouring countries through national logistics that is based on co-opting and fomenting corruption to keep their illicit corridors.

On this local mapping front, the *Comando Vermelho* organized crime group tries to settle more and more in Mato Grosso do Sul, as well as the *Família do Norte* (F.D.N.), but the one who determines and dominates hegemonic is still considerably and mostly the *Primeiro Comando da Capital* (P.C.C.) that systematically acts through immediate eliminations of these members of rival organized crime groups. For instance, the 19,176 prisoners make Mato Grosso do Sul a per capita state of our federation with the highest rates in Brazil. Over these detainees it can be said that 60% of them are totally linked to drug trafficking, 42% directly linked to drug trafficking. In addition there are reports that the number increases alarmingly with about 1000 new prisoners each year, which presents these prisons highly overcrowded. Such overcrowding makes it all difficult to socialize criminals with low numbers of students and detained workers and consequently few companies working in this transition. Moreover, there is still the dilemma of training versus lack of opportunities, which

results in a very insignificant index of rehabilitated prisoners. In this realm, most of the detainees are P.C.C. faction criminals, who remain in prison until the objected half-open regime, that is, after 3/5 years of punishment for illicit trafficking and gangs. In Campo Grande, the state government aims to open new prisons aimed more at the so-called criminal faction detainees, with detainees from the *Primeiro Comando da Capital* (P.C.C.) still around 1,200 in the state of Mato Grosso do Sul and with very few chances to become socialized and therefore with more needs of more specific prisons and due treatment so that the state government can achieve the desired success in treating these detainees, who are mostly upper and middle faction criminals in order to alleviate all the current difficulties for the facilitated on-going socialization project.

By and large, within this triple boundary in question, there is the paradox of option versus lack of option or option with a lack of option given the logistical capacity (or inability) of presence and even coping in more complex cases that are presented. Difficulties in linking border policing to institutionalization and regional sequencing do persist, while all bilateral borders should not be outside of a more analytical framework because of local, regional, national and even international conjunctures do come to meet alike. Interventions policies are necessary to be explored and designed within the National Executive powers in a very symmetric manner as well as simultaneously in coordination with all inferior authority levels plus never disregarding the civil society networks in place, once due to States' sovereignty and legitimacy gaps increasingly gaining ground the society as a whole is unfortunately a core major player that should be worked never to support or be coerced to support the N.S.A.G. and O.C.G. operating throughout these territories.

Accordingly, the Brazilian documents of the National Defence Policy and the National Defence Strategy seem to be an internal challenge once the official versions are still in the year 2012 whilst considering that the documents do not specifically address, anyhow, via a pragmatic and incisively manner the current challenges over the research objects presented even through an officially registered list of the operational O.C.G. and the N.S.A.G., not exclusive to Brazil per se, but to all transnational regions as well.

In addition to it all, the national security forces, here disregarding the growing and limiting expenditure budget reduction, are not yet that ideally functional in the sense that they are not properly connected, and without a complex problem in the absence of continuity of their actions as primordial prerogatives of a State's policy, rather than punctual and limiting / incomplete governments' policies as well as the high rates of sectors with problems of systemic corruption majorly registered by forced coercion. Decapitalizing members of organized crime does remains as a consensus and must be a high pragmatic and logical priority to obviously decapitalize O.C.G. and N.S.A.G., and their networks that go beyond illegality and affect myriad legal sectors and public and private institutions, so there are several ways to effectively explore and to combat through this mutual objected coordinated strategy.

In short, in relation to this triple frontier, an ordinary citizen / a member of a more proactive civil society network / a local or national authority / a researcher / a policy maker / anyone may speculate how the *Sistema de Monitoramento de Fronteiras* (SISFRON) is operating in relation to the broader realms, namely within this particular region of borders within Brazil, Bolivia and Paraguay²¹⁰. De facto, the SISFRON is itself as a well-planned developed and established 50% State programme aimed at sensing and supporting decisions and actions within Brazil's boundaries, which does reiterate the National Federal due commitment to this unique State's programme and not to punctual and limiting governments' programme, despite very long deadlines re-established given the security dilemmas presented whilst O.C.G. and N.S.A.G. do increasingly abound and do not cease to erode Brazil's as well as its neighbouring States' government apparatuses.

Therefore, in order not to overload States' programmes focused on monitoring capabilities this research draws to a preliminary close with the impetus that both all land and maritime borders States' programmes must be properly addressed so that the National Defence public policies can become viably redesigned constantly through multidimensional and cross-sectors alike via due synergies between citizens

210 *Exército Brasileiro, Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX)*, 2019. Available at: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>.

and Institutions alike in order to make this triple frontier between Brazil, Paraguay and Bolivia not that elusive any longer but truly totally operational for the sake of all its national beneficiaries at the local, national, regional and global levels, alike.

6. REFERENCES

BORDIGNON, F. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira de. Argentina, Brasil e Paraguai.** Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Foz do Iguaçu, Brazil. 2019.

BUZAN, B. The inaugural Kenneth N. Waltz annual lecture a world order without superpowers: decentered globalism. **International Relations**, 25 (1), 2011.

BUZAN, B. Non-traditional security studies (NTSS): a theoretical framework. **The Journal of World Economy and Politics**, 1, 113-133, 2010.

BUZAN, B.; HANSEN, L. Defining. Redefining security. In: DENEMARK, Robert Allen, (ed.). **The International Studies Encyclopedia**. Wiley-Blackwell in association with the International Studies Association, Chichester, England, 2001.

BUZAN, B.; WAEVER, O. Macro - Securitization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. **Review of International Studies**, 35 (2). 253-276, 2009.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **International security**. Sage library of international relations, 4, Sage, London, 2007.

BUZAN, B. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era**, ECPR classics. 2nd, ECPR Press, Colchester, 2007.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: The structure of international security**. Cambridge University Press, Cambridge; New York, 2003.

BUZAN, B. Structural realism. In: BARRY JONES. R J. **The Routledge Encyclopedia of International Political Economy**. Routledge, 1222, London, England, 2001.

BUZAN, B.; LITTLE, R. International systems in world history: remaking the study of international relations. In: HOB DEN, S.; HOBSON, J. (eds.). **Historical Sociology of International Relations**. Cambridge University Press, Cambridge, U.S.A.,

200-222, 2001;

CHICHOSKI, A. *Securitização do Crime Organizado Transnacional na América do Sul e o Surgimento de Novas Ameaças*. **Revista Conjuntura Global**, v. 8, N. 1. – Universidade Federal do Paraná (U.F.P.R.), Curitiba, Brazil, 2019.

CONSULADO DE BOLIVIA. **Puerto Busch en Bolivia: una salida soberana al Atlántico**, 2017. Accessible at: <<https://www.consuladodebolivia.com.ar/2017/06/05/puerto-busch-bolivia-una-salida-soberana-al-atlantico/>>. Acesso em: Set. 2019.

EL DIARIO. **Una Mirada Geopolítica** - Gobierno y empresa se alían por el desarrollo de Puerto Busch, 2019. Accessible at: <<https://m.eldiario.net/?n=56&a=2015&m=04&d=19>>. Acesso em: Set. 2019.

ELIASSON, J. **The United Nations in Today's and Tomorrow's Global Landscape**, at the Academic Council of the United Nations System 2016 Annual Meeting, Fordham University, New York city, N.Y., U.S.A., June 2016.

ESCURRA, M. **The Paraguayan People's Army (EPP) - A New Insurgent Group with an Old Time Political Ideology?** The Council on Hemispheric Affairs (COHA), 2011. Accessible at: <<http://www.coha.org/the-paraguayan-peoples-army-epp-%E2%80%93-a-new-insurgent-group-with-an-old-time-political-ideology/>>. Acesso em: Set. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Banco de Dados Geográfico do Exército Brasileiro** - BDGEx - Diretoria de Serviço Geográfico - D.S.G., 1969. Accessible at: <<https://bdgex.eb.mil.br/mediador/>>. Acesso em: Set. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX)**, 2019. Accessible at: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em: Set. 2019.

GACETA OFICIAL. **Copia archivada**. Archivado desde el original el 7 de febrero de 2016. Consultado el 29 de enero de 2015, 28 de agosto de 2013. Accessible at: <http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-10-03/gaceta_10_BJ-DKIIHHDCAHBKAJFIDKECDBIBECCEGDBJDKGAGK.pdf>;

IN SIGHT CRIME. **Bolivia Profile**, 2016. Accessible at: <<https://www.insight-crime.org/bolivia-organized-crime-news/bolivia/>>. Acesso em: Set. 2019.

IN SIGHT CRIME. **Paraguay Profile**, 2018. Accessible at: <<https://www.insightcrime.org/paraguay-organized-crime-news/paraguay/>>;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (I.B.G.E.), 2010. Accessible at: <<https://mapas.ibge.gov.br/politico-administrativo>>. Acesso em: Set. 2019.

LOS TIEMPOS. **Gobierno y empresa se alían por el desarrollo de Puerto Busch**. 2019. Accessible at: <<https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20191011/gobierno-empresa-se-alian-desarrollo-puerto-busch>>. Acesso em: Set. 2019.

MARETTO, R. **Security dilemmas in the Amazon trapezoid** - an analysis on the non-State armed groups in the face of the international and national security dilemmas vis-à-vis the revision of the architecture of the United Nations system of States. The Brazilian Association of Defence Studies (A.B.E.D.) & Universidade de São Paulo (U.S.P.), São Paulo, Brazil, 2018.

MARETTO, R. **Expanding the Civilian Role in Peace Operations**: Assessing Progress and Addressing Gaps. Rapporteur on the Experts Workshop project: South America. The Swedish International Peace Research Institute (S.I.P.R.I.); Instituto Igarapé; Pontifícia Universidade Católica (P.U.C.), Rio de Janeiro, Brazil, 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa** – VERSÃO SOB APRECIACÃO DO CONGRESSO NACIONAL (LEI COMPLEMENTAR 97/1999, ART. 9º, § 3º). 2016. Accessible at: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: Set. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa de Proteção Integrada de Fronteiras** (PPIF) foi instituído pelo decreto federal 8.903, de 16 de novembro de 2016. Accessible at: <<http://gsi.gov.br/arquivos/ppif.pdf>>; and accessible at: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/decreto/D8903.htm>. Acesso em: Set. 2019.

THE UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), to date made accessible at: <<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>>. Acesso em: Set. 2019.

THE UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS (UN-

DPA), 2016. Accessible at: <https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf>. Acesso em: Set. 2019.

THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **The Advisory Group of Experts (A.G.E.) and the Peace Building Commission Report (P.B.R.)**, 2015. Accessible at: <http://www.un.org/en/ga/63/plenary/A_pbc_report.shtml>. Acesso em: Set. 2019.

THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). 2016. Accessible at: <<https://un-peacebuilding.tumblr.com/post/143481735645/un-general-assembly-and-security-council-adopt>>. Acesso em: Set. 2019.

THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **The United Nations General Assembly** (UNGA) A/70/95-S/2015/446 – 2015. Accessible at: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_446.pdf>. Acesso em: Set. 2019.

THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). The United Nations General Assembly (UNGA) **The 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture**, 2015. Accessible at: <<https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/69/968>>. Acesso em: Set. 2019.

THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC), 2016. Accessible at: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/430>. Acesso em: Set. 2019.

WIKIPEDIA. **The Insurgency in Paraguay**, 2017. Accessible at: <https://en.wikipedia.org/wiki/Insurgency_in_Paraguay>. Acesso em: Set. 2019.

19. La inseguridad como ralentizadora de la actividad turística en la frontera México-EE.UU.

*Jorge Carlos Morgan Medina*²¹¹

*Ario Refugio Estrada Gaxiola*²¹²

*Jocelyn Aguilar Zamorano*²¹³

SUMARIO: 1. Introducción; 2. El turismo en Tijuana; 3. La violencia e inseguridad en Tijuana; 4. La metodología del estudio; 5. Opinión de los prestadores de servicios turísticos de la ciudad fronteriza de Tijuana; 6. A manera de conclusión.

RESUMEN

El presente documento muestra los hallazgos encontrados a través de una investigación, donde la problemática abordada era el abordaje de la percepción de la violencia y la inseguridad desde la perspectiva de servidores turísticos que se encuentran en la zona más concurrida y turística de la ciudad de Tijuana, Baja California, México. Los sujetos involucrados en el presente trabajo de investigación, son prestadores de servicios de los negocios establecidos en la ciudad fronteriza Tijuana, México; mismos que presentan varios perfiles, entre ellos se encuentran establecimientos de artesanías y confecciones, restaurantes, bares, farmacias, en su mayoría. Por otro lado, la técnica a utilizar fue la encuesta, misma que se puede definir como una técnica

211 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. E-mail: jorgemorgan@uabc.edu.mx.

212 Evaluador Acreditado del SNI-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. E-mail: ario@uabc.edu.mx.

213 Maestría en Administración por la Facultad de Turismo y Mercadotecnia de la Universidad Autónoma de Baja California, y Licenciada en gestión Turística por la Facultad de Turismo y Mercadotecnia de la Universidad Autónoma de Baja California, México. E-mail: aguilar.jocelyn@uabc.edu.mx.

primaria de obtención de datos sobre la base de un conjunto objetivo, coherente y articulado de preguntas que garantiza la información proporcionada por una muestra que fue analizada mediante métodos cuantitativos. Finalmente, el lector podrá encontrar resultados que derivan de vivencias de prestadores de servicios turísticos, donde de manera muy general, los encuestados perciben la violencia e inseguridad de la zona turística de Tijuana como algo normal; pero a manera de comentario, las personas mayores a 30 años tienen una percepción alta con base a este tema en particular, mientras que los jóvenes no se ven preocupados o asustados por lo que puedan escuchar acerca de ello; lo cual se deba a la relativamente reciente normalización de la delincuencia; asimismo se encuentra información acerca del número de los principales delitos y algunas otras cuestiones muy interesantes de acuerdo a la opinión del prestador de servicios turísticos.

PALABRAS CLAVES: Violencia. Inseguridad. Ralentizadores. Comercial. Turística.

1. INTRODUCCIÓN

La ciudad de Tijuana, Baja California, México (1500-1800), era parte de los diversos sitios que los nativos kumiai frecuentaban según sus necesidades alimenticias y climáticas. A principios del siglo XX, Tijuana no era más que un pequeño pueblo de sólo 245 habitantes. La única zona poblada era la Zona Centro de la ciudad y la avenida principal, la calle Olvera (hoy conocida como Avenida Revolución). En un lapso de tiempo relativamente corto, Tijuana ha crecido tanto que se ha convertido en una de las ciudades más importantes y dinámicas no sólo de México, sino del mundo. Desde sus inicios, Tijuana vio una oportunidad en el turismo; desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX, hubo un cruce constante de residentes de California, Estados Unidos hacia el sur de la península con fines

Los 20's trajó acontecimientos importantes para Tijuana: La llamada "Ley seca" que prohibía la venta, producción, transporte, importación y exportación de bebidas alcohólicas en los Estados Unidos, por lo que muchos estadounidenses vieron en nuestra ciudad lo que no se le permitió en su país. A partir de los años 1940, los go-

biernos locales y federales han conjugado esfuerzos, para que el país sea visitado por el “turismo extranjero” y de esta manera tener una fuente más para la captación de divisas. Aunado a esto se ha hecho campaña para que los mexicanos hagan turismo en su Patria y en su Estado, de cual sean originarios, esto en un intercambio permanente de valores que da mayor identidad (GAILLARD; HARARI, 2012).

Los acontecimientos internacionales de los 40's tuvieron graves consecuencias en la ciudad; por una parte, un gran número de turistas procedentes de los Estados Unidos visitaron Tijuana para asistir a los clubes nocturnos, por otra parte, la inmigración de los nacionales que vinieron desde el sur de México, aumentaron drásticamente la población de Tijuana. A partir de esta fecha los clubes nocturnos comenzaron a disminuir y el turismo familiar empezó a crecer, esto provocó que el sector del turismo reestructurara y ofreciera diversas actividades familiares a sus visitantes. En los últimos años, la ciudad de Tijuana se ha convertido en un fenómeno demográfico debido a sus mejores oportunidades de vida.

De este modo el turismo es la segunda actividad más importante de la ciudad de Tijuana, los “Centros de desarrollo turístico” tienen un significado valioso ya que en primer término se está frente a un nuevo urbanismo, en el que todos los elementos y capacidades los hacen realizables. De este modo, la famosa Avenida Revolución es el más notorio y distintivo ícono turístico debido a su fondo histórico en Tijuana. Fue precisamente en esta avenida donde el turismo floreció para la ciudad, los múltiples colores, formas, olores, texturas y una mezcla de culturas de todo el país, surgen de esta avenida característica; todos ellos con un sentimiento propio, pues, toda esta mezcla hace de la Avenida Revolución una verdadera muestra del folclor mexicano a lo largo de sus numerosas tiendas, restaurantes y bares (COTUCO, 2012).

Sin embargo, para el (ICESI, 2010) en los últimos años la violencia y la inseguridad pública vuelven a presentarse en la fronteriza ciudad de Tijuana con un nivel alto de inseguridad ciudadana, cuyas variables la componen: la incidencia delictiva, victimización, delitos violentos, crimen organizado, violencia imprudencial y percepción ciudadana.

Actualmente, los turistas buscan servicios especializados de la Frontera de Baja California por su excelencia e innovación, generando gran interés y sin duda el costo

es un gran atractivo para la ciudad de Tijuana. Según Méndez (2007) el apostarle al comercio local, podría ser una salida pertinente al problema, aun cuando se ha invertido mucho en dar a conocer la otra cara de Tijuana, no hay recuperación tangible.

Ante este escenario de la violencia como ralentizador de la afluencia turística, cabe formularse las siguientes preguntas: ¿Qué papel juega la violencia y la inseguridad como ralentizador del turismo en Tijuana? ¿La violencia e inseguridad será un detonador en la poca afluencia de visitantes en la ciudad? ¿La violencia e inseguridad son realidad o tan sólo una percepción? ¿Cuáles son los efectos de la violencia e inseguridad en nuestra ciudad? ¿Qué impactos económicos existen de acuerdo a la poca afluencia turística?

Por todo lo anteriormente expuesto, el propósito principal es el identificar los efectos e impactos colaterales en la actividad turística enmarcados por la situación de violencia e inseguridad, así como de su percepción, que conduce a una ralentización de turismo en Tijuana, Baja California.

2. EL TURISMO EN TIJUANA

El turismo es importante, por su peso económico. Además, produce ganancias de distinta índole: económicas, y culturales. Los organismos internacionales consideran que el turismo aporta una buena cantidad de recursos economía de las naciones, uno de los sectores más favorecidos es el de la generación de empleos. Para México el turismo es impulsor del desarrollo nacional, ya que genera divisas y empleos y participa del progreso regional.

Tijuana, en los últimos años ha venido creciendo enormemente el turismo de salud y médico, pues es el destino número uno de los 20 clústeres de turismo de salud que existen actualmente en México, al recibir al año 500 mil extranjeros que llegan a la ciudad a practicarse tratamientos médicos y dentales, así como diversas cirugías de especialidad, lo cual genera una derrama económica de 200 millones de dólares, según datos de la Secretaría de Turismo Estatal (SECTURE, 2018).

El posicionamiento de Tijuana como un destino sólido para el turismo médico radica en tres factores principales: tiene políticas públicas en torno a esa actividad; su cercanía con Estados Unidos, de donde provienen la mayoría de los pacientes; y los

precios, que son entre 40 y 80 por ciento más bajos que en otros países, según Jorge Tagle, director de Turismo Médico de Baja California. Mientras que en Tijuana una cirugía bariátrica cuesta 7 mil dólares, en Estados Unidos y Canadá va de 18 mil a 15 mil dólares.

3. LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN TIJUANA

La actividad del turismo en Baja California constituye uno de los pilares más fuertes de la economía estatal, por lo que se hace necesario llevar a cabo mediciones permanentes sobre su comportamiento para determinar la efectividad de los programas y recursos aplicados por el Gobierno y los empresarios del ramo.

Para que el turismo incida favorablemente en el desarrollo local es prioritario cambiar, tener una visión clara y amplia en todos los sentidos, buscando desarrollar un turismo sustentable e integral. El turismo en todas sus clasificaciones ha ido bajando, su disminución obedece a varios factores, todos ellos derivados de las crisis internacionales, de tipo económico, de inseguridad, por las enfermedades, restricciones jurídicas y administrativas; la evolución que ha tenido el mercado turístico en los requerimientos de la sociedad ha ido en constante cambio, evoluciona de distintas formas para responder a los nuevos requerimientos.

El mapa de riesgo se ha expandido en los últimos dos años. De acuerdo con una consulta elaborada por el Banco de México, con base en entrevistas hechas a mil 100 empresarios de las diferentes zonas del país, ahora se sabe que dos de cada tres empresas en las regiones norte y centro-norte del país (zonas en donde se concentra la actividad manufacturera) ya han sido afectadas por la inseguridad derivada del crimen organizado. Particularmente en Tijuana, existen 84 empresas japonesas y todos sus ejecutivos viven en los Estados Unidos. California es un estado bonito, con buen clima, pero, sobre todo, es seguro. Todos los días los ejecutivos cruzan la frontera, hacia San Diego, escoltados por varias camionetas,” Según Jaramillo (2011).

4. LA METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

En esencia, la investigación realizada fue de tipo no experimental y de corte transversal, diseñándose la herramienta de recolección de información bajo la mo-

dalidad de encuesta, y el proceso de recolección se consolide en el diseño no experimental. La intención fue que los datos fueran recolectados mediante la técnica de observación y análisis del fenómeno en su ambiente, dichos propósitos de la actividad de búsqueda radican en revisar, estudiar y destacar la situación de violencia e inseguridad pública de la ciudad, así como la percepción de los mismos y otros aspectos que pudieran ser freno del sector turístico.

En el estudio se abordaron dos tipos de sujetos, los prestadores de servicios turísticos y los turistas que transitan en la misma zona de dichos prestadores de servicios; sin embargo, el abordaje de resultados del presente documento solo se centra en los obtenidos en el primero de los casos.

De esta manera, los sujetos involucrados son prestadores de servicios de los negocios en la Avenida Revolución (el área turística por excelencia de la ciudad fronteriza de Tijuana, México). Basándose en la delimitación geográfica del estudio, el cual se delimitó desde la Calle 1ra. hasta la Calle 7ma., a lo largo de la Avenida Revolución, el cálculo se estableció en un total de 69 negocios establecimientos que prestan servicios a los turistas en dicha avenida.

