

VOLUME V

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS:

Trajetórias da crise global



ORGANIZADORES
Fernando José Ludwig
Luciano Stremel Barros

PREFÁCIO
Maria Raquel Freire

EDITORA  IDESP

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

Trajetórias da crise global

ORGANIZADORES

FERNANDO JOSÉ LUDWIG
LUCIANO STREMEL BARROS

(Re)definições das fronteiras: trajetórias da crise global

Fernando José Ludwig

Luciano Stremel Barros

Organizadores

Copyright ©

Direitos autorais reservados, não podendo ser comercializado ou impresso, sem a devida autorização por escrito do autor (Lei nº. 5.988/73). Os artigos publicados na obra (Re)definições das fronteiras: trajetórias da crise global são de inteira responsabilidade de seus autores, sendo que os mesmos respondem por suas opiniões e pontos de vista.

Correção: 2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

(Re)definições das fronteiras: trajetórias da crise global / organizadores Fernando José Ludwig, Luciano Stremel Barros. -- Foz do Iguaçu, PR: Editora IDESF de Estudos e Projetos, 2021.

Vários autores.

ISBN 978-65-88169-05-6

1. Cooperação internacional 2. Crise econômica 3. Fronteiras 4. Globalização
5. Relações internacionais I. Ludwig, Fernando José. II. Barros, Luciano
Stremel.

Índices para catálogo sistemático:

1. Crise global : Cooperação : Relações internacionais 361.26

21-89636

CDD-361.26

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

FICHA TÉCNICA

Presidente do Conselho Editorial	Luciano Stremel Barros
Editoração	Rita de Cássia Pereira de Carvalho
Revisores	Fernando José Ludwig
	Rita de Cássia Pereira de Carvalho
	Thiago Suassuna
Capa e diagramação	Frank Cedeño

CONSELHO EDITORIAL E CIENTÍFICO

Adriana Soares Motta	Juan Santos Vara
Alexandre Luiz Götz Weiler	Licínia Simão
Antônio César Bochenek	Luciano Miguel Salamacha
Daniela Nascimento	Luis da Vinha
Dirceu Marchini	Marcelo Alves Silva
Fernando José Ludwig	Maria Raquel Freire
Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca	Marilan Cristina Albuquerque
Ítalo Spósito	Ramon Blanco
Javert Ribeiro da Fonseca	Valéria Mariotti
José Rita Martins Lara	Vicente Giaccaglini Ferraro Junior

ÍNDICE

PREFÁCIO	9
<i>Maria Raquel Freire</i>	
APRESENTAÇÃO	14
<i>Luciano Stremel Barros</i>	
1. La informalización de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE	21
<i>Juan Santos Vara</i>	
<i>Laura Pascual Matellán</i>	
2. Controle das Fronteiras Cibernéticas no combate à desinformação acerca da Pandemia do COVID-19: sobreposição de soberania no território brasileiro	34
<i>Lucas Soares Portela</i>