Ahora bien, para poder determinar el tamaño de la muestra se trabajó en términos hipergeométricos (LIBERMAN; OWEN, 1691; SCHLAIFER, 1959; YAMANE, 1961), es decir, tomando en cuenta que para poblaciones menores a 500 elementos hasta es suficiente aplicar el 50% de la población +1 elemento extra, sustituyéndose en la siguiente fórmula:

$$n = N/2 + 1$$

En donde:

N = Población

n = Muestra

$$n = 69/2 + 1 = 36 \text{ establecimientos a encuestar}$$

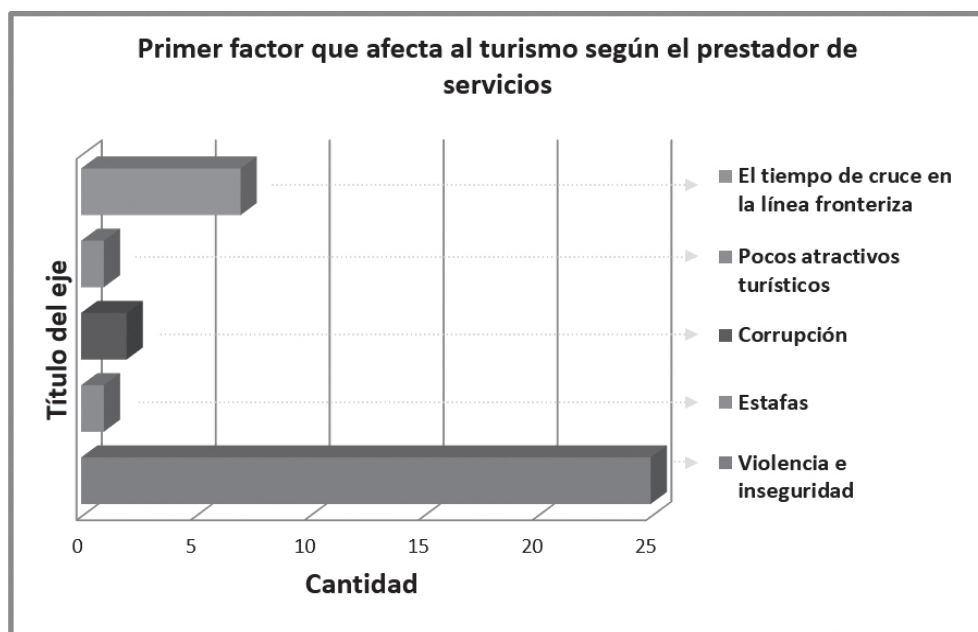
5. OPINIÓN DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS DE LA CIUDAD FRONTERIZA DE TIJUANA

En la presente sección se revelan las opiniones de las 36 personas entrevistadas encargadas de atender a los visitantes y turistas que deambulan por la Avenida

Revolución de la ciudad de Tijuana y que se convierten en sus clientes al visitar sus localidades durante su estancia en la ciudad.

De acuerdo con los prestadores de servicios y respecto a los factores que afectan principalmente al turismo, la mayoría de locatarios, 25 para exactos, siendo un 69% opina que “la violencia y la inseguridad” es el principal factor que afecta directamente al turismo.

Gráfico 1 – Factores que afectan a la actividad turística de tijuana, según locatarios de la ave. revolución



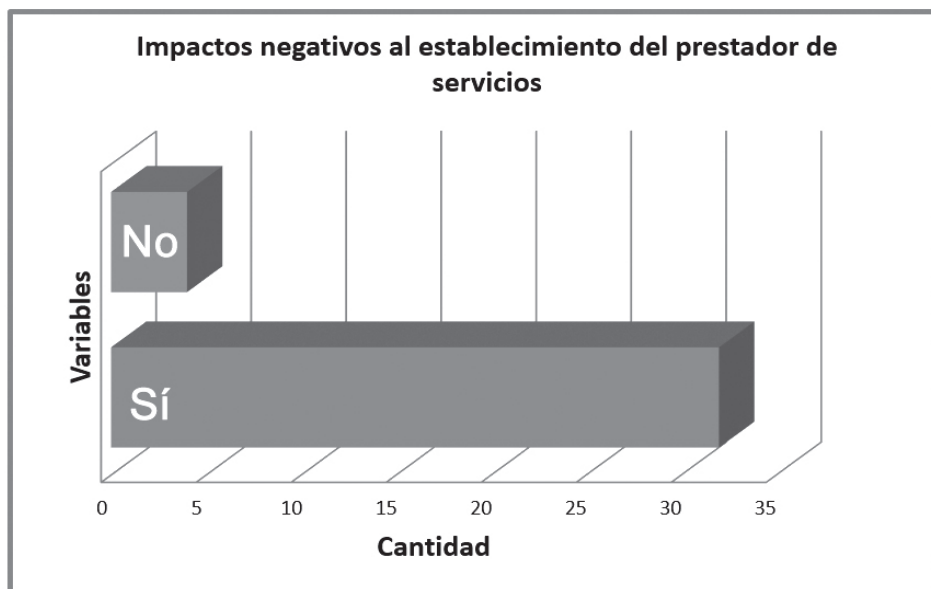
Fuente: Trabajo de campo

Por otro lado, “el tiempo de cruce en la frontera” afecta al turismo, esto según siete de los establecimientos, (19%). El 12% restante, que corresponde a locatarios debaten entre, los “pocos atractivos turísticos”, la “corrupción” y las “estafas” (que se presentan en la ciudad como principal motivo de afecta a la misma actividad turística).

Ahora bien, el 33% equivalente a 12 locatarios debaten entre las “estafas” y “la inseguridad”, como último factor. El 19% restante opina que es debido a la “mala pu-

bilidad” y a la “falta de productos” lo que provoca como tercer plano la ralentización.

Gráfico 2 - Disminución de turismo y los impactos negativos en sus negocios en la avenida revolución



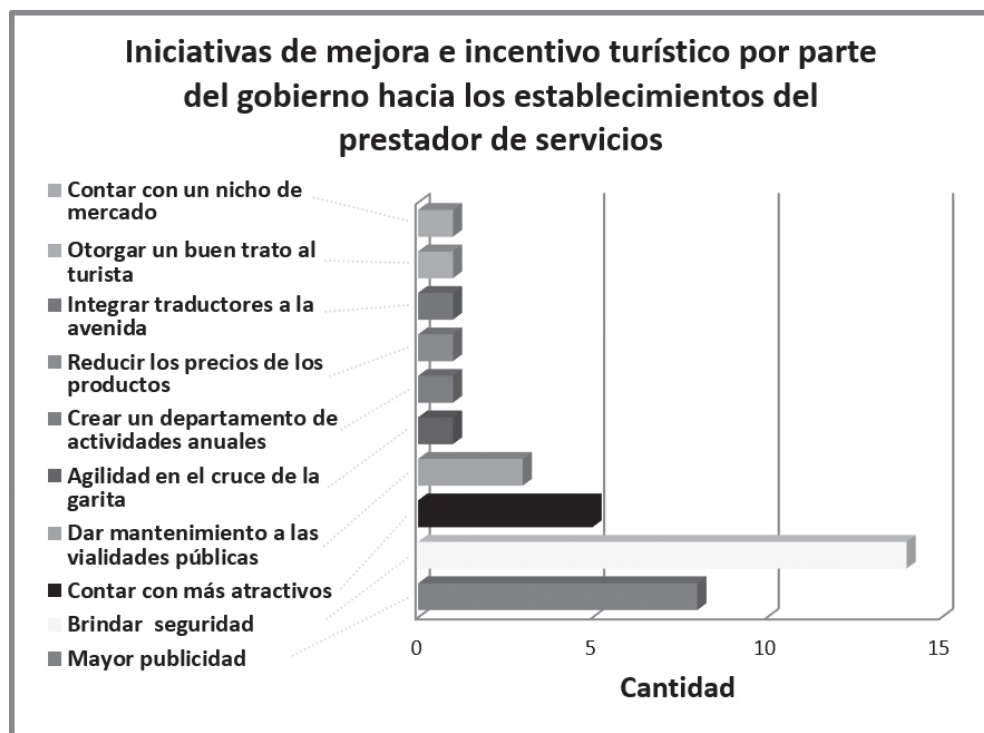
Fuente: Trabajo de campo

Según los locatarios sobre la disminución del turismo, y si dicha acción ha afectado negativamente en los negocios; el 89% equivalente a 32 de los locatarios respondió positivamente mientras que los cuatro restantes, (11%) dijeron que sus negocios no se han visto afectados en lo más mínimo.

Cuando hablamos de los efectos negativos en aquellos negocios que han resentedo la disminución turística y el cómo se refleja dicho impacto, menciona que el 33% equivalente a 12 locatarios asegura que sus ventas disminuyeron, en otros negocios o el 22% para ser más precisos, se vieron obligados a reducir sus productos o servicios.

Por otro lado, cinco negocios (14%) tuvo que hacer algún recorte de su personal, aparte de esto, otro 14%, tuvieron que reducir su infraestructura o cambiarse de zona comercial. Los últimos seis locales, (17%) restante, no se vio afectado en ningún aspecto.

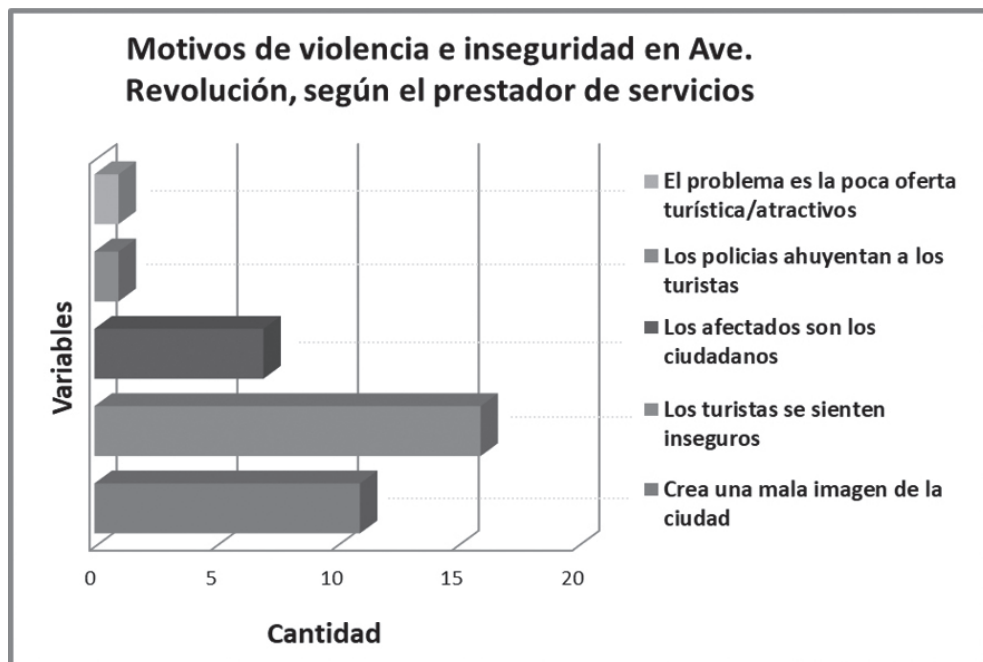
Gráfico 3 - Iniciativas de mejora para incentivar el turismo de la ciudad de tijuana



Fuente: Trabajo de campo

En este caso se aprecia el punto de vista de cada locatario según su percepción de violencia, notando que cada grupo coincide en alguna variable de violencia e inseguridad. Encabezando tenemos al 39%, que equivale a 14 locatarios quienes dicen que es “alto” el nivel de violencia, a esto, le siguen 11 opiniones con un 31% que mencionan que el nivel de violencia es “regular”. Posteriormente tenemos al 23% que afirma que es “muy alto” y por último el 0.7% debate que dicho nivel es bajo o muy bajo.

Retomando el nivel de violencia, conforme los locatarios, se les planteó la interrogante, si en base a su respuesta se veía afectado el flujo de turistas, a lo que la mayoría de ellos (21 equivalentes al 59%) respondieron positivamente mientras que los 15 restantes (41%) dijeron que no.

Gráfico 4 - Razones que desencadenan violencia e inseguridad

Fuente: Trabajo de campo

Analizando a fondo las razones por las cuales se cree ver afectado el movimiento de turistas, se encuentra que 16 locatarios (45%) consideran que los turistas se sienten inseguros, un 31% (11 locatarios) explican que en efecto existe una mala imagen de la ciudad, aunado a ella el amarillismo de los medios de comunicación, entre otras.

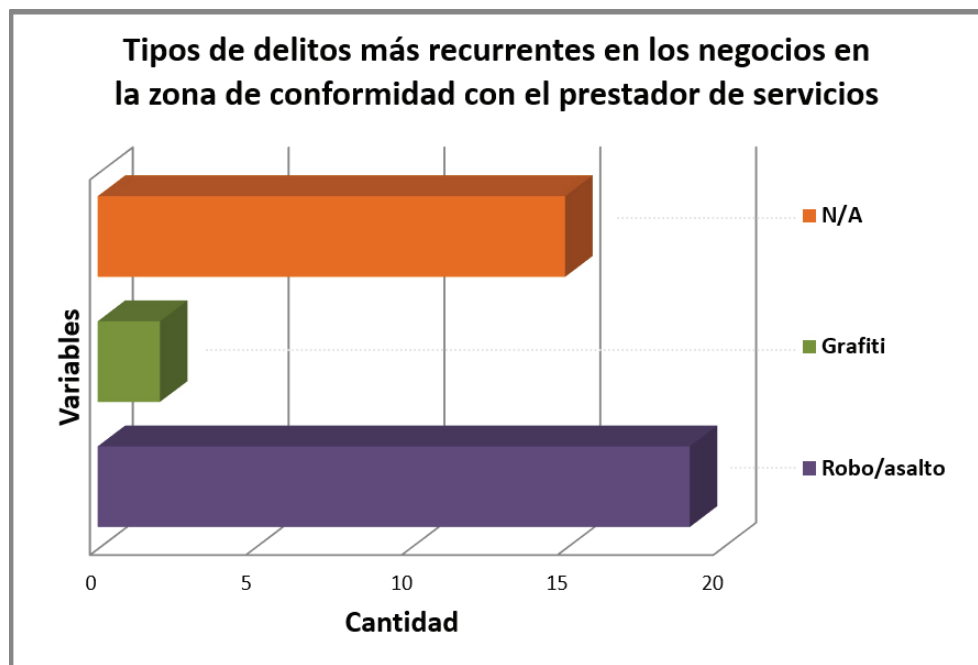
Mientras que el 19% (7 prestadores de servicios) mencionan que los verdaderos afectados por todas estas condiciones que se presentan son los ciudadanos, en otro aspecto, los policías ahuyentan al turista más la poca oferta mucha son una vertiente más con el 2% cada una.

No sólo la ausencia de turistas afecta a los locatarios, sino también sus mismos negocios se ven afectados por alguna actividad delictiva; por fortuna no aplica en todos los casos.

El 50% es decir, 18 de los 36 locatarios encuestados afirman que en lo que transcurre el año, sus negocios no han sufrido de un acto violento, sin embargo 14 lo-

catarios, el equivalente al 40% ha sido afectado en una sola ocasión al año. Entonces, un 5% (dos locatarios) llevan tres ataques en este año mientras que el 5% restante se vio afectado cuatro y dos veces respectivamente.

Gráfico 5 - Actos delictivos cometidos en los negocios



Fuente: Trabajo de campo

Analizando a fondo, los actos de vandalismo en los locales que se han visto afectados, se encontró que el 50% no aplica, 16 de los locatarios, es decir, el 45% ha sido víctima de robos o asaltos y, por ende, el acto violento más cometido. El 0.5% restante ha sufrido ataques en sus fachadas, siendo marcados por grafitis.

Como medidas de seguridad y para evitar ser víctimas de otro evento de este tipo, los locatarios emplean los siguientes métodos en sus negocios, pues, el 50% no aplica medidas de seguridad o prevención, puesto que nunca han sido atacados y por lo tanto no presentan la necesidad de aumentar las mismas.

El 42% que equivale a 15 locatarios, han aumentado su seguridad con sistemas de vigilancia y tomando mayor precaución a la hora de realizar cualquier movimien-

to. El 5% ha cambiado su ubicación y han contratado más personal, finalmente el 3% restante optó por no aplicar medidas de seguridad alguna.

Con base a las 36 encuestas aplicadas a los locatarios, obtuvimos una media de los tres meses en los cuales se presentan mayores actos delictivos. Según los encuestados, el mes con mayor delincuencia es noviembre para el 39%, 14 locatarios y 11 locatarios, que equivalen al 31% afirman que es enero el mes donde se presenta mayor delincuencia, por otra parte, el 17%, es decir, cuatro locatarios opinaron por febrero y julio; el 13% que resta difieren de mes, según el giro.

Recapitulando las encuestas, los locatarios identifican que como segundo mes del año en el cual se producen actos de delincuencia, el 78% es decir 28 del total de la muestra; afirman que es el mes de diciembre el segundo mes más crítico. Por otro lado, un (11%) empatan, diciendo que son los meses de enero y octubre; mientras que el 11% restante, difieren en algunos otros meses respectivamente.

Para obtener un mejor control y registro de los meses con mayor actividad delincente, se plasmó una tercera opción. El 19% del total comparten la idea de que es enero el tercer mes, un 17% equivalente a seis locatarios aseguran que se trata de octubre, por otro lado; un 28% debate sobre si se trata de febrero o agosto e independientemente de estas cifras, el 36% restante difieren en su opción sobre el tercer mes, respectivamente, siendo los meses de diciembre, noviembre, septiembre y marzo los más citados.

Dentro de dichas encuestas, se les pidió amablemente a los locatarios si podrían aportar algún comentario. Desde luego, se aprecia que un 87% correspondiente a 31 locatarios no hizo comentario alguno mientras que los 13% equivalentes a cinco locatarios; argumentaron buenos puntos de vista al nutrir la encuesta.

A continuación, se comparten los porcentajes de los tipos de establecimientos correspondientes a los locatarios, respecto al 28% (diez locatarios) corresponde a curios, seguido, se encuentran 6 locatarios (equivalente a 17%) que corresponden al sector farmacéutico; también se encontró un 0.8% que corresponde a la industria restaurantera, por otro lado otro 0.8% que se maneja en el mercado de licores y un 0.8% más al manejo de textiles; mientras que el 31% restante se desenvuelve en entretenimiento, abarrotes y servicios públicos respectivamente

Analizando el número de empleados que trabajan con los respectivos locatarios, un 23% cuenta con dos empleados, otro 39% hace referencia a 14 locatarios que asimismo cuentan con tres o cuatro empleados. Un 14% cuenta con cinco empleados, un 11% cuenta con sólo un empleado mientras que el 14% restante tiene al menos seis empleados o más.

Dentro de las encuestas aplicadas a los locatarios, se aprecia que existe personal de diferente orden jerárquico. En su mayoría; los encuestados, fueron vendedores, denominando un 47% (17 de los encuestados) seguido de un 17% cuyo puesto corresponde a los cajeros, por otro lado, emparejando puestos de encargado y gerente, también con un 17% y como propietarios un 11% (cuatro encuestados) y el 0.8% restante con tres locatarios, haciendo referencia a empleados.

Para terminar esta parte, se da a conocer el grado académico de los locatarios para considerar los índices de estudio. Siendo cifra arrojada al notar que un 61% (22 locatarios) han concluido su preparatoria mientras que el 28% (diez locatarios) sólo llegó a terminar la secundaria. En cuanto al 0.8% es acreedor de una licenciatura y el 3% restante, cuenta con la primaria.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Dentro del análisis de las distintas variables, se encontró que la violencia e inseguridad, como tal y la percepción vs realidad que se tiene de la misma por experiencias, situaciones de amarillismo entre otras, la destacan como el principal ralentizador de la actividad turística de Ave. Revolución. Seguido de ello, se encuentra el poco apoyo de las autoridades antes, durante y después de un percance.

Se puede apreciar con base a los resultados que los robos de mercancía y los daños a la infraestructura suelen ocurrir muy a menudo causando pérdidas y generando estrés al comerciante, gracias a la poca sensibilidad de los actos delictivos que se cometen y al poco apoyo que ven por parte de las autoridades.

Para saber las áreas de oportunidad con las que se cuenta, es menester, saber las necesidades de los clientes, con base a lo antes expuesto, y conforme a los resultados obtenidos que las acciones urgentes recaen en presentar una zona que proyecte mayor limpieza, seguridad, infraestructura, mayores actividades, autoridades preo-

cupados por los transeúntes y ciudadanos comprometidos con el cuidado de nuestras áreas, gente y negocios.

En términos generales, los locatarios necesitan incrementar sus ventas, de acuerdo a los comentarios por medio de mayor promoción, aunado de una mejor seguridad y de eventos que permitan captar tanto la atención de la ciudadanía, como de los turistas y los mismos empresarios de la zona.

Por último, el presente estudio aporta conocimientos que facilitan la creación de estrategias para una toma de decisiones tanto para las dependencias públicas y privadas, y lo más importante aún, conocer y trabajar en las fortalezas y áreas de oportunidad que operan en la misma.

7. BIBLIOGRAFÍA

LIEBERMAN, G. J. Y; OWEN, D. B. **Tables of the hypergeometric probability distribution**. Stanford, U.S.A.: Stanford University Press, 1961. www.observatur-bc.org

ASTORGA, Luis. Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment. Management of Social Transformations. **Discussion Paper**, núm. 36, París, Unesco, 2003. Consultado el: 26 ene. 2013.

BRISEÑO-LEÓN, Roberto. (2002). La nueva violencia urbana de América Latina. **Sociologías**, núm. 8, 2002, Porto Alegre, en, consultado el 13 de agosto de 2009.

BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. **Mérida Initiative: Myth vs. Fact, Fact Sheet**, 23 de junio, en, consultado el: 2 oct. 2009.

CONCHA-EASTMAN, ALBERTO. Urban Violence in Latin America and the Caribbean: Dimensions, Explanations, Actions. En: ROTKER, Susana (ed.). **Citizens of Fear**, Urban Violence in Latin America. New Jersey, Rutgers University Press, 2002.

GARCÍA, Rodolfo; MÁRQUEZ, Humberto. **México: violencia e inseguridad**. Hacia una estrategia de desarrollo y seguridad humana. Nómadas. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España, 2013.

KRUIJT, Dirk. Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados. **Pensamiento Iberoamericano**, núm. 2, pp. 55-70, 2008. Consultado el: 13 ago. 2009.

LONDOÑO, Juan; GAVIRIA, Alejandro; GUERRERO, Rodrigo. **Asalto al desarrollo: violencia en América Latina**. Banco Interamericano de Desarrollo. Red de Centros de Investigación, 2000.

OMT. **Compendio de Estadísticas del Turismo 1988-1992**. 14ta. Ed. Madrid, España: Organización Mundial del Turismo, 1994.

ORTEGA, Luis. **Seguridad en movimiento. La movilidad como estrategia de los empresarios fronterizos para afrontar la violencia en Tijuana, Baja California**. Tesis de maestría en estudios culturales, México, El Colegio de la Frontera Norte, A.C, 2012.

PIÑERA, David. (Coord.). **Panorama histórico de Baja California**. Ciudad de México, México: Publicaciones del Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1983.

PROTURISMO. **Aforo vehicular del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada (COCOTREN)**. Ensenada, México: Administración Costera Integral de Ensenada, Gobierno Municipal de Ensenada, 2008.

RAMÍREZ, Miguel Ángel. Inseguridad pública en Tijuana, Tecate y Rosarito. La paradoja del miedo y los delitos violentos. En: LÓPEZ ESTRADA, SILVIA (Coord.). **Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Tijuana, Baja California norte, México**, Segob, 2009, p. 365-396.

REA, L. Y PARKER, R. **Methods of analysis in public and urban affairs**. Survey research: a practical guide. U.S.A: Collegiate Publication Service, 1991.

SÁNCHEZ, Vicente. La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos. **Frontera Norte**, vol. 23, núm. 45, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, p. 97-130.

SCHLAIFER, R. **Probability and Statistics for Business Decisions**. An introduction to managerial economics under uncertainty. New York, U.S.A.: McGraw-Hill, 1959.

SOLÍS, José Luis. **Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco Frontera Norte**, Vol. 25, núm. 50, julio-diciembre, 2013, pp.

7-34 El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, México, 2013.

VERA, J. F. ; LÓPEZ, F.; MARCHENA, M.; Y CLAVÉ, S. **Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos**. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2013.

YAMANE, T. **Statistics: An Introductory Analysis**. New York, U.S.A.: Harper and Row, 1967.

20. Corrupção: consequências para o desenvolvimento da fronteira

Ricardo Rotuno²¹⁴

Em uma simples observação atual dos assuntos mais comentados, propagados e debatidos desde a mídia nacional até as rodas de bares, está indubitavelmente a corrupção. Muito se deve, é verdade, ao acompanhamento, nunca antes visto, pela população da operação denominada *Lava Jato*. Aliás, há que se ressaltar, entretanto, que antes dela, outro assunto que ganhou notoriedade não só pelo noticiário nacional, mas também pelas sessões públicas do Supremo Tribunal Federal, foi o julgamento da ação penal nº470/2007²¹⁵, que receberá a alcunha de “mensalão”. Esta, por certo, fez nascer, não se sabe se em um primeiro momento apenas pela curiosidade da grande massa dos cidadãos brasileiros, o interesse em saber de fato do que se tratava a tal *corrupção* que tanto se discutiu nos votos dos Ministros da Corte Suprema.

Corrupção, como se sabe, não é privilégio do Brasil, muito menos deste século XXI. Outros povos, em tempos remotos, já tiveram que conviver com essa nefasta realidade, tanto que a própria origem etimológica da palavra dá conta de seu passado milenar. O termo em questão, ao ganhar o significado no passado, de pronto

214 Promotor de Justiça titular da 16ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dourados/MS, com atribuição nos feitos relativos à tutela do patrimônio público e social e fundações. Membro do COISED - Conselho Institucional de Segurança de Dourados/MS. Coautor do livro *Colaboração Premiada nas Demandas de Improbidade Administrativa* (cabimento e acordo: doutrina, legislação e aspectos práticos), Editora Contemplar: 2019. Formação: Bacharel em Direito pela Universidade do Oeste Paulista – turma de 1997; Especialista em Direito Penal pela Escola Paulista de Direito; Especialista em Direito Processual Penal pela Escola Paulista de Direito; Especialista em Direito Penal Especial pela Escola Paulista de Direito; Especialista em Processo Civil - Processo de Execução, pela Escola Superior da Magistratura; Pós-graduando em Segurança Pública e Fronteiras, pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS; E-mail: ricardorotunno@mpms.mp.br.

215 Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11541>>. Acesso em: Out. 2019.

representa bem a sua abrangência, pois do latim *corruptus*²¹⁶, tem-se como o “ato de quebrar aos pedaços”, no sentido de deterioração. Como se vê, não estamos tratando de uma prática nova na civilização, mas para o que interessa, neste ensaio trataremos de sua contemporaneidade, mais especificamente nos reflexos de sua prática atual, em especial por quem deveria zelar pela coisa pública em prol do povo.

Voltando à operação *Lava Jato*, sem a pretensão de individualizar suas dezenas de ações de combate à corrupção em todos os níveis e esferas de poder, fato é que foi a partir desta atuação capitaneada pelo Ministério Público Brasileiro, com decisões importantes oriundas tanto da 13ª Vara Federal de Curitiba, antes a frente do atual Ministro da Justiça, Sérgio Fernando Moro, como também da 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, com titularidade do juiz Marcelo da Costa Bretas, que a população, mais do que acompanhar o desenrolar das operações que levaram a condenação e prisão de diversos empresários, políticos, agentes públicos, enfim, uma série de personagens dantes tidos como intocáveis, começou a participar ativamente, saindo às ruas, inclusive, em defesa ao combate à corrupção.

Esse fenômeno fez com que a percepção do brasileiro sobre corrupção crescesse exponencialmente, mas infelizmente não o suficiente para colocá-lo em uma posição de destaque no cenário mundial, tanto que pela projeção do Brasil no ranking da transparência internacional²¹⁷, na última pesquisa realizada, o país caiu nove posições, atualmente ocupando a 105ª colocação entre os 180 países avaliados.

Esta queda de fato preocupa, tanto que considerada a pior nota do país no índice da percepção da corrupção desde 2012, contudo, não é este o cenário mais preocupante no que se refere à corrupção no Brasil, mas sim como a população trata, de fato e objetivamente, esta realidade funesta ao país em todos os aspectos.

Como dito, se hoje perguntarmos sobre corrupção no Brasil, de pronto obter-se-á a indignação com tal prática e apoio irrestrito por certo da maioria da população brasileira à operação *Lava Jato*, mas, quando se questionam acerca de ações regionalizadas de combate à corrupção, ou seja, àquelas nascidas em cada um dos

216 Disponível em: <<https://dicionario.mpms.mp.br/houaiss/>>. Acesso em: Out. 2019.

217 Disponível em: <<https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: Out. 2019.

municípios do Brasil, incluindo os mais afastados dos grandes centros e da atenção da mídia – no caso os da linha e faixa de fronteira, que visam o combate dos mais variados crimes que sangram o erário em detrimento da população local e todas as consequências de atendimento social, aí a percepção passa a ser, na maioria das vezes *míope*. Pior, inverte-se o sentimento, indicando que tais atividades são atos de perseguição àqueles tidos como filhos da terra, nobres benfeitores da política ou do empresariado. Essa triste realidade é facilmente verificada em cada rincão deste Brasil, ao observar que houve e há maciço apoio popular para operações de grande repercussão nacional, mas quase nenhuma manifestação pública quando de ações locais, o que repercute decisivamente na percepção do povo sobre o que é *veneno* (errado/ilícito) ou o que é *adubo* (certo/lícito) em seu próprio *jardim*.

Por certo, é notória a grande dificuldade em se combater os crimes que saqueiam os cofres públicos, seja por conta da legislação e suas possibilidades jurídicas, seja pelos atores envolvidos, na maioria das vezes de grande poder econômico, político e social e, quando se soma a isso a passividade do cidadão com desinteresse, ou mesmo em atos contrários a atividades de controle e fiscalização que atendem ao único e exclusivo interesse público, tem-se um ingrediente determinante para o insucesso destas atividades. A consequência deste falhanço é o que se verifica e se vive diariamente nas cidades brasileiras, com ênfase nas de fronteira com ausência de atendimentos básicos à saúde, educação, assistência social e, principalmente, segurança!

Sabe-se que a corrupção mapeada no Brasil retira dos cofres públicos mais de R\$ 200.000.000.000,00 (duzentos bilhões de reais) por ano²¹⁸, dinheiro mais do que suficiente para garantir, somado ao que se consegue manter incólume nos cofres públicos, uma vida absolutamente digna aos brasileiros – conforme preceitua o artigo 6º da Constituição Federal²¹⁹, alcançando principalmente aos fronteiriços que, em razão da ausência latente do Estado se vêem assolados pelo envolvimento com o crime or-

218 Disponível em: <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>>. Acesso em: Out. 2019.

219 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

ganizado, muitas vezes, por absoluta ausência de outra possibilidade de subsistência. Não se quer aqui defender ou justificar qualquer cometimento do crime, apenas trazer para discussão o reflexo da corrupção sistemática experimentada.

Ora, é certo que regiões de fronteira, a par de todas as carências estruturais do Estado – saúde, educação e assistência social, convivem diuturnamente sob ameaça e comando de organizações criminosas que impõe o ritmo de vida nestas regiões. Com isso, além do que se informou acima, impedem que investimentos legítimos que poderiam alavancar a fronteira, com possibilidades de emprego e renda honestos surjam. Hoje, a triste história desta localidade brasileira, formada em sua esmagadora maioria por pessoas de bem, é o total esquecimento do Estado, com reflexo indiscutível para todo o Brasil, principalmente para os grandes centros, para onde armas, munições, contrabando e drogas são sistematicamente encaminhados.

Aliás, em decorrência disso o país também perde credibilidade e confiança, restando sua, ainda, imagem manchada na comunidade internacional, o que inibe o recebimento de investimentos e torna a busca de crédito muito mais caro, reduzindo grandemente negócios legais, principalmente nas regiões de fronteira onde, além de tudo, nega-se segurança e impera a lei do crime organizado.

O custo Brasil torna-se, de fato, por conta da corrupção, fator preponderante para perdermos competitividade globalmente, quando factualmente o enredo careceria ser diverso, pois a própria região de fronteira deve ser observada como um celeiro para o país em razão primordialmente de sua localização estratégica com outros países e sua vocação para o escoamento de produção, fato que infelizmente se comprova pela logística muito bem utilizada para o escoamento de armas, drogas e contrabando para todo o Brasil, acarretando, só no último caso, a sonegação fiscal na ordem de 160 bilhões anuais²²⁰.

Cumprе ressaltar como a corrupção atinge fortemente a vida e o destino da fronteira. Primeiro, ao corromper agentes públicos, estes passam a exercer suas funções não pelo interesse público, mas pelo interesse espúrio de quem os contrata, deixando a região e a população ao comando de um poder paralelo; segundo, como não

220 Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2019/03/15/contrabando-e-pirataria-causaram-prejuizo-de-r-160-bilhoes-em-2018-aponta-pesquisa.gh.html>>. Acesso em: Out. 2019.

tem perspectiva, quem ainda insiste nestas regiões é facilmente aliciado pelo crime organizado a funcionar a seu favor, seja em funções típicas do crime, como também para lavar a fortuna arrecada por meio de empresas já existentes na localidade, dando a falsa impressão de pujança e fartura em razão da grande movimentação de dinheiro; terceiro, em locais em que predomina a corrupção, sem a segurança da atuação de instituições do Estado, com a população a mercê do poder paralelo, o investidor privado que busca legalmente desenvolver suas atividades não se estabelece, e, portanto, divisas, impostos e postos de trabalho não são gerados; por fim, mas não excludente de outras consequências, a corrupção e sonegação de impostos por conta de atividades criminosas usurpam dinheiro público que deveria ser investido nestas regiões remotas em infraestrutura, educação, saúde e segurança.

O quadro acima retratado foi direta e pessoalmente verificado em razão de anos de atuação no Ministério Público de Mato Grosso do Sul na linha ou faixa de fronteira, quando, em um primeiro momento, a partir de 2004 com atuação na comarca de Amambai (MS), que à época englobava os municípios de Amambai e Coronel Sapucaia, este vizinho limítrofe com Capitan Bado (PY) e, posteriormente desde de 2012 atuando em Dourados (MS). Fato é que nada de concreto em mudanças no contexto ora apresentado se verificou em mais de uma década de atuação. Pior, o quadro nestas regiões se agravou na medida em que migraram para cá o crime organizado dos grandes centros, de olho na farta produção de sua matéria prima e da facilidade com a logística, bem como a porteira aberta para negociar e associar-se com criminosos e *empresários* do país vizinho. Não diferente é a situação de toda a extensão da fronteira de Mato Grosso do Sul com países limítrofes, assim como de todos os demais Estados que fazem fronteira com os 10 (dez) países sul-americanos.

Não fosse a vivência pessoal que atestou todo o enredo dito, para tecnicamente confirmá-lo, recente estudo realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), por meio do *DIAGNÓSTICO DO DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES GÊMEAS DO BRASIL – Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública: a análise em números*²²¹, demonstrou o retrato minucioso e amplo

221 Disponível em: <[http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagn %C3%B3sticos-do-desenvolvimento-das-cidades-g%C3%A9meas-do-Brasil-internet.pdf](http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagn%C3%B3sticos-do-desenvolvimento-das-cidades-g%C3%A9meas-do-Brasil-internet.pdf)>. Acesso em: Out. 2019.

por intermédio de laborado trabalho de campo o mapeamento do reflexo da ausência do Estado nestas localidades.

Os números são deveras alarmantes e reveladores quanto ao reflexo que representa não só a ausência do Estado, mas a sua presença perversa por meio de agentes corrompidos. Vê-se, com clareza que todos os índices importantes quando se trata de região de fronteira, trazem os números maiores do que os de outras localidades do Brasil para a evasão escolar, mortalidade infantil, homicídio e suicídio, e são menores quando se verifica o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), os recursos para autônoma financeira, o Produto Interno Bruto (PIB), emprego e renda em relação à população economicamente ativa.

Esse paralelo demonstra muito bem que estas regiões estão à margem de políticas públicas específicas e relevantes a modificar o quadro vivido pela população fronteiriça que fica à mercê do crime organizado. A pergunta que surge em face de tudo isso: o que fazer?

Ora, o Estado fazer o que deve ser feito!

Enfrentar, para além do papel e planos de ação, diretamente a permanência e o comando exercido nestas localidades por criminosos ramificados em todo o Brasil e nos países vizinhos. Com estes, firmar acordos de cooperação para, em conjunto, nos dois lados do problema, combater o crime. Quando não for possível, em razão de interesses econômico-financeiros espúrios do outro lado da fronteira, que apenas beneficiam um par de pessoas inescrupulosas, causando uma diminuição de arrecadação de impostos brasileiros e afetando diretamente a saúde dos brasileiros, que se imponham sanções diplomáticas, econômicas e comerciais, até mesmo denunciando-se à Organização das Nações Unidas (ONU).

Em outra vertente, cortar na própria pele ao fazer cessar, buscando punições concretas e dentro da legalidade, de servidores criminosos que atendam apenas a interesses do delito, bem como de todos os que a esse esquema de corrupção se aliem. Ainda, na continuidade desta necessária corrente de ações do bem, alavancar investimentos públicos em todas as áreas, com ênfase na educação, saúde, segurança e saneamento básico. Manutenção da estruturação da logística para escoamento, não só da produção local, como de outros Estados da Federação, aproveitando-se da lo-

calização privilegiada existente, tanto pela proximidade com diversos países, como também com o Oceano Pacífico que liga com muito mais rapidez e menos custos os grandes centros de comércio exterior. Para geração de emprego e renda, em um choque de realidade, convencer empresas quanto ao potencial da fronteira, nesta nova dinâmica de presença do Estado, a se instalem nestas regiões, garantindo-lhes incentivos fiscais e tributários, além de financiamento a projetos que de fato tragam ganho real a população local.

Agora, como fazer tudo isso? Com total observância a Constituição, seus objetivos, princípios e fundamentos, cumprir aquilo que se propuseram quando concorreram a representar o povo brasileiro, seja a nível municipal, estadual ou federal. Governar com olhos para estas regiões e, com gestão tendo como único e exclusivo foco o desenvolvimento da fronteira em uma atuação parceria e concorrente entre os entes da federação, ouvindo-se, acima de tudo, quem de fato vive o problema em sua maior intensidade.

Precisa-se com urgência de um novo rumo para esses locais. A soberania do país está em risco! A cidadania do povo está na UTI! O futuro dos novos, comprometido!

Mas, e se nada for feito?

Com a palavra o povo brasileiro!

21. O Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) na Tríplice Fronteira brasileira: o controle social e o combate à cifra dourada

Fabiana Irala²²²

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O modelo panóptico e a sociedade de controle; 3. “panoptismo de fronteira” e o controle social; 4. O CIOF na Tríplice Fronteira brasileira; 5. Considerações finais; 6. Referências.

RESUMO

Em dezembro de 2019 foi realizada a instalação do primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), baseado no modelo estadunidense *Fusion Center*, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. Trata-se de um Escritório de Inteligência Integrado de vigilância integral que buscará compartilhar bancos de dados e informações, otimizando o combate ao crime organizado por meio de uma força-tarefa que integrará dezesseis agências. Nesse cenário, apresenta-se como um projeto de inteligência e integração, mas também de vigilância constante, o que rememora o modelo panóptico de Jeremy Bentham. Sobre o controle social, compreende-se que a efetividade do controle formal (operacionalizado pelas agências policiais, Ministério Público, Receita Federal, etc.) é sempre relativa, uma vez que o recrutamento estatal, com o aumento do efetivo da “máquina de punir” (com mais policiais, mais juízes e mais penas) não significa menos delitos. Nesse sentido, o gerencialismo, busca o controle de determinados grupos sociais considerados de alto risco ou perigosos. Especificamente quando à tríplice fronteira brasileira, analisa-se que o CIOF trará eficiência no cruzamento de dados das agências estatais,

222 Doutoranda em Criminologia pela Universidade de São Paulo- USP, Largo do São Francisco; Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Professora de Direito Penal na Faculdade de Foz do Iguaçu (FAFIG) e Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu (CESUFOZ); Advogada. Contato: fabiana_irala@yahoo.com.br.

podendo ter resultados positivos especialmente nos crimes penais-econômicos, evitando a cifra dourada.

PALAVRAS-CHAVE: CIOF. FUSION Center. Tríplice Fronteira. Criminologia.

1. INTRODUÇÃO

Na data de 16 de dezembro de 2019 foi realizada a cerimônia de instalação do primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), baseado no modelo norte-americano *Fusion Center*, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. Trata-se de um Escritório de Inteligência Integrado, inspirado em modelo norte-americano de vigilância integral, coordenado pela Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e com aporte do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e da Hidrelétrica de Itaipu.

O objetivo do escritório é compartilhar bancos de dados e informações, otimizando o combate ao crime organizado. Para tanto, contará com uma área de 600 metros quadrados no Parque Tecnológico de Itaipu (PTI) e a união entre 16 agências, tais como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Nacional de Inteligência, Ministério da Defesa, Unidade de Inteligência Financeira (antigo COAF), Receita Federal, dentre outros.

A escolha pela cidade de Foz do Iguaçu/PR para ser pioneira neste projeto não foi aleatória. A região da Tríplice Fronteira entre Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazu (AR) possui mais de 902 mil habitantes, convivendo entre mais de 70 etnias. Estima-se que diariamente trafegam em torno de 39 mil veículos pelas fronteiras, com 82 mil pessoas transitando pela Ponte da Amizade (Brasil-Paraguai) e 19 mil pela Ponte Tancredo Neves (Brasil-Argentina). Ainda, há a questão da extensão do Lago de Itaipu com seus 1.350 km², sendo 770 km² no lado brasileiro e 580 km² do lado paraguaio, muitas vezes utilizado como canal para o tráfico de drogas, cigarros e armas.

Ademais, também há denúncias envolvendo tráfico de pessoas, especialmente para fins sexuais e de adoção ilegal, crimes de organização criminosa trans-

nacional e lavagem de dinheiro.

Nesse cenário, a instalação do Centro Integrado de Operações de Fronteiras (CIOF), inspirado no *Fusion Center* estadunidense, apresenta-se como um projeto de inteligência e integração, mas também de vigilância constante, o que rememora o modelo panóptico de Jeremy Bentham de vigilância total e absoluta como forma de controle criminológico. Destaca-se a instalação de 70 câmeras com tecnologia de reconhecimento facial instaladas na Ponte da Amizade (BR-PY)²²³, drones, imagens de satélite, inclusive das Forças Armadas, óculos de visão noturna e equipamentos optrônicos²²⁴. A Tríplice Fronteira agora está sob constante vigilância.

2. O MODELO PANÓPTICO E A SOCIEDADE DE CONTROLE

O modelo panóptico de Jeremy Bentham foi inicialmente desenvolvido como um design ideal de penitenciária, idealizando uma arquitetura circular, com uma torre de vigilância ao centro de celas onde os prisioneiros permaneceriam constantemente observados, sem, contudo, verem o vigilante. Acreditava-se que o medo de não saberem se estavam sendo observados levava os presos a terem um comportamento desejado. Michel Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir* (2014), explica que o indivíduo vigiado:

É visto, mas não vê; objeto de uma informação, nunca sujeito numa comunicação. (...) Por isso Bentham colocou o princípio de que o poder devia ser visível e inverificável. Visível: sem cessar o detento terá diante dos olhos a alta silhueta da torre central de onde é espionado. Inverificável: o detento nunca deve saber se está sendo observado; mas deve ter certeza de que sempre pode sê-lo²²⁵.

223 As câmeras foram instaladas por meio do Programa Fronteira Tech, que utiliza tecnologia israelense e que estava sendo testada desde o início de 2019 pelo Parque Tecnológico de Itaipu (PTI). Disponível em <<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2019/12/14/cameras-com-tecnologias-de-reconhecimento-facial-e-identificacao-de-placas-comecam-a-funcionar-na-ponte-da-amizade.ghtml>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

224 AMADORI, Rosane. Entrevista com o Coordenador Geral de Combate ao Crime Organizado do Ministério da Justiça e Segurança, Wagner Mesquita. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/2019/10/29/entrevista-centro-integrado-de-operacoes-de-fronteiras-sera-inaugurado-em-dezembro/>>. Acesso em: Dez. 2019.

225 FOCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete, 42ª ed.

Cita ainda que a partir do século XVIII há um processo de disseminação ordenada de dispositivos que atenderiam a uma sociedade disciplinar. Para o autor, o panóptico possui um importante papel: o funcionamento automático do poder, já que “assegura sua economia (em material, em pessoal, em tempo); assegura sua eficácia por seu caráter preventivo, seu funcionamento contínuo e seus mecanismos automáticos”²²⁶.

Assim, o panoptismo, com sua vigilância permanente, insere-se no âmbito da disciplina-mecanismo: um dispositivo funcional que deve melhorar o exercício do poder tornando-o ativo, rápido e eficaz.

Com a passagem da modernidade para a contemporaneidade, a sociedade disciplinar de Foucault foi expandida para a sociedade de controle de Gilles Deleuze. Vigiar, na sociedade disciplinar, atrelava-se à ideia de regular o deslocamento dos indivíduos; na sociedade do controle, “passou a significar, sobretudo, interceptar, ouvir, interpretar”²²⁷.

Nesta sociedade, o poder tornou-se extraterritorial e dinâmico, com vigilância irrestrita e contínua de câmeras e escutas telefônicas, não existindo mais os contornos dos muros dos panópticos necessários para a delimitação da subjetividade.

Nesse sentido:

Deleuze afirma que, na atualidade a crise generalizada das instituições e de seus instrumentos de confinamento vem dando lugar a novas formas de controle, que operam ao ar livre, substituindo as amigas disciplinas: “estamos entrando nas sociedades de controle, que funcionam não mais por confinamento, mas por controle contínuo e comunicação instantânea”²²⁸.

Desta forma, percebe-se que a vigilância permanece como um importan-

Petrópolis/RJ: Vozes, 2014, p. 194-195.

226 Idem p. 199.

227 COSTA, Rogério da. **Sociedade de controle**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100019>. Acesso em: 21 dez. 2019.

228 CHEVITARESE, Leandro e PEDRO, Rosa M. L. R. Da sociedade disciplinar à sociedade de controle: a questão da liberdade por uma alegoria de Franz Kafka, em O Processo, e de Phillip Dick, em Minority Report. Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/viewFile/235443/28432>>. Acesso em: 21 dez.2019.

te componente da sociedade de controle, afastando a metáfora do panóptico pela implementação de sua “versão ciberespacial”: o banco de dados. Segundo Bauman (1999), a principal função do panóptico era garantir que ninguém pudesse escapar; já a função do banco de dados é conferir “credibilidade” às pessoas cadastradas²²⁹. Isso remete à Rousseau e o Contrato social: os indivíduos cadastrados (e vigiados) são aqueles de acordo com o pacto social, possuindo então a dita “credibilidade” de Bauman (1999).

Quanto ao Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), com sua rede de inteligência e cooperação entre agências de poder, visualiza-se que está atrelado à sociedade de controle, em que os indivíduos são vigiados sem delimitação de tempo e espaço. Não obstante, a implementação do primeiro CIOF na região da Tríplice Fronteira coaduna-se com um dos conceitos semânticos de “fronteira”: *fronteira-borderland*, como espaço *in-between*, ou seja, lugar de encontro e negociação, não linear e fluída²³⁰. Assim, considera-se a fluidez da tríplice fronteira como componente necessário da vigilância tecnológica, permanente e extensiva.

3. “PANOPTISMO DE FRONTEIRA” E O CONTROLE SOCIAL

A expressão controle social é conhecida pela sociologia desde o início do século XX, com o advento de alguns artigos escritos por Edward A. Ross. Compreende-se que toda sociedade necessita de mecanismos disciplinares que assegurem a convivência pacífica de seus membros.

Define-se controle social como “o conjunto de mecanismos e sanções sociais que pretendem submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitárias”²³¹.

229 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1999, p. 59.

230 Do conceito tradicional de fronteiras, é importante destacar duas abordagens de perspectivas semânticas: fronteira atrelada à noção de *frontier* e fronteira atrelada à noção de *borderland*. Fronteira-*frontier* compreende o limite territorial como *front* de batalha, linha de frente; caracteriza-se por uma fronteira em movimento, em progressivo distanciamento do centro. Fronteira-*borderland*, como dito, espaço de negociação e fluidez.

SANTOS, José Carlos dos. Uma leitura micro da Tríplice Fronteira Brasil, Paraguai e Argentina. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1433683866_ARQUIVO_Textofinal2015.pdf>.

231 SCHECAIRA, Sergio Salomão. **Criminologia**. 7 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 57.

Para tanto, há dois sistemas: o controle social informal, operacionalizado pela família, escola, opinião pública, clubes de serviço etc; e o controle social formal, realizado por intermédio da polícia, dos órgãos judiciais, do Exército, do Ministério Público etc.

O controle social informal busca educar e socializar o indivíduo em suas subjetividades, reforçando valores positivos e corrigindo os ditos inadequados, por meio da sanção moral. Nas palavras do professor Sergio Salomão Schecaira:

São mais sutis que as agências formais e atuam ao longo de toda a existência da pessoa. Por fazer assimilar nos destinatários valores e normas de uma dada sociedade sem recorrer à coerção estatal, **o controle social informal possui mais força em ambientes reduzidos, sendo, então, típico de sociedades pouco complexas** ²³².

Considerando a especificidade da Tríplice Fronteira, com mais de 900 mil habitantes, divididos entre três países, com mais de 70 etnias e estimativa anual de 2 (dois) milhões de turistas pela região, questiona-se: como operacionalizar o controle informal em tal realidade? “O que esperar do ‘próximo’ se não se sabe o que ele pensa, quem ele é, de onde vem, se permanecerá ou prontamente se irá”²³³?

Como dito, o controle social informal pressupõe correlações socioambientais ou liames subjetivos de identificação cultural. No modelo de fronteira-*borderland*, não se identificam tais critérios pela própria fluidez que a determina, já que a rede de interação comunitária acaba sendo dissolvida pela perenidade ou superficialidade dos laços sociais. No entanto, a não-identificação não é sinônimo de absoluta impossibilidade, já que a operacionalização isolada do controle social formal tende a gerar mais encarceramento, não conseguindo evitar o cometimento dos delitos.

A efetividade do controle social formal é sempre relativa, uma vez que o recrudescimento estatal, com o aumento do efetivo da “máquina de punir” (com mais policiais, mais juízes e mais penas) não significa menos delitos. Ou seja, “punir por punir” não evita a prática de crimes.

232 Idem, p. 58. (*grifo nosso*)

233 SHECAIRA. Op. cit. p. 59.

Especificamente no âmbito do poder punitivo, analisa-se que há a criminalização primária e a criminalização secundária. A criminalização primária identifica-se no ato de sancionar uma lei penal que incrimine ou permita a punição de determinadas pessoas. Nesse sentido, em geral, são as agências políticas (legislativo e executivo) que a exercem, enquanto compete à criminalização secundária (por intermédio da polícia, Ministério Público, Poder Judiciário etc) a ação punitiva sobre pessoas concretas²³⁴.

Quanto à criminalização secundária, Zaffaroni e Nilo Batista (2017) já asseveravam que inevitavelmente gera uma seletividade estrutural que confere especial destaque às agências policiais, já que competiriam à essas o exercício do poder punitivo.

As agências judiciais limitam-se a resolver os poucos casos selecionados pelas polícias e, finalmente, as penitenciárias recolhem algumas pessoas entre as selecionadas pelo poder das agências anteriores. Isto demonstra ser a realidade do poder punitivo exatamente inversa à sustentada no discurso jurídico, que pretende colocar em primeiro lugar o legislador, em segundo o juiz, e quase ignora a polícia: na prática, a polícia exerce o poder seletivo e o juiz pode reduzi-lo, ao passo que o legislador abre um espaço para a seleção que nunca sabe contra quem será individualizadamente exercida²³⁵.

Assim, concluem que “o poder criminalizante secundário é bastante escasso como poder de controle social”, uma vez que a seletividade faz com que um número reduzido de indivíduos seja atingido, principalmente os de baixo nível de educação social. Portanto, a criminalização secundária permite que as agências policiais afastem-se do controle social punitivo e exerçam um:

controle configurador positivo da vida social, que em nenhum momento passa pelas agências judiciais: (...) a identificação de qualquer pessoa que lhes chame a atenção, a detenção por supostas contravenções, o registro das pessoas identificadas e detidas, a vigilância sobre locais de reunião e de es-

234 ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo e outros. *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – teoria geral do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 4ª ed, 2017, p. 43.

235 Idem, p. 51.

petáculos, de espaços abertos, o registro da informação recolhida durante a tarefa de vigilância, o controle alfandegário, o fiscal, o migratório, o veicular, a expedição de documentação pessoal, a investigação da vida privada das pessoas, os dados pessoais recolhidos no decorrer de investigações distintas, a informação sobre contas bancárias, patrimônio, conversas privadas, comunicações telefônicas, telegráficas, postais, eletrônicas etc – **tudo sob o argumento de prevenir e vigiar para a segurança ou investigação com vistas à criminalização** (*grifo nosso*)²³⁶.

Esse “desvirtuamento” do poder punitivo da criminalização secundária exercido pelas agências policiais gera, então, o poder configurador positivo, tido como **“o verdadeiro poder político do sistema penal”**.

Em termos de Política Criminal contemporânea, destaca que há três tendências: o populismo; o apelo à justiça global e o gerencialismo. Esse último exerce o papel de trazer racionalidade formal às políticas públicas de segurança. Assim, o gerencialismo, através da criminalização secundária, consegue o:

(...) controle de determinados grupos sociais considerados de alto risco ou perigosos mediante a incapacitação seletiva de seus membros. **O objetivo (...) é gerenciar grupos, não punir indivíduos: sua finalidade não é combater o crime**, mas identificar, classificar e administrar segmentos sociais indesejáveis na ordem social da maneira mais fluida possível (*grifo nosso*)²³⁷.

Nessa análise, verifica-se que o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), baseado no modelo estadunidense *Fusion Center*, não visa primordialmente a punição de indivíduos, mas sim o gerenciamento de determinados grupos por meio da vigilância ostensiva e levantamento de dados de inteligência.

4. O CIOF NA TRÍPLICE FRONTEIRA BRASILEIRA

Como narrado, a escolha pela implementação do primeiro CIOF na região da Tríplice Fronteira não foi aleatória. Trata-se de uma região que envolve três

236 ZAFFARONI e outros. Op. cit. p. 52

237 DIETER, Mauricio Stegemann. Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história. Rio de Janeiro: Revan, 2013, 2018, p. 21.

países (Brasil, Paraguai e Argentina), com mais de 902 mil habitantes, convivendo entre mais de 70 etnias. Nesse contexto, há questões criminológicas que devem ser pontuadas, como o contrabando de cigarros e defensivos agrícolas, tráfico de drogas, tráfico de pessoas para fins de adoção ilegal e exploração sexual, organizações criminosas e lavagem de dinheiro.

Considerando que o CIOF se atrela ao gerencialismo, como um modelo de reunião de agências relacionadas à segurança pública, analisa-se que sua finalidade precípua não é de combate ao crime, nos moldes de agência repressiva, mas sim de monitoramento, levantamento e cruzamento de dados, o que permitiria uma melhor eficiência da persecução penal.

No entanto, mister destacar que a utilização do CIOF (com todo seu aparato tecnológico) deve ser voltado de forma mais eficaz para o combate das cifras douradas na região da tríplice fronteira. Cifras douradas:

(...) também conhecida como macrocriminalidade no direito penal, são relacionadas aos crimes de colarinho branco, tendo como autores organizações criminosas pertencentes ao alto escalão. São crimes financeiros, contra o patrimônio público ou privado que, em regra, não há uso de violência para sua execução²³⁸.

De fato, a região de fronteira acaba sendo um facilitador para a prática de determinados crimes pela fluidez de trânsito entre países. Mas, diferentemente do usualmente creditado, a macrocriminalidade possui potencialidade lesiva superior, necessitando de metodologias repressivas altamente inteligentes.

Trata-se, portanto, de crimes relacionados ao direito penal econômico, definidos como “crimes de colarinho branco”, “crime dos engravatados” ou *criminality of the upper world*. São exemplos de crimes relacionados às cifras douradas crimes contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro e contra o meio ambiente.

Nesse sentido, destaca-se a Operação Sustenido (2014) deflagrada pela Polícia Federal em Foz do Iguaçu-PR visando combater esquema de lavagem de di-

238 RODRIGUES, Karen R. de Almeida. As cores do direito penal nas estatísticas dos crimes. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/67305/as-cores-do-direito-penal-nas-estatisticas-dos-crimes>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

nheiro, operação de câmbio paralelo e evasão de divisas. Segundo informações, em três anos empresas brasileiras e paraguaias movimentaram R\$300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)²³⁹.

No ano de 2015 ocorreu a Operação Bemol, que desarticulou organização criminosa transnacional que possuía um esquema de lavagem de dinheiro e evasão de divisas, com movimento de R\$600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) e a Operação *Hammer on* (2017), que desarticulou organização criminosa que movimentou mais de R\$5,7 bilhões de origem ilícita de 2012 a 2016.

Em 2019, destacam-se as operações *Freeway*, que investigou casas de câmbio que operavam irregularmente no mercado de câmbio e *Valuta*, que investigou agências de turismo que não registravam no Banco Central operações cambiais que realizavam.

Com base nos valores levantados, percebe-se que o *modus operandi* dessas organizações transnacionais é altamente refinado, obrigando o Estado a desenvolver métodos contemporâneos de investigação criminal, visando, principalmente, a prevenção dos crimes de direito penal econômico e a recuperação dos prejuízos causados.

Pela proximidade do Direito Penal com o Direito Econômico e com sua cada vez maior administrativização, os crimes econômicos em regra são praticados por meio de atos complexos, que envolvem verdadeira análise de custos por parte do agente. Então, para a prevenção de crimes econômicos, cujos danos à sociedade são elevadíssimos, modelos baseados no comportamento do criminoso racional apresentam maior possibilidade de êxito, uma vez que desestimulariam a prática do crime com a certeza de que este economicamente não compensa²⁴⁰.

Outrossim, destaca-se que desde o ano de 1996 há o Comando Tripartite – um organismo formal de cooperação policial internacional entre Brasil, Paraguai e

239 G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2014/05/pf-faz-operacao-para-desmantelar-esquema-de-lavagem-de-dinheiro.html>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

240 SANTORO, Luciano. A prevenção do crime econômico e a probabilidade da aplicação da pena. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-set-23/luciano-santoro-prevencao-crime-economico>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

Argentina. Assim, a cooperação técnica entre agências dos três países já é efetiva, restando ao CIOF atuação na parte da inteligência e cruzamento de dados, especialmente nos delitos de cifra dourada transnacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função política do direito penal determina dois vieses concomitantes de atuação de um determinado Estado: o estado de polícia e o estado de direito, devendo, em um patamar utópico, atuarem concomitantemente e em harmonia.

O modelo de estado de polícia visa a repressão à criminalidade por meio das normas legais geradas no estado de direito. Ocorre que esse modelo não gera contentamento social, uma vez que as resoluções às infrações legais ocorrem longe dos “olhos da sociedade”, nos tribunais classistas e com linguagem rebuscada quase sempre incompreensível à maioria de seus cidadãos, o que gera a anomia (sensação de impunidade). Assim, ações são praticadas por agências que representam o estado de polícia para que seja amplamente visível sua atuação aos olhos de todos. Nesse sentido, estão as ações de policiamento ostensivo, operações integradas como blitz e tecnologias de vigilância ostensivas, como câmeras.

No entanto, tratando-se de tríplice fronteira com especificidades próprias já narradas, e pelo próprio conhecimento da história, sabe-se que a mera punição não consegue evitar a prática de delitos. A cada ano as estruturas das organizações criminosas são aperfeiçoadas e obrigam o Estado a agir com mais destreza e coordenação, sob pena de uma completa ineficiência.

Nesse molde, o CIOF apresenta-se como um escritório de vigilância e inteligência de controle social formal composto por 16 agências estatais, tais como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Nacional de Inteligência, Ministério da Defesa e Unidade de Inteligência Financeira (antigo COAF) que visa o combate do crime transfronteiriço por meio de busca de dados e cruzamento de informações, o que pode otimizar o levantamento de elementos informativos a serem utilizados em inquéritos policiais e ser eficiente contra a cifra dourada.

6. REFERÊNCIAS

AMADORI, Rosane. **Entrevista com o Coordenador** Geral de Combate ao Crime Organizado do Ministério da Justiça e Segurança, Wagner Mesquita. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/2019/10/29/entrevista-centro-integrado-de-operacoes-de-fronteiras-sera-inaugurado-em-dezembro/>>.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1999.

CHEVITARESE, Leandro e PEDRO, Rosa M. L. R. **Da sociedade disciplinar à sociedade de controle**: a questão da liberdade por uma alegoria de Franz Kafka, em O Processo, e de Phillip Dick, em Minority Report. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/viewFile/235443/28432>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

COSTA, Rogério da. **Sociedade de controle**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100019>. Acesso em: 21 dez. 2019.

DIETER, Mauricio Stegemann. **Política criminal atuarial**: a criminologia do fim da história. Rio de Janeiro: Revan, 2013, 2018.

FOCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete, 42ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014.

RODRIGUES, Karen R. de Almeida. **As cores do direito penal nas estatísticas dos crimes**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/67305/as-cores-do-direito-penal-nas-estatisticas-dos-crimes>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

SANTORO, Luciano. **A prevenção do crime econômico e a probabilidade da aplicação da pena**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-set-23/luciano-santoro-prevencao-crime-economico>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

SANTOS, José Carlos dos. **Uma leitura micro da Tríplice Fronteira Brasil, Paraguai e Argentina**. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1433683866_ARQUIVO_Textofinal2015.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2019.

SCHECAIRA, Sergio Salomão. **Criminologia**. 7 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo e outros. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume – teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003,

4ª ed, 2017.

22. A aplicação dos Direitos Humanos nos blocos econômicos: uma análise comparativa entre o Mercosul e a União Europeia

*Aicha de Andrade Quintero Eroud*²⁴¹

*André Luis de Lima Maia*²⁴²

*Fernando Castro da Silva Maraninchi*²⁴³

*Manoela Marli Jaqueira*²⁴⁴

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Mercosul e os direitos humanos: uma lacuna na estrutura normativa; 3. A aplicação dos direitos humanos na União Europeia; 4. Conclusão; 5. Referências.

RESUMO

O presente estudo tem por escopo verificar a aplicabilidade dos Direitos Humanos

241 Graduada em Direito pelo Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu – CESUFOZ (2019). Membro Fundadora do Instituto de Estudo do Direito – IED. Autora de vários capítulos de livros e artigos jurídicos. Pós-graduanda em Gestão, Estratégia e Planejamento em Fronteiras pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESE. Pós-graduanda em Direito Tributário e Direito Econômico e Financeiro pela União Brasileira de Faculdades – UNIBF. E-mail: aichaeroud@hotmail.com

242 Advogado internacional (OAB-PR 85.838 e OA59345P) para assuntos jurídicos especializados em cooperação e desenvolvimento. Mediador de Conflitos certificado pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos – ICFML e pela Direção-Geral da Política de Justiça – DGPI, do Ministério da Justiça de Portugal. Mestrando em Estudios Internacionales pela Universidade do País Vasco – UPV/EHU, de Bilbao na Espanha. *Human Rights Expert* pela Universidade Católica Portuguesa do Porto – UCP. E-mail: andre.maia.direito@gmail.com

243 Professor de Direito Tributário da graduação e da pós-graduação. Mestre em Direito empresarial e tributação pela UCAM. Advogado e atual Diretor Superintendente da Foztrans, E-mail: fernandomaraninchi@hotmail.com.

244 Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2013). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e atualmente cursa Doutorado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Puc-Rio). Membro da Clínica de Direitos Fundamentais, Sociais e Migrações (UNIOESTE). Atualmente pesquisa: migrações, direitos humanos, gênero e teoria do cuidado. E-mail: manoelajaqueira@hotmail.com.

nos blocos econômicos, especificamente, o MERCOSUL e a União Europeia, sob uma perspectiva comparada entre ambos. A magnitude do tema elegido encontra-se afincada na relevância dos Direitos Humanos como instrumento eficaz e indispensável na manutenção da pacificação e cooperação entre os povos. Apesar de o MERCOSUL ser um bloco regional com propósitos conexos à economia, não há de se falar no alcance dos objetivos econômicos estabelecidos entre os países signatários diante da ausência da proteção dos Direitos Humanos previstos por uma Declaração de Direitos Humanos aplicados ao MERCOSUL, considerando que estes são a essência de uma integração efetiva e humanitária. Com a devida criação, surgiria a possibilidade de elaboração de pactos sancionatórios para eventuais descumprimentos do previsto. Como efeito, diante da globalização, as fronteiras ganharam novas compreensões, desestruturando o seu sentido preliminar de delimitação territorial, irradiando como síntese a mitigação da soberania e a interdependência dos Estados entre si. A pretensão, no entanto, é apenas uma análise introdutória acerca da temática.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. MERCOSUL. União Europeia. Fronteiras.

1. INTRODUÇÃO

O estudo comparado sobre a aplicabilidade dos Direitos Humanos aos blocos econômicos, no caso, o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e a União Europeia²⁴⁵ se demonstra relevante para estimular a cooperação entre os povos e o desenvolvimento de uma Sociedade Internacional mais pacífica e harmônica. É por meio desta modalidade de estudo que é possível compreender as metodologias utilizadas pela União Europeia como forma de aprimorar a efetividade dos instrumentos operados pelo MERCOSUL, almejando melhorar, sensivelmente, as relações entre os países signatários.

245 “A União Europeia não é um “Estado” soberano dotado de competências e poderes globais, mas sim uma comunidade de estados dotada das competências que os estados membros, por meio de tratados internacionais, lhe vão atribuindo. Neste sentido se diz que a Comunidade tem simples competências de atribuição (competences d’attribution) ou dispõe de poderes especificamente conferidos”. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5ª ed. Coimbra/Portugal: Livraria Almedina, p. 365.

Na modalidade de bloco regional com raízes envergadas, precipuamente, no interesse econômico, o MERCOSUL busca almejar uma maior conexão entre os países signatários com a finalidade de expandir as relações negociais entre estes. Entretanto, a ausência de um instrumento que trata sobre a proteção dos Direitos Humanos aos países componentes do MERCOSUL – tende a se tornar um óbice a tal finalidade, pois a economia deve ter como roupagem os Direitos Humanos para almejar a eficácia pretendida.

A criação de um mecanismo garantidor dos Direitos Humanos aplicados ao MERCOSUL abre margem a uma indispensável elaboração de pactos sancionatórios aplicados aos casos de descumprimento às regras estabelecidas. É nesse sentido que os estudos sobre a aplicabilidade dos Direitos Humanos na União Europeia adquirem a devida ênfase de estudo de Direito Comparado. Importar a metodologia utilizada por um sistema considerado eficaz na sua aplicabilidade pode somar avanços aos sistemas ainda em construção.

Ademais, ao se retratar sobre os blocos econômicos, é importante compreender as fronteiras sob a ótica da globalização, as quais se revestem de novos sentidos. Nesse cenário cria-se uma notória interdependência entre os Estados e, com isso, mitiga-se a soberania estatal, haja vista que as relações internacionais tendem a relativizar o sentido de soberania plena.

Assim, a transnacionalização da economia cedeu espaço às negociações econômicas internacionais, sendo os blocos econômicos um meio de desburocratização das relações econômicas entre os países membros. No entanto, é plausível ressaltar que a economia mundial deve ter seu alicerce baseado nos Direitos Humanos como forma de garantir um desenvolvimento econômico perpetuado na dignidade da pessoa humana.

No âmbito do MERCOSUL, o Fórum Consultivo Econômico Social tem por finalidade representar a sociedade civil mercosulina, todavia, esse órgão carece de normas de Direitos Humanos, apenas destacando-se o Protocolo de Ushuaia que visa proteger a Democracia enquanto instituto vinculado aos Direitos Humanos. Destarte, o MERCOSUL não tem suas bases nos Direitos Humanos criados por uma Declaração, sendo sua matriz relevada, praticamente, às questões econômicas.

Para tanto, o problema de pesquisa manifesta-se por meio da seguinte indagação: Quais seriam os efeitos da criação de instrumento garantidor dos Direitos Humanos aplicados ao MERCOSUL? A hipótese provisória se pauta na primordialidade da presença dos Direitos Humanos nos blocos econômicos, considerando que as relações negociais devem ter como pilar os Direitos Humanos, sob pena de comprometer os resultados pretendidos.

O Objetivo Geral do presente trabalho consiste na verificação, por meio do estudo comparado, da necessidade da implantação de mecanismo que verse sobre os Direitos Humanos como forma de estabelecer a cooperação entre os povos e a convivência pacífica entre estes. Como Objetivo Específico tem-se a análise sobre a possibilidade da criação de pactos sancionatórios aplicados aos eventuais descumprimentos que possam surgir.

Para tanto, emprega-se para a composição textual do presente ensaio o método hipotético-dedutivo. Compõem as técnicas de pesquisa, a bibliográfica²⁴⁶ e a documental. Na fase de tratamento dos dados, elege-se o Método Cartesiano²⁴⁷. Ademais, também se prima pela utilização da Categoria²⁴⁸ e do Conceito Operacional²⁴⁹ ao desenvolvimento do texto.

Ao final, verificar-se-á que a ausência da previsão de Direitos Humanos no MERCOSUL resulta na ineficácia dos objetivos propostos pelo mencionado bloco econômico, deixando-o às margens da superficialidade. Uma economia que não é pautada nos Direitos Humanos há de ser considerada como um corpo sem alma. Ou seja, por mais que exista no mundo jurídico, a sua essência e eficácia se perde. Nessa toada, cumpre ressaltar que o presente trabalho visa analisar o tema sob um aspecto

246 “[...] Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 215.

247 “[...] base lógico-comportamental proposta por Descartes, [...], e que pode ser sintetizada em quatro regras: 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar”. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 212.

248 “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia”. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 205.

249 “[...] definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos da ideia exposta”. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 205.

introdutório, considerando a complexidade do mesmo.

2. O MERCOSUL E OS DIREITOS HUMANOS: UMA LACUNA NA ESTRUTURA NORMATIVA

A universalização dos Direitos Humanos²⁵⁰ foi um fenômeno pós-Segunda Guerra Mundial, e, por meio de sistemas normativos internacionais – tratados ou acordos – assegurou-se esses direitos em prol da pacificação global e da convivência harmônica entre os povos.

Hodiernamente, com a globalização²⁵¹ e o crescente aumento de fluxos internacionais entre os Estados, precipuamente no tocante às integrações regionais, a proteção dos Direitos Humanos também passou a permear pelos blocos regionais econômicos com o escopo de construir uma relação transnacional pautada na ética e proteção dos direitos. “Imperiosa a reflexão acerca da globalização, na medida em que muitas lesões produzidas em relação aos direitos humanos decorrem do momento que vive a humanidade, impulsionado, em larga medida, pela globalização”²⁵².

Já no que tange a globalização sob a perspectiva econômica²⁵³:

O processo da globalização tem rapidamente alcançado um dinamismo como resultado da combinação de vários fatores: o rápido progresso na liberalização de políticas de comércio e investimento em muitos países, incluindo políticas de ajuste estrutural dos países em desenvolvimento e políticas de reforma de transição econômica (SUPPER, 1998, p. 50).

250 “Geralmente, a terminologia “direitos humanos” é empregada para denominar os direitos positivados nas declarações e convenções internacionais, como também as exigências básicas relacionadas com a dignidade, a liberdade e a igualdade de pessoa que não alcançaram um estatuto jurídico positivo”. GUERRA, Sidney. *Direitos Humanos: curso elementar*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 47.

251 “O significado mais profundo transmitido pela idéia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a “nova desordem mundial” de Jowitt com um outro nome”. BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 67.

252 GUERRA, Sidney. *Direitos Humanos: curso elementar*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 350.

253 SUPPER, Erich. *As implicações da globalização para o investimento, o emprego, a renda e a exclusão social. Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. Coordenadores: Tullo Vigevani, Jorge Lorenzetti. São Paulo: LTr, 1998, p. 50.

O surgimento de mercados unificados e do constante desenvolvimento econômico global acarretou o desvanecimento das fronteiras econômicas, gerando uma nítida interdependência entre os Estados. Inauguraram-se, assim, novas percepções acerca das fronteiras, que passaram para além da compreensão geográfica, mas se revestiram com um sentido oposto de “separação”, agregando um viés mais atrelado à unificação, seja esta econômica, cultural ou social. Assim, Fábio Aristimunho Vargas (2017) explica 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”²⁵⁴. Nesse sentido, cabe ressaltar que²⁵⁵:

Este movimento de internacionalização da economia tem obrigado os países a se tornarem cada vez mais competitivos no seu comércio exterior, sob pena de sucumbirem como nações politicamente independentes. Além das transformações que devem empreender no plano interno, buscando tornar suas economias mais eficientes, outra resposta que tem surtido efeito advém na forma de conglomerados de países em blocos econômicos, ou seja, na forma de integração regional (ou regionalismo) (CRUZ, 1998, p. 229).

A criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL adveio por meio do Tratado de Assunção, celebrado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991, o qual “promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL)”²⁵⁶. Ademais, as operações comerciais no MERCOSUL foram normatizadas por meio do Acordo de Complementação Econômica nº 18 - ACE 18, implementado no Brasil pelo Decreto nº

254 VARGAS, Fábio Aristimunho. Formação das fronteiras latino-americanas. – Brasília: FUNAG, 2017, p. 35.

255 CRUZ, Claudia Ferreira; CHAHAD, José Paulo Zeetano. O mercosul e a integração econômica regional: estágio atual da área de trabalho. Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais. Coordenadores: Tullo Vigevani, Jorge Lorenzetti. São Paulo: LTr, 1998, p. 229.

256 BRASIL. Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Brasília, DF. Portal da Legislação – Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.

550, de 27/05/92²⁵⁷. O registro se deu pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. Sob uma perspectiva Mercosulina, no tocante à composição de seus membros, cabe clarear que²⁵⁸:

Com mais de duas décadas de existência, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação dos países da região ao final da década de 80. Os membros fundadores do MERCOSUL são Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, signatários do Tratado de Assunção de 1991. A Venezuela aderiu ao Bloco em 2012, mas está suspensa, desde dezembro de 2016, por descumprimento de seu Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da Cláusula Democrática do Bloco. Todos os demais países sul-americanos estão vinculados ao MERCOSUL como Estados Associados. A Bolívia, por sua vez, tem o “status” de Estado Associado em processo de adesão (BRASIL, 2019).

O surgimento do MERCOSUL foi direcionado para a criação de uma política comercial comum, ou seja, pautado, primordialmente, nos valores econômicos entre os Estados signatários, se revestindo de personalidade jurídica internacional com raízes envergadas no Protocolo de Ouro Preto de 1994 (arts. 34 e 35). Ainda, o mencionado Protocolo foi o responsável pela definição dos pilares estruturais do Mercado Comum do Sul, modificando, em parte, o Tratado de Assunção que inaugurou a fase provisória, acompanhando o período de transição do bloco. Com o Protocolo de Ouro Preto houve a criação de vários órgãos intergovernamentais, desprovidos de caráter supranacional²⁵⁹, cada qual ficou responsável sobre um determinado assunto.

257 BRASIL. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-qua-is-o-brasil-e-parte/1819-acordos-mercosul-ace-18>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

258 BRASIL. Saiba mais sobre o Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 30 out. 2019.

259 “A diferença entre instituições intergovernamentais e supranacionais é essencial para compreender a dimensão jurídica dos processos de integração. Órgãos intergovernamentais são aqueles formados por representantes dos governos – funcionários que exercem uma função no quadro administrativo interno de cada país e que são encarregados, também, de participar das negociações; a decisão de um órgão intergovernamental é simplesmente uma decisão conjunta dos governos nele representados. Já os órgãos supranacionais são formados por um quadro próprio de funcionários, desvinculados dos governos dos países membros, e suas decisões são autônomas em relação a esses governos. FLORENCIO, Sérgio

A saber²⁶⁰:

- a) **Conselho do Mercado Comum:** “É o órgão superior responsável pela condução política do processo de integração e tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção”;
- b) **Foro Consultivo Econômico-Social:** “É o órgão de representação dos setores econômicos e sociais. Tem função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum”;
- c) **Parlamento do MERCOSUL:** “É o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-Partes, que procurará acelerar os procedimentos internos nos Estados-Partes, para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL”.
- d) **Secretaria do MERCOSUL:** “É o órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do MERCOSUL”.
- e) **Comissão de Comércio do MERCOSUL:** “É o órgão encarregado de assistir o GMC, tendo dentre suas competências a de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum pelos Estados-Partes para o funcionamento da União Aduaneira, bem como de acompanhar e revisar assuntos relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países”.
- f) **Grupo Mercado Comum:** “É o órgão executivo, que toma as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho e fixa programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum” (BRASIL, 2019).

Compõe as fontes jurídicas do bloco, as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, as Decisões do Conselho do Mercado Comum e as Resoluções do

Abreu e Lima. ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Mercosul hoje. 3ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1998, p. 74.

260 BRASIL. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1803-sgp-estrutura-organica-e-funcionamento>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

Grupo Mercado Comum²⁶¹, sendo obrigatória a observância destes pelos Estados signatários. Conforme expõe o Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços²⁶²:

Pela estrutura orgânica definida pelo Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL conta com três órgãos com capacidade decisória: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL, um órgão de representação parlamentar, que é a Comissão Parlamentar Conjunta, um órgão consultivo, que é o Foro Consultivo Econômico Social e um de apoio operacional, que é a Secretaria do MERCOSUL (BRASIL, 2019).

Destarte, não se trata de mera união aduaneira, mas sim de um processo de redemocratização entre os países latino-americanos que celebraram o tratado. Nesse sentido, o Protocolo de Ushuaia, promulgado em 2002, por meio do Decreto nº 4.210/02, reforça o compromisso democrático entre os países do MERCOSUL, Bolívia e Chile²⁶³. A Democracia enquanto instrumento de poder que emana do povo, é considerado o caminho mais coerente para a efetivação dos Direitos Humanos. Logo, ambos se encontram intimamente interligados, não havendo de se falar deste sem aquela. Ainda, há de se destacar que²⁶⁴:

Três pilares sustentam o Mercosul: o econômico, o social e o da cidadania. No aspecto econômico, o Mercosul é um bloco de união aduaneira. Nesse âmbito, ele tem como objetivo criar um mercado comum entre seus Estados-Partes. No pilar social, o Mercosul busca promover a articulação de políticas públicas regionais, relacionadas a temas como fome e erradicação da pobreza, universalização da educação e da saúde pública, e valorização e promoção da diversidade cultural, entre outros. Já na dimensão da cidadania, o bloco trabalha para implantar políticas que permitam a livre circulação de pessoas e a promoção dos

261 Idem.

262 Idem.

263 BRASIL. Decreto nº 4.210, de 24 de abr. de 2002. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Brasília, DF. Portal da Legislação – Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.

264 NOVO, B. N.. A importância do Mercosul para o Brasil. *Scientiam Juris*, v.5, n.1, p.17-26, 2017. DOI: <http://doi.org/10.6008/SPC2318-3039.2017.001.0002>. [Recurso eletrônico]. p. 20.

direitos civis, sociais, culturais e econômicos, assim como a garantia da igualdade de condições e acesso ao trabalho, educação e saúde (NOVO, 2017, p. 20).

O Protocolo de Ouro Preto traz em seu bojo a exigência do cumprimento dos ditames aduzidos pelo MERCOSUL, mas trata-se de uma tarefa árdua na prática, haja vista que por se tratar de normas internacionais, há todo um processo para internalizá-las nos ordenamentos jurídicos dos respectivos países signatários e, assim, dotá-las de efetividade e obrigatoriedade quanto ao seu cumprimento. Nessa toada, como já abordado o caráter intergovernamental do bloco, a incorporação das normas ocorrerá de forma aleatória, afastando a obrigação da internalização na prática.

Apesar de toda estrutura Mercosulina supramencionada, a problemática fulcral se encontra, todavia, na ausência de documentos vinculativos que versam sobre os Direitos Humanos, não obrigando os Estados Partes ao seu estrito cumprimento, mas apenas recomendando determinadas condutas alinhadas à matéria.

Ainda, por mais que a integração econômica seja a viga mestra de toda a construção normativa do MERCOSUL, é indispensável que o mesmo tenha uma roupagem de Direitos Humanos em sua estrutura normativa, com o escopo de revigorar o processo de integração dos países signatários. A política comercial deve ser pautada em uma economia humanizada e, muito embora conste na agenda do MERCOSUL a proteção dos Direitos Humanos, há uma evidente carência, ou melhor, uma lacuna na estrutura normativa sobre a temática, irradiando como efeito uma deficiência no tocante ao sistema de monitoramento, bem como na aplicação de pactos sancionatórios nas situações de inobservâncias às regras previstas.

As menções sobre os Direitos Humanos – diga-se de passagem, que são proporcionalmente rasas diante da grandeza do tema – elencadas no Protocolo de Ouro Preto e Tratado de Assunção são substancialmente inconsistentes para a manutenção da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

Os Direitos Humanos adquiriram, nesse cenário, uma eminente necessidade de ser tratado com a devida seriedade, pois não há de se falar de uma integração econômica entre os países que compõe o bloco econômico sem a observância de uma economia humanizada. Para tanto, pertinente seria a criação de um Tribunal de Justiça no âmbito da integração Mercosulina dotado de capacidade de harmonizar

e correlacionar os Direitos Humanos aos preceitos estabelecidos pelo MERCOSUL, assim como existe na União Europeia.

Reconhecendo a relevância dos Direitos Humanos como escopo fundamental para a manutenção de um bloco regional econômico pautado na justiça social e dignidade da pessoa humana, estabeleceu-se o Decreto nº 7.225, de 1º de julho de 2010, que promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em junho de 2005²⁶⁵.

É notória a preocupação dos países do MERCOSUL no tocante à vigilância dos Direitos Humanos, em que se têm tentativas de avanços na aplicabilidade e efetividade desses direitos. Todavia, não basta apenas ter a letra sem haver uma forma de estabelecer o cumprimento obrigatório dos ditames estabelecidos. Daí a necessidade da implementação de um Tribunal Mercosulino, bem como da homogeneização dos Direitos Fundamentais pelos países signatários.

3. A APLICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA UNIÃO EUROPEIA

Como abordado brevemente acima, após os conflitos bélicos e sociais marcados pelo episódio da II Guerra Mundial (1939-1945), a Europa encontrava-se completamente destruída e precisava ser reconstruída, espiritual e materialmente falando.

Após o advento da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, iniciou-se o processo de consolidação dos sistemas regionais de direitos humanos no mundo (europeu, americano, africano e asiático). Entre eles, o continente europeu foi o vanguardista ao desenvolver os primeiros mecanismos jurídicos de efetivação e proteção dos Direitos Humanos contidos no sistema global da ONU. Para tanto, em 1950 foi elaborada a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das liberdades individuais, almejando a responsabilidade de consagrar condições mínimas de proteção e dignidade de vida no continente europeu²⁶⁶.

265 BRASIL. Decreto nº 7.225, de 1º de julho de 2010. Promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 02 de jul. de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7225.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.

266 HUMANOS, Unidos pelos Direitos Humanos. Lei Internacional de Direitos Humanos. Disponível

Contudo, desde já é imperioso destacar a diferença que há entre o sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos, formado pela Convenção Europeia de 1950 (com entrada em vigor em 1953), do sistema econômico e político da União Europeia – EU. O primeiro refere-se ao continente europeu “como um todo”, ou seja, constituída pela aludida Convenção ratificada pelos 47 Estados-membros signatários, para que questões relacionadas aos direitos humanos fossem analisadas e tratadas pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem de 1954, pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 1959 - TEDH, e pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa, conforme mencionado pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado²⁶⁷.

Já o segundo sistema – que é o objeto do presente estudo – refere-se ao bloco econômico e político formado pelos 28 Estados-Membros que fazem parte da União Europeia – EU (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia), com sua criação iniciada em 1957, por apenas seis países, para atender as necessidades da antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE). E foi só em 1993, com o tratado de Maastricht, é que o bloco foi chamado de “União Europeia”.

Ademais, para que um Estado-Membro possa se tornar parte da União Europeia é indispensável que esteja em conformidade com os “3 Critérios de Copenhague”, que estão previstos no artigo 6º e 49º do Tratado de Maastricht²⁶⁸ – reforçados no Conselho Europeu de Madrid²⁶⁹:

em: <<https://www.unidospelosdireitoshumanos.org.br/what-are-human-rights/international-human-rights-law/international-human-rights-law-end.html?fbclid=IwAR2crE0XiJvxQmesgvQRlrYIUewj-v7pXHWNidOcB6D1zdkZ8L7ddyZFuYwQ>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

267 EUROPA, Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Conselho da Europa e Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/cons-europa-tedh.html>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

268 EUROPA. Tratado de Maastricht. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europeau/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

269 EUR. Lex. Glossário das sínteses. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/>>

- a estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito pelas minorias e a sua proteção;
- uma economia de mercado que funcione efetivamente e a capacidade de fazer face à pressão concorrencial e às forças de mercado da UE;
- a capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a capacidade de aplicar eficazmente as regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o acervo) e a adesão aos objetivos de união política, econômica e monetária (EUROPA, 2019).

Assim, as principais mudanças consistem na²⁷⁰:

Criação da União Europeia e introdução do procedimento de codecisão, que confere mais peso ao Parlamento no processo de tomada de decisão; novas formas de cooperação entre os governos dos países da UE, nomeadamente no quadro da defesa, da justiça e dos assuntos internos (EUROPA, 2019).

Desde sempre – da criação do projeto piloto das Comunidades Europeias, antes denominadas de *Europa dos Seis* (com Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos); *Europa dos Nove* (com a inclusão do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca); ou *Europa dos Doze* (depois com Grécia, Portugal e Espanha) – até os dias atuais na chamada UE dos 28 Estados-membros, a União vem sofrendo diversas modificações e acréscimos estruturais, por meio dos seus tratados e protocolos adicionais, alterados à medida que novos países passaram a aderir a UE, como p.ex., o Tratado de Fusão – Tratado de Bruxelas (1967), Ato Único Europeu (1987), Tratado da União Europeia – Tratado de Maastricht (1993), Tratado de Amsterdam (1999), Tratado de Nice (2003), e o Tratado de Lisboa (2009): em que estão previstos os objetivos e valores da EU, juntamente à Carta dos Direitos Fundamentais²⁷¹.

Já em relação às principais instituições da União Europeia, destacam-se o Par-

accession_criteria_copenhagen.html?locale=pt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

270 EUROPA. União Europeia. Tratados da EU. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt>. Acesso em: 09 dez. 2019.

271 EUROPA. União Europeia. Tratados da UE. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt>. Acesso em: 09 dez. 2019.

lamento Europeu, o Conselho Europeu, o *Council of the European Union*, a Presidência do Conselho da EU, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia – TJUE, o Banco Central Europeu – BCE, o Tribunal de Contas Europeu – TCE, o Serviço Europeu para a Ação Externa – SEAE, o Comitê Econômico e Social Europeu – CESE, o Comitê das Regiões Europeu – CR, o Banco Europeu de Investimento – BEI e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados – AEPD; entre muitas outras²⁷².

Os tratados da União Europeia estabelecem que todas as suas instituições (órgãos e poderes) acima mencionadas devem trabalhar em favor e na tutela dos Direitos Humanos. Isso porque a política da União Europeia, na matéria, está plasmada em duas importantes perspectivas: “1. a proteção dos direitos humanos fundamentais dos cidadãos da UE e; 2. a promoção dos direitos humanos em todo o mundo”²⁷³. Portanto, as metas e os valores do bloco econômico, social e político da União Europeia colocam “o ser humano no cerne da sua ação”. Tais previsões estão atualmente expressas no Tratado de Lisboa (2009), bem como na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Cabe ainda ressaltar que em 2004 também houve uma tentativa na elaboração de uma *Constituição para a Europa*, mas devido a não ratificação por alguns Estados-Membros, acabou por se tornar um projeto frustrado.

Isto quer dizer que o Tratado de Lisboa e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia são, hoje, os documentos mais importantes, porque neles estão previstos os direitos e as garantias dos cidadãos e dos residentes da UE. Isto porque os documentos preveem os direitos fundamentais que devem ser respeitados por todas as instituições, organismos e governos. Ou seja, regulamentam as atividades entre todos os indivíduos e entidades que mantêm relações sob os auspícios da UE, auxiliando assim todo o processo legislativo e jurisdicional deste bloco econômico. Portanto, torna-se claro que a política da UE prioriza o respeito à dignidade da pessoa humana,

272 EUROPA. União Europeia. Direitos Humanos e Democracia. Disponível em <https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_pt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

273 EUROPA. União Europeia. Direitos Humanos e Democracia. Disponível em <https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_pt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

na medida em que²⁷⁴:

1) promove os direitos das mulheres, das crianças, das minorias e das pessoas deslocadas; 2) opõe-se à pena de morte, à tortura, ao tráfico de seres humanos e à discriminação; 3) vela pelo respeito dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; 4) defende os Direitos Humanos no quadro de uma parceria dinâmica com países parceiros, organizações internacionais e regionais e grupos e associações a todos os níveis da sociedade; 5) prevê a inclusão de cláusulas relativas aos direitos humanos em todos os acordos de comércio ou cooperação com outros países etc. (EUROPA, 2019).

Destarte, quando os Estados-Membros ou as Instituições não respeitam os preceitos básicos contidos no Tratado de Lisboa e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que à luz da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, viola direitos líquidos e certos dos cidadãos ou residentes, ficam sujeitos às sanções jurisdicionais do Tribunal de Justiça da União Europeia TJUE - e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – TEDH.

Com dispêndio nas lições supramencionadas, os tratados previstos pela União Europeia primam pela observância dos Direitos Humanos, não devendo estes serem velados de forma apartada à economia, por exemplo, mas devem estar conexos ao tema. Nessa linha de raciocínio, não há de se falar em uma economia estruturada em sua complexidade, sem a investidura dos Direitos Humanos. Trata-se, então, de uma economia humanizada com raízes envergadas na sólida observância dos Direitos Humanos como forma de alcançar o Bem Comum. Compõe-se, assim, um bloco econômico – União Europeia – cujo alicerce está estruturado nos mais nobres princípios que dignificam o Homem em sua essência.

Nesse sentido, o bloco econômico europeu se distingue do MERCOSUL em razão de tal cumprimento, em que a violação dos Direitos Humanos tende a acarretar sanções jurisdicionais perante o Tribunal de Justiça da União Europeia e Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Não é por demais salientar, que tais sanções atuam

274 EUROPA. União Europeia. Direitos humanos e democracia. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_pt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

como instrumentos coibidores das condutas consideradas ilícitas, bem como se revestem como mecanismo garantidor da rigorosa observância dos preceitos, pois parte-se da análise que um determinado descumprimento há de originar consequências punitivas ao agente descumpridor.

4. CONCLUSÃO

Por tudo que foi comparado entre os dois blocos econômicos que nos propusemos analisar, faz-se mister salientar a necessidade da criação no MERCOSUL de uma Carta dos Direitos Fundamentais, assim como ocorreu na União Europeia. Relevante seria também a criação de um Tribunal de Justiça no âmbito do MERCOSUL para o trato de análise das demandas que envolvam ameaças e violações de Direitos Humanos no âmbito dos países que o compõem.

No mesmo sentido, prima-se pela vinculação do MERCOSUL à Organização dos Estados Americanos – à Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos – para que sejam observados e respeitados os preceitos da OEA, com a possibilidade de enviar as demandas para OEA em caso de violação dos valores desta organização por parte do MERCOSUL, harmonizando as legislações dos países-membros deste bloco, assim como aconteceu na União Europeia, a qual está subordinada à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e ao seu Tribunal, pois não há como se falar de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas sem a observância e respeito aos Direitos Humanos.

Isto porque, como visto acima, no MERCOSUL, as normativas existentes que tratam de Direitos Humanos, tem caráter apenas de diretrizes, ou seja, de recomendações para que os Estados partes implementem em seu ordenamento domésticos, no entanto, deveriam ter força vinculativa de lei, ou seja, obrigatória, inclusive com instrumentos para implantar de forma homogênea os Direitos Humanos no ordenamento jurídico doméstico de cada país parte, para que este direitos não sejam tratados de forma tão distinta entre os países partes, tendo em vista que o MERCOSUL ainda não conta com a integração jurídica da União Europeia.

5. REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BRASIL. **Decreto nº 350**, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Brasília, DF. Portal da Legislação – Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.225**, de 1º de julho de 2010. Promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília. 02 de jul. de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7225.htm>. Acesso em: Set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.210**, de 24 de abr. de 2002. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Brasília, DF. Portal da Legislação – Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm>. Acesso em: Nov. 2019.

BRASIL. **Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1803-sgp-estrutura-organica-e-funcionamento>>. Acesso em: Nov. 2019.

BRASIL. **Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1819-acordos-mercotel-18>>. Acesso em: Nov. 2019.

BRASIL. **Saiba mais sobre o Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercotel>>. Acesso em: 30 out. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5ª ed. Coimbra/Portugal: Livraria Almedina, s/d.

CRUZ, Claudia Ferreira; CHAHAD, José Paulo Zeetano. O Mercosul e a inte-

gração econômica regional: estágio atual da área de trabalho. VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge. (Coordenadores). **Globalização e integração regional**: atitudes sindicais e impactos sociais. São Paulo: LTr, 1998.

EUROPA, **Gabinete de Documentação e Direito Comparado**. Conselho da Europa e Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/cons-europa-tedh.html>>. Acesso em: Dez. 2019.

EUROPA. União Europeia. **Tratados da EU**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt>. Acesso em: Dez. 2019.

EUROPA. União Europeia. **Direitos Humanos e Democracia**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_pt>. Acesso em: Dez. 2019.

EUROPA. **Tratado de Maastricht**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf>. Acesso em: Dez. 2019.

EUR.Lex. **Glossário das sínteses**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=pt>. Acesso em: Dez. 2019.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul hoje**. 3ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1998.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos**: curso elementar. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

HUMANOS, Unidos pelos Direitos Humanos. **Lei Internacional de Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.unidospelosdireitoshumanos.org.br/what-are-human-rights/international-human-rights-law/international-human-rights-law-end.html?fbclid=IwAR2crE0XiJvxQmesgvQRirYIUewjv7pXHWNidOcB6D-1zdkZ8L7ddyZFuYwQ>>. Acesso em: Dez. 2019.

NOVO, B. N. A importância do Mercosul para o Brasil. **Scientiam Juris**, v.5, n.1, p.17-26, 2017. DOI: <http://doi.org/10.6008/SPC2318-3039.2017.001.0002>. [Recurso eletrônico]. Acesso em: Dez. 2019.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13.

ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

SUPPER, Erich. As implicações da globalização para o investimento, o emprego, a renda e a exclusão social. VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge. (Coordenadores). **Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais**. São Paulo: LTr, 1998.

VARGAS, Fábio Aristimunho. **Formação das fronteiras latino-americanas**. – Brasília: FUNAG, 2017, p. 35.

23. Paradiplomacia para integração fronteiriça no Mercosul

*Gustavo Oliveira Vieira*²⁷⁵

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A paradiplomacia: função e conceito; 3. Da mundialização à glocalização, o papel da paradiplomacia; 4. Paradiplomacia e integração (trans)fronteiriça no Mercosul; 5. Considerações finais; 6. Referências.

RESUMO

O texto visa introduzir o tema dos atores subnacionais no processo de integração fronteiriça do MERCOSUL. O capítulo tem três partes, iniciando com o conceito de Paradiplomacia para tratar, em um segundo momento, das conexões entre o local e o global, na abordagem da glocalização, adentrando, na sequência, na situação pontual do Mercosul. O trabalho argumenta sobre a Paradiplomacia como estratégia na mediação entre o “local” e “global”, e a sua função potencial nas localidades fronteiriças, enquanto mecanismo fundamental para o aprofundamento da integração regional. O MERCOSUL, e suas fronteiras nacionais, tem muito que avançar com maior protagonismo dos municípios, Estados, Províncias, Departamentos e demais atores subnacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Integração Regional. MERCOSUL. Paradiplomacia; Fronteiras.

²⁷⁵ Professor de Direito Internacional e Direito da Integração da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Coordenador do projeto de pesquisa “Integração Fronteiriça” e de extensão “Paradiplomacia para Integração Transfronteiriça”. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4394697909393247>. E-mail: gustavo.vieira@unila.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto visa fundamentar a relevância e problematizar a situação da integração mercosulina pelos atores subnacionais, via Paradiplomacia, com ênfase na integração fronteiriça no Mercosul. O estágio do processo de integração mercosulino, aliado às divergências entre as lideranças dos governos centrais, sinaliza a pertinência estratégica do posicionamento e das políticas públicas levadas a cabo pelos governos subnacionais (estados, municípios, províncias, departamentos) – um fundamento perene e uma razão contextual.

O cenário político de disputas, nacionais e internacionais, em torno dos distintos projetos de integração regional delineia um horizonte de fricções e ajustes sistemáticos a serem realizados nas próximas décadas pelos governos centrais. Em paralelo, sinérgico ou em contraposição a tais fluxos, os governos subnacionais são chamados a se posicionarem sobre a agenda internacional, seja pela resistência política que possam expressar, seja pela dimensão dos impactos locais que a mundialização promove e aos quais deverão se adaptar. Gradualmente, mais e mais mecanismos de Paradiplomacia (relações internacionais por governos subnacionais) são projetados, engendrados e acionados para atender a tal demanda típica dos processos que se pode delimitar enquanto “internacionalização dos territórios”.

Desde o ponto de vista da abordagem territorial, cabe destacar que 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.

Nesse sentido, o presente texto inicia por expor a Paradiplomacia como estratégia na mediação entre o “local” e “global”, trazendo ao final as iniciativas de Paradi-

plomacia e integração fronteiriça institucionalizadas no MERCOSUL.

2. A PARADIPLOMACIA: FUNÇÃO E CONCEITO

O exercício da atividade diplomática açambarca uma diversidade de práticas, para além da diplomacia oficial dos governos centrais dos Estados nacionais, demanda um burilamento terminológico capaz de dar maior precisão à pesquisa em Relações Internacionais, seja pelo incremento de prefixo *para* (do grego, ao lado de, proximidade), mas mais amplamente pela adjetivação do substantivo, como se percebe em diplomacia *multinível*, diplomacia *descentralizada*, diplomacia *subestatal* ou diplomacia *federativa*, que expressam parcelas ou vieses importantes do conceito de Paradiplomacia.

Segundo o professor espanhol Noé Cornago (2001):

*La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales*²⁷⁶.

Ainda que a origem da sociedade internacional tenha raiz na diplomacia entre cidades, política e militarmente organizadas e articuladas com certa autonomia²⁷⁷, a estruturação da estatalidade e da cooriginária interestatalidade justificaram o arquétipo interpretativo na corrente realista estadocêntrica. Entretanto, as limitações desse modo de compreender as Relações Internacionais contemporâneas tornam-se cada vez mais evidentes na medida em que a compressão espaço-temporal provocada pela mundialização avança - na esteira da Revolução das Tecnologias de Informação, da Globalização Econômica, da Integração Regional, da Normatização expansiva dos Direitos Humanos, da Sociedade Civil pós-nacio-

276 CORNAGO, Noé. Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. In: FRANCISCO, Aldecoa; MICHAEL, Keating (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 56.

277 WATSON, Adam. *A Evolução da Sociedade Internacional: uma análise histórica comparativa*. Tradução de René Loncan. Brasília: UNB, 2004.

nal, entre outras eventuais dimensões que se poderia descrever do macrofenômeno que desenha o *zeitgeist* contemporâneo.

3. DA MUNDIALIZAÇÃO À GLOCALIZAÇÃO, O PAPEL DA PARADIPLOMACIA

Outro neologismo que surgiu em meio a estes estudos é a *glocalização*, com a fusão do desígnio espacial dos fenômenos que são simultaneamente *globais* e *locais*, na medida em que seus atores se tornam glociais – tanto margeados pela globalidade quanto culturalmente enraizados na localidade. O conceito glocal reflete a capacidade de resistência das especificidades locais, acatando dessa maneira a perspectiva “interlocal”. Ainda que a glocalização não refute em si a oposição entre globalidade dos investidores e localização dos fornecedores de mão de obra extensores e mantenedores das assimetrias. Segundo Rodríguez (2010),

*El concepto 'glocal' parece, sin duda, un avance respecto de las posiciones cerradas en las teorías de las culturas como todos coherentes y rígidos, y de ahí viene su popularidad. Normalmente, se le atribuye, además, un contenido normativamente positivo asociado a la percepción de que el concepto refleja la capacidad de resistencia de las culturas locales y los sujetos cuyas prácticas las recrean, énfasis que compartimos. No obstante, creemos que merece la pena ser cuidadosos para no transpasar los límites de este argumento para acabar identificando lo 'glocal' con una fusión libre e irrestricta de las prácticas y significado, creciente a medida que la circulación de sus portadores se acelera*²⁷⁸.

Na visão de Nahuel Oddone(2015), os governos subnacionais interpretaram sua projeção internacional em duas perspectivas:

1) como una movilización política con raíces internas producto de las demandas de sus ciudadanos y ciudadanas conectados globalmente a partir de las tecnologías de la información y la comunicación con sus pares de otros países, con sociedades civiles más densificadas, que los han llevado a demandar políticas públicas con mayor innovación y eficacia o la transferencia de buenas prácticas

278 RODRÍGUEZ, Beatriz; NOYA, Javier. *Teorías Sociológicas de la Globalización*. Madrid: Tecnos, 2010, p. 127.

internacionales; y, por otro lado, 2) como una respuesta “desde el territorio” a la fragmentación de la economía global que los ha obligado a “encadenarse” productivamente bajo nuevos esquemas y lógicas que se basan en la necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas en el marco de la conformación de mega mercados y la irrupción de cadenas globales de valor al mismo tiempo que todavía persiguen la disminución de la heterogeneidad estructural que ha caracterizado a las economías nacionales y la resolución de otras asimetrías²⁷⁹.

Nesse contexto, a paradiplomacia é percebida nas Teorias de Relações Internacionais a partir de quatro enquadramentos principais: do ator internacional; da política externa; do território no desenvolvimento; da integração regional. Sob esses quatro prismas de abordagem, a Paradiplomacia desponta de maneira substancial e potencialmente inovadora.

4. PARADIPLOMACIA E INTEGRAÇÃO (TRANS)FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL

Para além da mera delimitação das fronteiras, um conjunto de assuntos sobre segurança internacional também passam pela regulamentação internacional, multilateral ou bilateral, para proteger territórios, populações, ambientes e soberania, prevenir macrocriminalidades transfronteiriças (como tráfico de drogas, armas e pessoas, evasões fiscais, *e.g.*) por meio da cooperação internacional, seja ela judiciária ou mesmo policial (chegando a se falar em diplomacia policial²⁸⁰). Mais recentemente, no fluxo dos processos de aprofundamento dos blocos econômicos regionais, tem-se elevado à pauta política das relações internacionais a integração fronteiriça, em um desdobramento cada vez mais *local* das políticas internacionais regionais.

Diversas iniciativas internacionais pauta(ra)m as fronteiras, porém na agen-

279 ODDONE, Carlos Nahuel. *La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Tese de Doutorado do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao, 2015, p. 66.

280 WERNER, Guilherme Cunha; ROSA, João Luiz. A Diplomacia Policial como Instrumento no Combate ao Crime Organizado Transnacional. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremmel (Orgs.). *(Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas*. Foz do Iguaçu: IDESE, 2019, p. 117-130.

da do MERCOSUL com destaque ao século XXI. No marco dos processos de integração regional pós-(neo)liberal da América do Sul, quando os radares políticos se abriram para novas dimensões político-sociais, problemas além da agenda comercial passaram a ser incluídos na pauta da integração e incorporaram um nível distinto de interesse estratégico regional – por aí deu-se origem ao Fórum Consultivo dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) em 2004, o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) no mesmo ano, Instituto Social do MERCOSUL (2007), Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (2009), além das novas fontes de Direito da Integração, originárias e derivadas, que estruturaram normativamente a nova agenda.

Nesse contexto, o entendimento sobre o papel da cooperação transfronteiriça para a integração regional assume novo relevo, precisamente sintetizado por Nahuel Oddone (2015):

*La cooperación transfronteriza es un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción internacional de las zonas que, generalmente y en la mayoría de los casos, han sido consideradas periféricas por sus propios Estados. La necesidad de articular la integración regional con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de generar acciones capaces de promover procesos convergentes y en forma reticular, tanto en el plano institucional como económico, para las áreas fronterizas*²⁸¹.

Neste novo ciclo, identificado politicamente pelo Consenso de Buenos Aires de 2003 e pelo Compromisso de Puerto Iguazú de 2005, focado no desenvolvimento produtivo e bem-estar social, reforça-se a necessidade da cooperação também a partir do “local” entre ambos os lados das fronteiras, para a solução dos múltiplos desafios cotidianos e construção de políticas públicas na perspectiva pós-nacional – que tendem a se deslocar para o aprofundamento da Paradiplomacia (relações internacionais com base nos atores estatais subnacionais).

Notadamente no marco do MERCOSUL, a questão da integração fronteiriça tem fluído em Grupos de Trabalho, Seminários, Fóruns, projetos, Relatórios entre

281 ODDONE, op. cit., 2015, p. 18-19.

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) se constituiu 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, proporcionando mais espaço aos atores estatais subnacionais na construção da integração e abrindo caminhos também para que a cooperação transfronteiriça se realize por diversas vias institucionais. Soma-se a tais iniciativas a proposta brasileira para a criação das Mercoregiões, por meio de um Acordo para Promoção da Integração Fronteiriça, visando a institucionalização de régios de cooperação fronteiriça no MERCOSUL, para ações conjuntas visando a melhora da qualidade dos serviços públicos de saúde, educação, assistência social, promoção econômica e trânsito de pessoas.

Ainda assim, é pertinente sublinhar a ausência de uma definição mercosulina de cooperação transfronteiriça, ainda que alguns Estados nacionais a tenham²⁸². Portanto, ainda há a necessidade de se “mercosulizar” políticas públicas de cooperação transfronteiriça:

La necesidad de mercosulizar las políticas públicas de los Estados Parte a los efectos de estimular una gobernanza multinível, es una cuestión clave en términos de identificación de la ciudadanía con el proceso de integración regional del MERCOSUR. La tarea pendiente es señalar y sistematizar temas de la agenda de la

282 ODDONE, *op. cit.*, 2015, p. 261.

*gestión local (demandas en un sentido de descentralización bottom up) que permitan a puesta en marcha de procesos de desarrollo e integración 'desde abajo', que fortalezcan la autonomía municipal, la división de competencias y el principio de la subsidiariedad, al mismo tiempo que creen nuevas bases y estímulos para el proceso de integración regional y su necesidad de favorecer con resultados una mayor cohesión social y cooperación territorial*²⁸³.

No contexto mercosulino, o que se percebe é o início de uma institucionalidade voltada à integração fronteiriça, com o empoderamento de atores internacionais subnacionais (MERCOCIDADES, FCCR), sem personalidade internacional, e projetos de fontes de Direito Internacional Público da Integração derivados, notadamente Decisões do CMC. Entretanto, é de se esperar que a ampliação da agenda promova sensibilidade dos órgãos do MERCOSUL acerca das realidades fronteiriças e o potencial integrador e de bem-estar da cooperação transfronteiriça.

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. São aprofundamentos na integração das relações bilaterais em sinergia, e não competição, com os processos multilaterais de integração. Tal passo reconhece que a integração de certas comunidades fronteiriças é pré-existente 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.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *zeitgeist* contemporâneo é associado ao advento da mundialização, que acelerou e complexificou a dinâmica das Relações Internacionais, desafiando os arquétipos políticos e jurídicos que regem a interpretação do sistema internacional e a normatizam. Apesar de surgirem diferentes conceitos, a partir desse termo (mundialização) que é mais abrangente que as demais sinonímias utilizadas (internacionali-

283 ODDONE, op. cit., p. 262.

zação, globalização, transnacionalização, *e.g.*), uma das repercussões em diminuta escala demanda problematização, que é a *glocalização*, a interação do global com o local, assim como do local no global. Impactos que são amplificados nas fronteiras, as linhas divisórias entre Estados nacionais.

Por tudo isso, é hora de superar o esquecimento dos atores subnacionais para a integração mercosulina, sobretudo depois de vivenciados diferentes estágios de desenvolvimento do MERCOSUL (liberal, neoliberal, pós-neoliberal), acompanhadas de diferentes crises, que colocam em dúvida permanentemente se são crises terminais ou de crescimento. O fato é que se reafirma o caminho da integração regional, apesar das disputas de projetos, contudo, todos os atores devem fluir nas vias institucionais abertas para a integração.

Da mesma forma, é relevante a utilização de categorias conceituais que permitam amplificar a sensibilidade nos processos de construção da macropolítica. Assim como a formação do Estado nacional e integração regional tenderam a uma pretensa harmonização de espaços territoriais profundamente diversos, o desvelamento as especificidades territoriais, pela abordagem da internacionalização do território, identificação dos territórios fronteiriços e a Paradiplomacia permitem ampliar vozes e percepções capazes de qualificar a integração projetada até então.

A assimetria dos formatos de Estado (federativo ou unitário) desafiam a Paradiplomacia. Observando os membros originários do Mercosul, Paraguai e Uruguai são unitários, enquanto Argentina e Brasil são federativos. Mesmo nos estados federativos, a diversidade do sistema de distribuição de competências executivas e legislativas dificultam sua harmonização – como se percebe entre papel das províncias argentinas e estados brasileiros.

O cenário político de disputas, internas e externas, em torno dos variados projetos de integração regional deverão persistir a longo prazo. O desafio será tornar tais crises oportunidades para aperfeiçoamento institucional e maturação dos atores para sua autoconsciência *glocal*. O olhar aos territórios fronteiriços, notadamente a melhoria das condições institucionais para integração transfronteiriça, assim como a sofisticação das condições para maior efetividade da Paradiplomacia poderão representar aportes significativos para o presente-futuro da integração mercosulina.

6. REFERÊNCIAS

AVELÃS NUNES, A. J. **A Constituição Européia: a constitucionalização do neoliberalismo**. São Paulo: Coimbra/RT, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Europa: uma aventura inacabada**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz M. de. **Manual de Direito Comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CHRISTIANSEN, Thomas. Regionalism in international affairs. In: BAYLIS, John; SMITH, S.; OWENS, Patricia. **The Globalization of World Politics**. 4. ed. New York: Oxford, 2008.

CORNAGO, Noé. Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. In: FRANCISCO, Aldecoa; MICHAEL, Keating (eds.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **¡Ay, Europa!** Pequeños escritos políticos. Traducción de José Luis L. de Lizaga et. al. Madrid: Trota, 2009.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Tradução de Sérgio Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ODDONE, Carlos Nahuel. **La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica**. Tese de Doutoramento do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao, 2015.

ODDONE, Nahuel; GALANTINI, Eduardo Leonel. **Monte Caseros-Bella Unión-Barra do Quaraí: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur**. Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, 2016.

OLIVEIRA, Odete Maria. **Integração Nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada**. Florianópolis: UFSC, 1996.

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

POZZO, Aníbal Orué. Paraguay y sus fronteras. Apuntes sobre culturas en movimiento en territorios que se reconfiguran. In: PEREIRA, Diana Araujo (Org.). **Cartografia Imaginária da Tríplice Fronteira**. São Paulo: Dobra Editorial, 2014, p. 13-30.

RODRÍGUEZ, Beatriz; NOYA, Javier. **Teorías Sociológicas de la Globalización**. Madrid: Tecnos, 2010.

SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa**. Tradução de Sérgio Duarte. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/UNB/IPRI, 2003.

SILVA, Karine de Souza. **Direito da Comunidade Européia**: fontes, princípios e procedimentos. Ijuí: Unijuí, 2005.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. **Constitucionalismo na Mundialização**: desafios e perspectivas da Democracia e dos Direitos Humanos. Ijuí: Unijuí, 2015.

VIEIRA, G. O.. Integração Transfronteiriça: Ressignificar Sentidos, com “novos” atores. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL**, Ano 7, N. 13, 2019, p. 15-32.

WATSON, Adam. **A Evolução da Sociedade Internacional**: uma análise histórica comparativa. Tradução de René Loncan. Brasília: UNB, 2004.

WERNER, Guilherme Cunha; ROSA, João Luiz. A Diplomacia Policial como Instrumento no Combate ao Crime Organizado Transnacional. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Orgs.). **(Re)Definições das Fronteiras**: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu: IDESE, 2019, p. 117-130.

24. A extensão do mercado ilegal de defensivos agrícolas no Brasil²⁸⁴

Rosane Amadori²⁸⁵

Luciano Stremel Barros²⁸⁶

Javert Ribeiro da Fonseca Neto²⁸⁷

Rita Carvalho²⁸⁸

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A legislação e o contrabando de agroquímicos; 3. As ações de repressão; 4. Brasil, celeiro do mundo; 5. Panorama da atividade ilícita; 6. Modus operandi das quadrilhas; 7. Considerações finais.

RESUMO

O objetivo desse capítulo é identificar e mapear a atuação das quadrilhas especializadas que atuam no contrabando de defensivos agrícolas no Brasil. Indicadores

284 Este trabalho foi publicado na forma de estudo “O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil”. Disponível em: www.idesf.org.br.

285 Mestre em Linguística e Semiótica pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduada em Comunicação Social – Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria – UFMS. Pesquisadora do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF. E-mail: rosaneamadori1@gmail.com

286 Mestrando em Gestão de Empresas - Universidade Autónoma 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. Presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras - IDESF. E-mail: barros@idesf.org.br

287 Mestre em Direito pela UNISINOS/RS. Especialista em Processo Civil pela Faculdade Curitiba de Direito. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Diretor Jurídico do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF. E-mail: javert@ribeirodafonseca.com.br.

288 Doutoranda em Sociedade, Cultura e Fronteira (interdisciplinar) pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) – Campus de Foz do Iguaçu. Mestre em Geografia pela UNIOESTE - Campus de Marechal Cândido Rondon. Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Componente do Grupo de Pesquisa Turismo, Hospitalidade e Territorialidades Transfronteiriças, atuando na linha de pesquisa: Territorialidades Transfronteiriças. E-mail: rita.p.carvalho@hotmail.com.

das forças de segurança acerca das apreensões de pesticidas demonstram não só aumento na incidência deste ilícito como sua penetração em áreas de agricultura já consolidadas e, também, nas novas fronteiras agrícolas brasileiras, a exemplo da região denominada como Matopiba, área agricultável formada pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, quase ao extremo do Brasil. Para dimensionar o mercado ilícito do contrabando foram utilizadas consultas às principais operações realizadas pelas forças de segurança nas esferas federais e estaduais, entrevistas com delegados e outros agentes das polícias brasileiras, investigações e entrevistas nos países vizinhos. O presente capítulo também trouxe como fonte notícias veiculadas na imprensa do Brasil e do Paraguai. Foi possível identificar o *modus operandi* das quadrilhas, traçar um mapa de calor com a incidência das apreensões e identificar a diversidade de rotas utilizadas pelos contrabandistas. A atuação dos agentes de segurança não consegue evitar que as substâncias ilegais cheguem até as lavouras, um ilícito que tem efeitos sobre a economia e o meio ambiente e coloca em risco a saúde da sociedade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Agroquímicos. Contrabando. Defensivos agrícolas. Fronteiras. Descaminho.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem 16,8 mil quilômetros de fronteiras, áreas situadas em 11 estados e limítrofes com 10 países, por onde passam mercadorias ilegais que representam cifras astronômicas e passivos incalculáveis para a saúde da população e o meio ambiente. Mais relevante do que o aspecto econômico é o rastro em passivo social ainda imensurado.

O contrabando e descaminho de mercadorias, entre elas os defensivos agrícolas, representa para a indústria e para a arrecadação nacional perdas de aproximadamente R\$ 20 bilhões anuais. Se o peso desses ilícitos recai, inicialmente, sobre as regiões fronteiriças, o saldo negativo é pago pela sociedade, uma vez que o

tráfico que passa pelas fronteiras chega até os grandes centros urbanos.

Substâncias utilizadas para proteger as lavouras de pragas, os agroquímicos têm sua fabricação e uso controlado no país. A fragilidade das fronteiras brasileiras, porém, expõe a agricultura nacional ao uso indiscriminado desses produtos. A linha demarcatória entre o Brasil e seus vizinhos de território corresponde à terceira maior extensão fronteiriça do mundo, dimensão continental que amplia a complexidade na regulação do fluxo de mercadorias.

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. 6).

Na faixa territorial de 150 quilômetros considerada área de fronteira estão situadas 32 cidades gêmeas reconhecidas pelo Ministério da Integração Nacional, as quais apresentam uma realidade muito mais difícil nos âmbitos econômico, social e de segurança pública do que a média das cidades brasileiras (IDESF, 2018). De toda a extensão de fronteiras, seguramente a mais vulnerável ao trânsito de mercadorias irregulares é a que liga o Brasil com o Paraguai. Ainda com mais ênfase, nas proximidades com a Argentina, região de Foz do Iguaçu (PR), denominada tríplice fronteira. Essa região serve de passagem de produtos contrabandeados há várias décadas, cada época um tipo produto diferente, alimentada pela diferença de preços entre os países.

O contrabando de café do Brasil para o Paraguai foi outra prática absorvida pela porosidade da fronteira. A atividade ilegal teve início por volta da década de 40, quando o café era o produto mais importante da economia brasileira e tinha um imposto muito alto (PARO, 2016, p. 106).

A mudança comportamental proporcionada pelo consumo, é fator que rege a alteração no foco dos contrabandistas. É o que mostra estudo do IDESF (2018), indicando que um dos mais recentes vieses do contrabando é o voltado para equipamentos de telecomunicações, embalados pela expansão da rede de fibra ótica para acesso à internet no Brasil.

Atualmente, o contrabando de agroquímicos pode ser considerado um dos crimes que caracterizam o mercado ilegal alimentado nas fronteiras brasileiras. Reportagem publicada pelo jornal americano *The Washington Post* (2020)²⁸⁹ denuncia o crescente comércio ilegal de pesticidas no Brasil. Segundo estudo do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), a entrada ilegal de defensivos agrícolas alimenta uma cadeia de outros ilícitos no país.

Além da falsificação, o contrabando está relacionado a uma série de outros delitos, tais como estelionato, roubo de veículos, falsidade ideológica, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e crime contra a ordem tributária e contra o meio ambiente. O ilícito também está associado à corrupção, uma vez que, segundo as forças de segurança, não existe entrada de defensivos ilegais no País sem que haja corrupção de agentes públicos em alguma esfera (IDESF, 2019, p. 11).

O desembargador federal do TRF da 4ª Região, Paulo Afonso Brum Vaz, em matéria publicada na Revista de Doutrina da 4ª Região²⁹⁰, discorreu sobre o mercado ilegal de agroquímicos:

A pirataria com agrotóxicos é prática comum nos Estados do sul, com tendência para se espalhar por todo o país. Contrabando, furto, roubo e falsificação possibilitam a venda e o uso de agrotóxicos sem o necessário receituário agrônomo. Burlando as exigências legais e sem controle técnico, o produto tóxico é utilizado com prejuízo à saúde pública e ao meio ambiente. Os piratas das lavouras agem principalmente entre os municípios situados nas fronteiras.

Este capítulo traz o levantamento do fluxo na entrada ilegal de defensivos agrícolas no Brasil. O problema de pesquisa que norteia o trabalho é: Qual o *modus operandi* das quadrilhas que contrabandeiam agroquímicos para o Brasil? A hipó-

289 Disponível em: <https://www-washingtonpost-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.washingtonpost.com/world/the_americas/in-agricultural-giant-brazil-a-new-and-growing-hazard-the-illegal-trade-in-pesticides/2020/02/09/2c0b2f2e-30b3-11ea-a053-dc6d944ba776_story.html?output=amp>. Acesso em: Mar. 2020.

290 Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/62621/crimes_agrotoxicos.pdf>. Acesso em: Mar. 2020.

tese inicial é que a maior parte dos produtos que ingressam ilegalmente no País atravessam as fronteiras vindos do vizinho Paraguai, preferencialmente pelo meio rodoviário.

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar a operacionalidade dos grupos organizados para fazer com que os pesticidas contrabandeados cheguem até as áreas agrícolas brasileiras. O trabalho se estrutura no Método Indutivo²⁹¹ e também em amplo levantamento de dados realizado em órgãos oficiais do Brasil e em países vizinhos.

Foram utilizadas ainda entrevistas com agentes públicos que atuam diretamente na contenção dos ilícitos pesquisados, informações veiculadas na imprensa oficial e pesquisa de campo nas áreas fronteiriças brasileiras de maior fluxo de mercadorias contrabandeadas, essencialmente nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso do Sul.

2. A LEGISLAÇÃO E O CONTRABANDO DE AGROQUÍMICOS

Segundo a Revista Jurídica da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS) (2016)²⁹², a utilização periódica de agroquímicos na agricultura brasileira iniciou na década de 1960, porém o uso de tais substâncias vigorou em âmbito federal sem norma específica até a edição da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 - mais conhecida como *Lei dos Agrotóxicos*²⁹³. Em seu artigo 15, a Lei impõe que aquele que comercializa, transporta ou usa agroquímicos não registrado no país pratica crime, sujeito à pena de reclusão de 2 a 4 anos, mais multa.

Já o inciso IX, do artigo 17, da mesma lei, estatui que sejam destruídos vegetais e alimentos processados com os referidos vegetais, nos quais tenham sido aplicados agroquímico de uso não autorizado no país. Assim, o agricultor que comprar e usar agroquímico contrabandeado, além de ser processado criminalmente por

291 “[...] 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)

292 Disponível em: < <http://periodicos.uefs.br/index.php/revistajuridica/article/view/1819>>. Acesso em: Mar. 2020.

293 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm>. Acesso em: Mar. 2020.

receptação de contrabando e crime ambiental, poderá ter sua lavoura interditada e destruída por meio de incineração.

O transporte mercadorias de outros países sem a emissão de notas fiscais incide também em crime fiscal, sujeito a autuação da Receita Federal. Incide ainda em contrabando ou descaminho, conforme previsto no Art. 334 do Código Penal (BRASIL, 2014, S/P)²⁹⁴, com pena de reclusão de 1 a 4 anos.

A Lei nº 13.008/14²⁹⁵ trouxe alteração no que se refere a separação no delito de descaminho, descrito no art. 334, e no crime de contrabando, previsto no art. 334-A, ambos do Código Penal.

Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria: pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Art. 334-A. Importar ou exportar mercadoria proibida: pena de reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

A alteração também prevê que a pena poderá dobrar se os delitos forem cometidos por intermédio de transportes marítimos ou fluviais, o que antes era previsto para o transporte aéreo.

Portanto, o agroquímico pode ser contrabandeado ou mesmo objeto de descaminho. É que prevê o artigo 8º do Decreto nº 4.074/2002²⁹⁶, que dispõe:

Os agrotóxicos, seus componentes e afins só poderão ser produzidos, manipulados, importados, exportados, comercializados e utilizados no território nacional se previamente registrados no órgão federal competente, atendidas as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da agricultura, saúde e meio ambiente.

Também o artigo 15 da Lei de Agrotóxico em sua amplitude (Redação dada

294 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: Mar. 2020.

295 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13008.htm>. Acesso em: Mar. 2020.

296 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em: Mar. 2020.

pela Lei nº 9.974, de 2000) estatui que:

Aquele que produzir, comercializar, transportar, aplicar, prestar serviço, der destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, em descumprimento às exigências estabelecidas na legislação pertinente estará sujeito à pena de reclusão, de dois a quatro anos, além de multa.

Tal dispositivo revela-se tratar de crimes de ação múltipla, posto que contém várias modalidades de condutas correspondentes. Diante disso, a aplicação da legislação de crimes entre o contrabando e o tipo penal previsto na *Lei de Agrotóxicos* é de vital importância para coibir tal conduta, o que gera uma pena mais alta a ser aplicada, uma vez que se costuma aplicar somente o artigo 334 do Código Penal Brasileiro. Portanto, a aplicação do tipo penal adequado revela-se meio eficaz de reduzir o uso de agroquímicos contrabandeado, tendo em vista os males que tal uso ilegal causa ao meio ambiente e à saúde pública.

De acordo com os artigos 57 a 60 do Decreto nº 4.074/02, as empresas infratoras têm a responsabilidade pela destinação dos produtos apreendidos. Contudo, até que sejam concluídos os processos administrativos ou judiciais a eles relacionados ou determinada a destruição dos produtos, caberá à União armazenar temporariamente quaisquer tipos de agroquímicos apreendidos.

Outro ponto importante, que nos remete a certa insegurança jurídica, é o que se refere emaranhado legislativo na esfera do Mercosul. O problema do contrabando de agroquímicos ocorre e tende a se agravar porque existe um desnível legislativo na área da proteção ambiental e da saúde pública entre os países que compõem o bloco, notadamente no concernente aos agroquímicos.

3. BRASIL, CELEIRO DO MUNDO

O Brasil deverá colher um volume de 251 milhões de toneladas de grãos na safra 2019/20, segundo estimativa da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O indicativo atual sinaliza incremento de 3,8% em relação as 238,4 milhões de toneladas colhidas na safra 2018/19.

Atualmente, o Brasil é o segundo maior produtor agrícola do mundo, superado apenas pelos Estados Unidos, com perspectiva de ocupar a primeira posição nos

próximos anos. O país já é um dos maiores exportadores agrícolas globais, sendo o maior produtor de cana-de-açúcar, de café e de laranja. Ocupa a segunda posição na produção de soja e de fumo e é o terceiro em volume de produção de milho²⁹⁷.

Foi com resultados como esse que o Brasil passou da posição de importador de alimentos, há cerca de cinco décadas, para a de um dos maiores celeiros do mundo. Estima-se que, atualmente, a produção nacional alimente cerca de 1,5 bilhões de pessoas. E a projeção do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA) é que, até 2030, um terço dos produtos agrícolas comercializados mundialmente sejam cultivados no Brasil.

No momento em que a agricultura brasileira se destaca, o uso de defensivos agrícolas assume função de suporte no melhoramento das plantas e no combate às pragas das lavouras. Por defensivos agrícolas definimos substâncias químicas ou biológicas utilizadas nas lavouras para proteger a incidência ou o efeito de organismos vivos tais como ervas daninhas, insetos, fungos, bactérias, ácaros, moluscos e roedores, os quais causam prejuízos ao cultivo de alimentos.

Os produtos aprovados para utilização na agricultura brasileira passam por avaliação criteriosa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), órgão do Ministério da Saúde (MS), antes de serem liberados.

Mas o rigor dos órgãos competentes não consegue evitar que substâncias de uso não permitido cheguem até as lavouras por meios ilícitos. Quadrilhas especializadas, esquemas bem montados e falta de conscientização de produtores afetam a economia, colocam em risco a saúde dos consumidores e comprometem o meio ambiente.

4. AS AÇÕES DE REPRESSÃO

Como fonte de pesquisa, este trabalho fez uso de informações das principais operações realizadas pela Polícia Federal, em conjunto aos outros órgãos federais

297 Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/12/08/pesquisa-e-tecnologia-fazem-o-pais-bater-recorde-na-exportacao-agricola.htm>>.

e estaduais responsáveis pelo controle e fiscalização do contrabando e falsificação, com objetivo de coibir os ilícitos da prática comercial e produtiva de defensivos agrícolas ilegais no País²⁹⁸:

Quadro 1: Apreensões de drogas nas operações da Polícia Federal.

	OPERAÇÃO	ANO	ÁREA DE ATUAÇÃO	APREENSÃO
1	Caa-Ete	2005	RS, SC, GO	Aprox. 5 toneladas
2	Campo Verde	2007	SC, PR, MS, MT, MG, BA, GO, DF	10 toneladas
3	Piratas da Lavoura	2007	PR, MT	10 toneladas
4	Pó da China I	2007	RS, SC, PR	4,5 toneladas
5	Ceres	2007	PR, MS, GO	13 toneladas
6	Zaqueu	2007	PR, MS, MT, GO, MG	Aprox. 10 toneladas
7	Pureza	2009	PR, MS, GO, BA	8,5 toneladas
8	Negócio da China	2009	BA, PE	660 quilos
9	Quileros	2009	RS, SC, MT, BA	2,3 toneladas
10	Cobra D'Água	2009	PR, SP	80 quilos
11	Dose Única	2010	PR, BA	6,5 toneladas
12	Láparos	2011	SP, MT, MS, MG, RO	6,5 toneladas
13	Salamanca	2012	RS	5 toneladas
14	Boa Safra	2012	PR	1,2 toneladas
15	Pindorama	2012	SP	12.000 litros
16	Primavera Silenciosa	2012	RS, SC	Aprox. 500 kg
17	São Lourenço	2012	MT, MS, SP	1 tonelada
18	CEIFA	2013	RS, SC	6,6 toneladas
19	Pó da China – Redex	2015	RS, PA, TO	500 quilos
20	Poison Cachê	2017	MT, SP, GO, DF	Aprox. 500 quilos
21	Quileros II	2017	RS, SC, MT, BA, PI, TO	13,2 toneladas
22	Terra Envenenada	2018	PR, MS, MT	1 tonelada
23	Pente Fino	2018	RS, PR, SP	4 mil litros

298 Fonte: Z1 Assessoria e Consultoria de Inteligência Empresarial Ltda

24	Abate	2020	MS	Quadrilha movimentou 30 toneladas
----	-------	------	----	-----------------------------------

Fonte: Elaboração própria, 2020.

5. PANORAMA DA ATIVIDADE ILÍCITA

De modo geral, o contrabando de defensivos agrícolas caracteriza-se pela inserção clandestina de produtos no mercado brasileiro, sem pagamento de tributos e que não autorizados pela legislação brasileira.

Muitas vezes correlacionadas aos defensivos legalizados no País, os pesticidas que entram ilegalmente pelas fronteiras não se equiparam a esses pois têm formulação duvidosa, com substâncias não identificadas ou não permitidas pelos órgãos reguladores brasileiros. Possuem, ainda, altas concentrações de princípios ativos, facilitando o transporte da mercadoria em menores recipientes, com a diluição sendo feita já em território brasileiro, o que incide em outras práticas criminais, como a falsificação e o descarte ilegal de embalagens sem os devidos cuidados ambientais exigidos pela legislação brasileira.

Um dos produtos de maior circulação no comércio ilegal é o benzoato de emamectina, utilizado no combate à *Helicoverpa armígera*, espécie de lagarta comum nas lavouras de soja brasileiras. No momento de realização desta pesquisa, o princípio ativo teve aprovação de uso provisório e emergencial para seis estados e aprovação de venda para apenas uma marca comercial no Brasil, na concentração máxima de 5%.

Em histórico recente o Brasil já recebeu ilegalmente benzoato de emamectina com concentração a 36%, conforme demonstrado em ação realizada pelas autoridades paraguaias em Puerto de Villeta, próximo a Assunção, em abril de 2015. Na operação foram apreendidas 4,6 toneladas, com destinação ao mercado clandestino brasileiro. A concentração é 600% superior ao percentual permitido no Brasil, con-

forme noticiado pelo jornal paraguaio ABC Color²⁹⁹.

Em janeiro de 2016, outra apreensão de 1,6 toneladas do produto realizada no Aeroporto Silvio Pettirossi revelou concentração superior a 30%. Segundo o diário ABC Color, o produto ingressou no país vizinho identificado como matéria-prima para produtos de limpeza, uma prática comum das quadrilhas para agilizar o transporte em terras paraguaias.

No Paraguai, em 14 de agosto de 2019, os importadores e revendedores de benzoato de emamectina receberam um verdadeiro presente do governo, por meio da Resolución n° 564 do *Servicio Nacional de Calidad Y Sanidad Vegetal y de Semillas, establece: Artículo 1. ESTABLECER el registro de productos formulados en base al ingrediente activo Benzoato de Emamectina en todas sus concentraciones.*

A Resolução do governo paraguaio liberando a utilização e a importação em concentrações máximas de Benzoato de Emamectina, ou seja, até 100%, facilitará a ação das quadrilhas que operam no mercado de ilegal, pois além de diminuir os volumes de transporte do produto clandestino - facilitando a ocultação, propiciará maior diferença de preços entre os produtos formais e os ilegais.

A concentração, junto ao preço, é fator que torna essas substâncias atrativas aos produtores, porque reduz o número de aplicações nas lavouras. Por esse motivo, o contrabando e a ousadia das quadrilhas crescem na proporção da expansão das áreas agrícolas pelo País. As últimas ações dos agentes de segurança brasileiros mostram o uso de rotas aéreas dentro do País e dos portos brasileiros para a logística dos ilícitos.

Em fevereiro de 2017, uma única apreensão realizada pela *Operação Pó da China III*, realizada pela Polícia Federal (PF), Receita Federal do Brasil (RFB) e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), deteve em Brasília 19,1 toneladas de benzoato de emamectina introduzidas pelos portos de Navegantes e Itajaí (SC). O produto foi importado como dióxido de titânio e era destinado à região conhecida como Matopiba, formada pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

299 Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/una-carga-millonaria-para-el-mercado-negro-1356631.html>>. Acesso em: Mar. 2020.

A mesma operação efetuou, posteriormente, duas apreensões nos portos já citados e no porto de São Francisco do Sul (SC), totalizando aproximadamente 50 toneladas de produtos, ainda em análise pericial.

Devido aos elos da ‘cadeia’ que vão se formando, os defensivos ilegais chegam aos produtores com margens de preços um pouco menos atrativas em relação ao valor praticado na fonte, porém o alto grau de concentração ainda mantém a vantagem financeira dos produtores que os utilizam. No Paraguai, as substâncias podem ser compradas por menos de 30% em relação ao valor praticado no Brasil. O diretor de Aduanas do país vizinho, Nelson Valiente, deu declarações em que calcula que, no mercado ilegal, os produtos podem ser vendidos no Brasil por um preço 10 vezes maior³⁰⁰.

Em entrevista ao Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), o Superintendente da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul, Sr. Cleo Matusiak Mazzotti, explana sobre os impactos que o ingresso clandestino destes produtos causa à saúde dos consumidores, bem como os prejuízos aos cofres públicos: “A entrada de agrotóxicos irregulares e sem controle no território nacional é extremamente pernicioso, não apenas, no vetor econômico, mas também para a saúde das pessoas e para o meio ambiente” (ENTREVISTA, 2020).

Em termos econômicos, o comércio de agroquímicos ilegais representa em torno de 24% do mercado de defensivos agrícolas no Brasil. O cálculo é do estudo ‘Mercado Ilegal de Agroquímicos’, produzido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), com base em dados da safra 2015/2016. Para chegar ao percentual, os pesquisadores utilizaram dados que permitiram identificar o tamanho da oferta e da demanda de defensivos agrícolas no país (IDESF, 2019, p. 28).

6. *MODUS OPERANDI DAS QUADRILHAS*

A entrada de defensivos agrícolas ilegalmente no Brasil começou em pequenas quantidades. Em um período estimado pelos entrevistados até 2009, o ingresso dos defensivos ilegais foi protagonizado por contrabandistas de menor escala. A

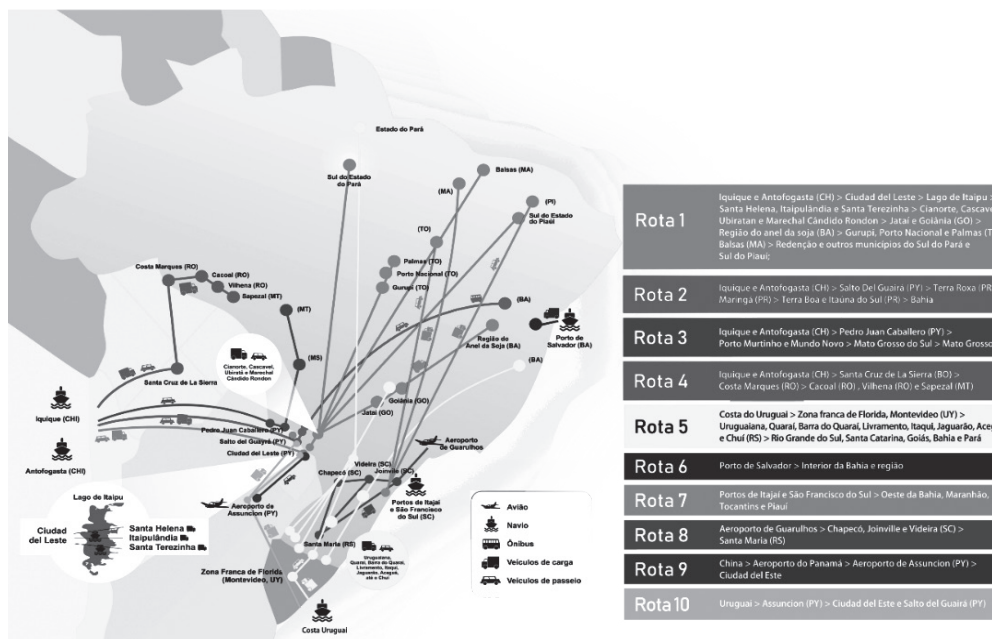
300 Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/incautan-1650-kilos-agroquimicos-prohibidos-1447326.html>>. Acesso em: Mar. 2020.

coibição das forças de segurança inibiu a atuação desses agentes, porém a alta lucratividade do contrabando estimulou que, a partir de então, formações criminosas começassem a atuar e desenvolver logísticas elaboradas para o ilícito.

A China está entre os principais fornecedores das substâncias que entram ilegalmente no Brasil. O agroquímico ilegal atravessa os oceanos geralmente de navio, embora o transporte aéreo também seja utilizado. As embarcações atracam no Chile, entrando no Brasil pelo Paraguai e Bolívia, e no Uruguai, de onde entram pelo Rio Grande do Sul ou fazem escala no Paraguai antes de chegarem ao Brasil. O agroquímico ilegal também desembarca diretamente em portos e até em aeroportos brasileiros.

O mercado ilegal tem logística sofisticada e se utiliza de rotas aéreas, marítimas, fluviais e terrestres, interligando diversos países. Uma vez em solo brasileiro, a circulação dos produtos se ramifica rapidamente pelas rodovias em veículos de carga, de passeio, coletivos e por empresas de transporte de cargas. A partir das apreensões realizadas em 23 operações das forças de segurança (identificadas no item 6), foi possível estabelecer a figura 1 com as rotas mais frequentes dos contrabandistas e estabelecer conexões de logística utilizadas pelas quadrilhas.

Figura 1: Principais rotas de entrada dos defensivos agrícolas no país.



Fonte: IDESF, 2019.

O defensivo ilegal entra no Paraguai identificado como desinfetante, inseticida, herbicida, artigos para limpeza e outros produtos químicos para a indústria, tais como sulfato ferroso. Em apreensão realizada no Aeroporto Silvio Pettirossi, em Assunção, em janeiro de 2016, as 1,6 toneladas de agroquímico estavam identificadas como produto de limpeza³⁰¹.

Apesar de ter o comércio do benzoato de emamectina permitido no país vizinho em baixos percentuais do princípio ativo, a identificação falsa nas notas fiscais é utilizada para encobrir a composição do produto ou quando sua concentração fica acima da permitida. Do Paraguai, o agroquímico é contrabandeado para o Brasil camuflado em cargas de grãos ou de alimentos processados, como farinha, ou ‘disfarçados’ em notas fiscais de produtos com importação legalizada, tais como outros tipos de defensivos, produtos de limpeza, grãos, adubos, etc.

301 Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/incautan-1650-kilos-agroquimicos-prohibidos-1447326.html>>. Acesso em: Mar. 2020.

A camuflagem dos defensivos ilegais para transporte no Brasil gera um perigoso desdobramento: o risco de contaminação da carga utilizada para ocultar o contrabando. Misturados sem alguma proteção aos alimentos, os produtos ilegais ficam retidos nas apreensões, mas a carga que serve de camuflagem normalmente é liberada para consumo.

Foi o que aconteceu com 22 toneladas de fubá, que escondia 1,5 toneladas de defensivos originários de Ciudad del Este rumo à cidade de Luiz Eduardo Magalhães (BA). Na apreensão, realizada em 2009, durante a *Operação Pureza*, o defensivo foi retido e o fubá, como em outras ações desse gênero, foi liberado pela Justiça e seguiu para as prateleiras dos supermercados. O mesmo aconteceu com 30 toneladas de farinha de trigo apreendidas na *Operação Dose Única*, em Maringá, em 2010³⁰².

Há situações nas quais os defensivos são disfarçados e confundidos com drogas, uma artimanha de contrabandistas aliados a traficantes para ludibriar a repressão aos dois ilícitos. Uma ação conjunta da Polícia Federal, Receita Federal e Ibama apreendeu, em Brasília, em fevereiro de 2017, 19,1 toneladas de agroquímico ilegal em uma única carga, inicialmente suspeita de ser cocaína.

Mas o contrário também ocorre, ou apreensão de contrabando suspeito de ser defensivo agrícola, em Cascavel (PR), o qual a perícia confirmou ser cloridrato de cocaína. O que já ficou evidente para as forças de segurança é que o tráfico internacional de drogas também utiliza as transações com defensivos agrícolas contrabandeados para obter recursos financeiros.

Para dificultar a identificação e disfarçar o odor, as substâncias ilícitas contrabandeadas, quando sólidas, normalmente são embaladas em papel laminado. A fabricação de embalagens também mostra as logísticas elaboradas dos contrabandistas. A *Operação Piratas da Lavoura*, uma das primeiras realizadas pela Polícia Federal para dismantelar quadrilhas de agroquímicos ilegais no Brasil, descortinou em 2007 ação que trazia agroquímico de origem chinesa ensacado no Para-

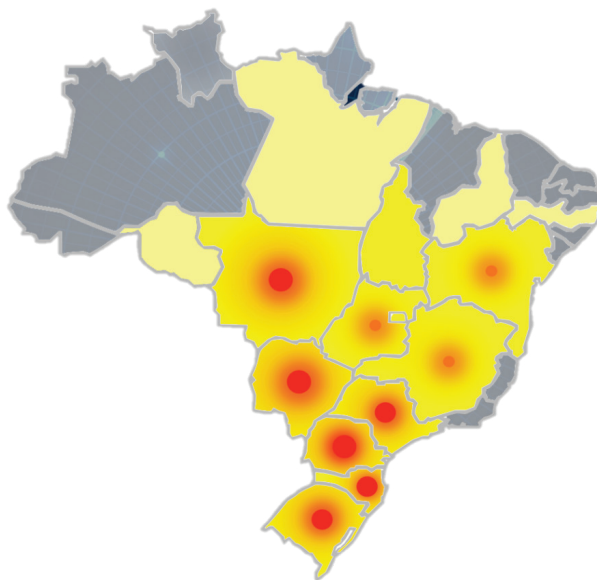
302 Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/maringa/policia-apreende-mais-de-uma-tonelada-de-agrotoxico-contrabandeado-d1rrd9uskk33pp3ejachfu0y6/>>. Acesso em: Mar. 2020.

guai, porém com embalagens fabricadas em Maringá (PR) e rótulos em português, fabricados em Guaíra (PR).

O insumo entrava no Brasil por meio do Lago de Itaipu, local que tem ganhado a preferência dos contrabandistas para travessia de mercadorias na região de Foz do Iguaçu, em relação à Ponte da Amizade. Operações realizadas pela PF levantaram que quando os agroquímicos entravam no Paraná, os contrabandistas adicionavam produtos químicos mais baratos para aumentar a lucratividade, antes de remeter para estados produtores, como Mato Grosso.

Cortada por estradas vicinais, a fronteira agrícola dos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul facilita a entrada dos produtos ilegais, uma condição que também gera demanda por agroquímicos e alimenta o contrabando 'formiga', operado em pequenas quantidades. A incidência de apreensões, de acordo com operações realizadas pela PF, permitiu a elaboração de um mapa de 'calor' da circulação de agroquímicos pelo País.

Figura 2: Representação em calor das apreensões de defensivos agrícolas no país.



Fonte: IDESF, 2020.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atendendo ao problema de pesquisa que norteou este trabalho, sobre o *modus operandi* das quadrilhas que contrabandeam agroquímicos para o Brasil, dados das apreensões das forças de segurança confirmam a hipótese inicial de que a maior parte dos defensivos agrícolas que ingressam ilegalmente no Brasil chegam pelo vizinho Paraguai e, preferencialmente pelo meio rodoviário. Porém, o Uruguai também se mostra crescente porta de entrada neste que é um dos mais recentes vieses do contrabando nas fronteiras brasileiras.

Em termos operacionais, a cadeia mercadológica dos defensivos ilegais é semelhante à rede estabelecida no comércio formal, estruturada com agentes definidos para venda, envasamento, distribuição e transporte dos produtos nos dois lados da fronteira. Os contrabandistas usam a mesma logística utilizada no transporte de drogas, com a utilização de rotas que envolvem transportes terrestres, aéreos, fluviais e marítimos. Em solo, os pesticidas são despachados de diversas formas: veículos de carga e de passeio, coletivos, vans, empresas transportadoras de mercadorias, etc.

A multiplicação das rotas de entrada demonstra a necessidade da destinação de mais recursos para equipar adequadamente os órgãos de fiscalização e repressão do Governo Federal Brasileiro, bem como treinamentos periódicos dos agentes envolvidos no combate ao mercado ilegal. O crescente fluxo de contrabando também exige estruturação dos laboratórios oficiais para a análise de ingredientes ativos dos agroquímicos ilegais.

Em âmbito internacional, o combate ao crime do contrabando de agroquímicos demanda atuação bilateral com os países vizinhos, os quais são portas de entrada para dos defensivos ilegais no Brasil. A discussão sobre o alinhamento regulatório deve passar pelo Mercosul, com objetivo de garantir maior rigor nas análises para registro e comercialização de defensivos agrícolas nos países do bloco.

Outra necessidade evidenciada pelo estudo é a manutenção de fórum permanente de acompanhamento entre setor privado e o Governo Federal, para o desenvolvimento e avaliação de ações de educação, conscientização e repressão ao

contrabando de defensivos agrícolas no Brasil.

8. REFERÊNCIAS

ABC. Una carga millonaria para el mercado negro. **ABC**, Paraguai, 2015. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/una-carga-millonaria-para-el-mercado-negro-1356631.html>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ABC. Incautan 1.650 kilos de químicos tóxicos. **ABC**, Paraguai, 2016. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/incautan-1650-kilos-agroquimicos-prohibidos-1447326.html>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

APF, Zuse. **Histórico de apreensões de defensivos agrícolas**. ENTREVISTA, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.804**, de 10 de janeiro de 2019. Dispõe sobre as medidas de prevenção e repressão ao contrabando, ao descaminho, ao furto, ao roubo e à receptação; altera as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e 6.437, de 20 de agosto de 1977. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13804.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.008**, de 26 de junho de 2014. Dá nova redação ao art. 334 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e acrescenta-lhe o art. 334-A. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13008.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.079**, de 25 de junho de 2015. Inclui no rol de crimes hediondos o roubo, furto, receptação e contrabando de defensivos agrícolas.

BRASIL. **Decreto nº 4.074**, de 4 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e

a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.802**, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.974**, de 6 de junho de 2000. Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9974.htm>. Acesso em: 03 de fev. 2020.

COLOMBO, Renan. Polícia apreende mais de uma tonelada de agrotóxico contrabandeado. **Gazeta do Povo**, Cianorte, 2010.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Acompanhamento da safra brasileira de grãos**. V. 1, nº. 1. Brasília: CONAB, 2013.

FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues. Sistema normativo de agrotóxicos na contemporaneidade. **Revista Jurídica da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)**, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.uefs.br/index.php/revistajuridica/article/view/1819>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2019. (Estudo).

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **O diagnóstico do desenvolvimento das cidades gêmeas do Brasil**. Foz do Iguaçu:

Editora IDESF, 2018. (Estudo).

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **O mercado ilegal de telecomunicações**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018. (Estudo).

MCCOY, Terence. In agricultural giant Brazil, a growing hazard: the illegal trade in pesticides. **The Washington Post**, The Americas, 2020.

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**. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal – CPAN. Corumbá – MS, 2016.

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

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

TOMAZELA, José Maria. Pesquisa e tecnologia fazem o País bater recorde na exportação agrícola. **Uol**, Itararé, 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/12/08/pesquisa-e-tecnologia-fazem-o-pais-bater-recorde-na-exportacao-agricola.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Crimes de agrotóxicos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 8, set, 2005. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/62621/crimes_agrotoxicos.pdf>. Acesso: 20 fev. 2020.

25. Entre o desenvolvimento, a integração e a segurança nas fronteiras: os dilemas do mundo globalizado para os estudos de fronteiras

*Fernando José Ludwig*³⁰³

*Alex Jorge das Neves*³⁰⁴

A intensificação e o aprofundamento do processo de globalização, seja ela econômica, política, cultural ou social, trouxe consigo novas dinâmicas e novos desafios às Relações Internacionais e, conseqüentemente, aos estudos fronteiriços. Por se tratar de um processo, ou seja, algo que ainda se encontra em construção, calcular e ou prospectar seus impactos acabam por ser uma tarefa extremamente difícil. Contudo, podem-se verificar algumas diretrizes que moldaram, e ainda moldam, seus efeitos nos âmbitos local, regional e internacional.

O lançamento dessa edição do (Re) Definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração, se dá em um momento disruptivo na política inter-

303 Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Porto Nacional, Tocantins, Brasil. 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, no Reino Unido, e graduou-se em Relações Internacionais (2007) pela Universidade de Coimbra, Portugal. Email: fernandoludwig@uft.edu.br.

304 Major da Polícia Militar de Goiás, Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra em Portugal, Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2016), graduado em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (2003). Exerceu cargos de Direção e Assessoramento Superior na Secretaria Nacional de Segurança Pública: Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras; Coordenador do Projeto de Expansão dos Centros Integrados de Comando e Controle; Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais; Gerente de Projetos e Assessor. Exerceu atividades de Assessor da Secretaria de Segurança Pública de Goiás e Chefe de Gabinete da Superintendência de Segurança Prisional de Goiás; Coordenador do Grupo de Trabalho de implantação do Sistema Único de Segurança Pública no Brasil. Foi membro representante do Ministério da Justiça na Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Ministério da Integração Nacional. Atualmente é membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABEDEF) e do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP). Participa como convidado no projeto: paz estável, formação e solução de conflitos na América latina: representação de sistemas de segurança regional (Universidade de São Paulo). Email: alex.j.neves@gmail.com

nacional e de profundas mudanças paradigmáticas nas relações e comportamentos humanos, na ciência, serviços públicos, transações econômicas, segurança, geopolítica e em todas as trocas e transações transfronteiriças, que se faz extremamente relevante conectar com os estudos dessa edição, pois os riscos foram rompidos e os pressupostos da virtualidade transformou-se em uma realidade, bem ilustrado por Beck, (1998: 2000) em sua análise sobre a sociedade do risco.

Essa realidade, tem deixado todos atônitos em virtude da maior pandemia global em pelo menos um século, causada pelo 7º Coronavírus (Covid-19), que apareceu pela primeira vez na cidade chinesa de Wuhan em novembro de 2019, gerando o maior desafio global desde a 2ª Guerra Mundial, reiteradamente presente nos discursos políticos dos grandes líderes globais e de estruturas de governança global como a Organização Mundial da Saúde e as Nações Unidas. Esse evento crítico de proporções planetárias, poderá marcar uma nova era na humanidade e mudanças ainda incalculáveis ainda estão em curso.

Uma máxima é verdadeira, as fronteiras estão num processo constante de (Re) Definições. Há um ano, se fálássemos que todas as fronteiras do Espaço Schengen e o espaço aéreo global seriam fechados nos primeiros meses de 2020, certamente ninguém acreditaria, mas é isso, o espaço aéreo global e as conexões humanas intercontinentais foram cessadas na América Latina, na Oceania, África, na cordilheira do Himalaia ou nos Andes; trincheiras foram abertas nas fronteiras do Brasil com Paraguai para evitar o trânsito de brasileiros e paraguaios em ambos os lados dos limites fronteiriços, que outrora era apenas uma rua de intensa troca e relações humanas; na tríplice fronteira do Brasil com Peru e Bolívia (cidades de Assis Brasil, Iñapari e Bolpebra), centenas de haitianos estão ilhados do lado brasileiro tentando entrar no Peru e continuarem o percurso de volta ao país de origem, causando um fluxo migratório inusitado, que se espalha mundo a fora, apesar da legislação migratória e as regras de circulação fronteiriça existentes no Brasil; navios e cruzeiros de luxo estão navegando mar a dentro, proibidos de entrar pelas “fronteiras” marítimas em portos de todos os continentes, algo inacreditável! Estamos no início da terceira década do Século XXI num importante processo de transformação das fronteiras, que coincide com o período disruptivo de pouco mais de

cem anos atrás causada pela 1ª Guerra Mundial, o fim do Império Turco Otomano ou mesmo a devastação provocada por outro coronavírus, o H1N1 na terrível pandemia da Gripe Espanhola em 1918.

Regras de exceção nos termos propostos por Agamben (2005) e Huymans (2008) estão a restringir o livre arbítrio humano de ir e vir nas cidades, entre estados, regiões, países e fronteiras, surpreendentemente mais de um terço da população global está cumprindo processos restritos de locomoção, num movimento de contenção global jamais visto na história, na tentativa de diminuir a velocidade de progressão do vírus e o colapso dos sistemas de saúde que já contaminou mais de um milhão e meio de habitantes no planeta e já chega a assustadora cifra de quase 100.000 mortes em menos de quatro meses e que tem gerado esforços descomunais dos serviços de saúde, segurança pública e da capacidade de articulação e liderança dos atores globais, regionais, nacionais e sub-nacionais.

As miopias sobre diversos temas relevantes devem continuar a serem tratadas, especialmente nesse momento, seja em relação aos problemas migratórios ou a crise dos refugiados, que já persiste na União Europeia a bastante tempo e que podem ser agravadas face ao momento atual e ao desencontro entre os mecanismos externos de gestão de fronteiras da UE e a responsabilidade de proteção humanitária. Que exige um verdadeiro compartilhamento e não simplesmente transferência de responsabilidades, indo ao encontro de uma política de vizinhança construtiva, que pode contribuir para soluções articuladas ao contrário do que se observa na relação UE - Líbia e muito bem abordado nesta edição.

Os processos de governança global, integração, cooperação e multilateralismo estão sendo colocados a prova, estruturas de coordenação como as existentes na União Europeia, apesar de institucionalizadas e que contam com processos de amadurecimento desde o final da 2ª Guerra Mundial, tem tido dificuldades em articular respostas articuladas a exemplo da própria crise migratória e dos refugiados já destacados. Potências globais como China e Estados Unidos hesitaram e demoraram a agir frente a pandemia planetária, mesmo em escalas temporais distintas; estruturas como Mercosul mal conseguiram articular lideranças regionais para decisões minimamente acertadas; decisões anti-democráticas já têm surgido

mundo a fora, colocando em questão a resiliência humana, a democracia e a gestão de crises e conflitos. O G-20 e o G-7 da mesma forma, não se movimentaram ao ponto de provocar uma concertação global para integração de esforços em uma direção comum.

Esse momento de (des) governança global e de disrupção planetária traz para todos nós cientistas políticos, professores, pesquisadores, profissionais das diversas áreas da segurança pública, do sistema de justiça criminal, comunidade acadêmica e a sociedade em geral, uma grande responsabilidade para refletirmos sobre esse momento de transformação, pois vai também ao encontro do acelerado processo de globalização, trazendo novas dinâmicas e novos desafios às Relações Internacionais e, conseqüentemente, aos estudos fronteiriços. Por se tratar de um processo, ou seja, algo que ainda se encontra em construção, calcular e ou prospectar seus impactos acabam por ser uma tarefa extremamente difícil.

É fundamental que em momentos transformadores como o atual, possamos pautar as ações sob as perspectivas dos Direitos Humanos e da cooperação transfronteiriça, seja na Europa, Américas, Ásia ou na África. Em âmbito global, regional, nacional ou mesmo nas práticas fronteiriças locais, seja frente ao fluxos de crianças e adolescentes indígenas, tráfico de pessoas nas cidades fronteiriças do Brasil, Paraguai e Argentina, bem como em relação a migração venezuelana no Brasil, que tem sido agravada nos últimos anos, apesar de iniciativas e inovações solidárias verificadas localmente entre os povos, a exemplo da facilitação ao acesso da população venezuelana ao aprendizado da língua portuguesa em Roraima (região de fronteira do Brasil com a Venezuela e Guiana).

A partir desse cenário caótico e de transformação, é importante discutiirmos como gerenciar as mudanças em direção a um desenvolvimento sustentável e resiliente das nossas fronteiras e cidades, que possa levar em consideração as pessoas, os processos de desigualdade, emancipação humana e de proteção, buscando reduzir os efeitos da violência direta, estrutural e também cultural, nos termos proposto por Galtung (1964; 1969) e Galtung e Fischer (2013). Os processos de construção conjunta das soluções devem ser testados e colocados em prática incansavelmente, pois, apesar de difícil, o multilateralismo, a cooperação, a solidarie-

dade e a capacidade de reflexões e respostas conjuntas aos novos desafios, podem possibilitar medidas mais inteligentes e disruptivas.

Contribuindo com perspectivas sólidas rumo a um processo resiliente de desenvolvimento e integração transfronteiriça a avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe, permite importantes reflexões sobre o desenvolvimento de iniciativas, políticas e planos que rompam os pressupostos da dicotomia entre a integração e a separação, desenvolvimento e segurança, dilemas presentes nos espaços fronteiriços. Especialmente em momentos como o atual, seja nas cidades gêmeas, nas inusitadas regiões de tríplice fronteiras, nas relações locais entre a população do Brasil e Peru e nas interações transfronteiriças entre Monte Caseros, Bella União e Barra do Quaraí no cone sul da América do sul, muitas vezes pautadas por processos de paradiplomacia, gestata pela distância e indiferença dos centros de poder das realidades fronteiriças por não compreenderem que as fronteiras possuem uma dinâmica e vida própria!

Vale a pena uma reflexão sobre o papel do espaço euro atlântico (América do Norte e Europa) além da Rússia e China em concentrar esforços rumo a entendimentos e perspectivas interativas e desenvolvimentistas globais, que leve em consideração as assimetrias regionais, os graves problemas migratórios, refugiados e de subdesenvolvimento. Reforçar estruturas como o Mercosul, a União Africana ou a Associação das Nações do Sudeste Asiático, reduzir riscos, mitigar conflitos fronteiriços, gerenciar crises e buscar o desenvolvimento, deve ser uma perspectiva sempre presente, especialmente a partir do fortalecimento das perspectivas multilaterais e de integração transfronteiriças.

No meio desse conglomerado de desafios, a segurança encontra-se relevante sob diversos aspectos e assim como a integração e o desenvolvimento, estão diretamente interconectadas e precisam ser trabalhadas conjuntamente. Deve ser pensada e interagida em diversas escalas, primeiramente em âmbito local, nas cidades, províncias, municípios ou nas cidades gêmeas³⁰⁵ fronteiriças, onde as pes-

305 Cidades gêmeas são cidades localizadas nos marcos internacionais de dois ou mais países, separadas por um rio, praça ou rua, conectadas através da economia e processos sociais, históricos, políticos e principais regiões de interação internacional do Brasil com dez países do continente (BRASIL, 2018).

soas vivem, moram e precisam de proteção, cuidado e prioridade, pois são nesses locus que as coisas acontecem e precisam ser resolvidas, especialmente regiões que sofrem com a desigualdade e a criminalidade violenta. Mas muitos desafios ainda prescindem de abordagens numa escala nacional, regional ou global, com envolvimento de diversos atores para construção de soluções conjuntas. No meio desse caminho, também nos deparamos com a contraditória simbiose entre segurança interna e defesa nos termos propostos por Bigo (2006), que em algumas vezes é gerada pela fragilidade das ações estatais frente aos novos desafios como crime organizado transnacional e a criminalidade violenta, mas também em outros momentos refletem processos de securitização³⁰⁶.

Em sentido oposto a processos de securitização, espera-se ações realmente inteligentes e capazes de desarticular o lucrativo crime organizado transnacional, o tráfico de seres humanos, as organizações que se benecifiam da exploração do tráfico de armas e drogas, contrabando, descaminho, lavagem de dinheiro, terrorismo, cibercrime, bem como a corrupção transnacional, que utilizam das brechas do sistema financeiro internacional, bem evidenciado nessa obra. Não podemos deixar de mencionar outros fatores destacados sobre os atores não estatais violentos que atuam nas fronteiras da América do Sul ou no famigerado Triângulo Dionisio Foianini, que evidencia os dilemas de segurança seja nas perspectivas nacionais ou internacionais.

Importante destacar que todos esses fatores aliados a insegurança, impactam diretamente a vida, o desenvolvimento ou mesmo o turismo, seja nas fronteiras dos Estados Unidos com o México, no Arco Norte das fronteiras brasileiras ou no belíssimo pantanal brasileiro e boliviano na região de Corumbá e Puerto Suárez. Iniciativas como as destacadas nessa edição, como a criação do Centro Integrado de Operações de Fronteira inaugurado recentemente em Foz do Iguaçu, que é a maior cidade fronteira do Brasil ou mesmo as análises críticas sobre as Operações

306 Podemos compreender como securitização os processos de transformação de temas e perspectivas que não são da seara da segurança, em dinâmicas e medidas institucionalizadas e legitimadas como tal, a partir de atos de fala, discursos e ações políticas, gerando processos que pode inclusive comprometer ações necessárias e legítimas no campo da segurança BUZAN, WAEVER & WILDE, (1998); BUZAN & HANZEN, (2009).

Acolhida e Controle desenvolvidas na Amazônia, podem contribuir com reflexões sobre esses problemas no contexto da segurança.

Uma abordagem preocupante evidenciada nesse trabalho e que tem reflexos diretos na vida e saúde humana, diz respeito a extensão do mercado ilegal de defensivos agrícolas no Brasil, que envolve interações econômicas e conexões com fornecedores chineses e paraguaios. Tais produtos são perigosos a saúde humana se utilizados indiscriminadamente e sem os rígidos controles sanitários, porém estão sendo aplicados em grande escala na produção de alimentos em território brasileiro, gerando impactos ainda desconhecidos na saúde e que extrapolam as fronteiras, exigindo coordenação, cooperação e respostas assertivas, visto que além da própria população brasileira colocada em risco, diversos outros países do mundo compram produtos agrícolas brasileiros e que também estão sendo expostos aos riscos de consumirem produtos contaminados com alta taxa de defensivos agrícolas, inclusive proibidos, que também refletem negativamente na economia impactando o mercado legal e controlado de defensivos.

Importantes reflexões sobre as dicotomias, contradições e oportunidades sobre os constantes processos de (Re)Definições das fronteiras foram evidenciados nessa obra, que mais uma vez cumpre a tarefa de interagir conhecimentos, ideias, conceitos, perspectivas e as mais variadas vicissitudes dos estudos fronteiriços a partir de uma lógica teórico-prática que reafirmam e demonstram a necessidade de se trabalhar as fronteiras dentro de um quadro conceitual e analítico próprio, que contribui com o atual momento de disrupção global, que requer uma concertação de esforços intelectuais, políticos, científicos e econômicos.

Apontado para o futuro, análises e prospecções sobre o impacto da maior pandemia global dos últimos cem anos nas relações transfronteiriças e nas (Re) Definições das fronteiras globais, aliadas às novas perspectivas e interações possibilitadas pela inteligência artificial, a tecnologia 5G e outros processos que podem dinamizar e transformar a humanidade na década que inicia-se, portanto, que possamos começar a refletir sobre o **(Re) Definições das Fronteiras: as fronteiras diante pandemia global e a remodelagem das relações internacionais.**

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. State of Exception. In: K. Attel (Ed.). **The University of Chicago Press**. Chicago, 2005.

BECK, Ulrich. Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes. In: **The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory** (pp. 211–229). 2000. <https://doi.org/10.4135/9781446219539.n12>

BECK, Utrich. Politics of Risk Society. **The Politics of Risk Society**, 9–22., 1998. Retrieved from https://mycourses.aalto.fi/pluginfile.php/415736/mod_resource/content/1/u_beck_11-05_Politics-of-risk-society.pdf

BIGO, D. Internal and External Aspects of Security. **European Security**. 15(4), 385–404, 2006. <https://doi.org/10.1080/09662830701305831>

BRASIL. **Portaria nº 213**, estabelece no Brasil o conceito de cidades-gêmeas, 2018. Retrieved December 15, 2019, from Imprensa Nacional website: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21772550/doi-10.1016-07-20portaria-n-213-de-19-de-julho-de-2016-21772471

BUZAN, B., & HANSEN, L. **The Evolution of International Security Studies**. 2009. Retrieved from <https://www.cambridge.org/pt/academic/subjects/politics-international-relations/international-relations-and-international-organisations/evolution-international-security-studies?format=HB&isbn=9780521872614>

BUZAN, B., WAEVER, O., & Wilde, J. **Security: a new framework for analysis** (Vol. 1). Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.


FOX, W. T. R., & BUZAN, B. People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations. In: **International Journal** (Vol. 40), 1985. <https://doi.org/10.2307/40202323>

GALTUNG, J. An Editorial An Editorial. **Cornell Hospitality Quarterly**, 13(2), 1–4, 1964. <https://doi.org/10.1080/00043125.2003.11674141>

GALTUNG, J. Violence, peace, and peace research. **International Peace Research Institute**, 167–191, 1969.

GALTUNG, J., & FISCHER, D. Positive and Negative Peace. In: **Management** (pp. 173–178), 2013. https://doi.org/10.1007/978-3-642-32481-9_17

HUYMANS, J. The Jargon of Exception. **International Political Sociology**, 2, 165–183, 2008.



“As fronteiras abarcam uma variedade de interpretações, arraigadas as mais diversas áreas do conhecimento: política, econômica, social, legal, antropológica, internacional, regional, geográfica, entre outras. E é sob esta égide que “(Re)Definições das Fronteiras: segurança, desenvolvimento e integração” continua com o legado de contribuir para uma reflexão plural sobre as fronteiras. A constante tentativa de compreender, analisar e alterar as realidades fronteiriças sempre se fizeram presentes neste conjunto de obras e, nesta edição, não seria diferente. Assim, a presente obra conta com autores de diversos lugares do mundo e apresenta um panorama das fronteiras diante do crescente desafio das fronteiras no século XXI”

Fernando José Ludwig

EDITORA  **IDESP**

ISBN: 978-65-88169-01-8

CD



9 786588 169018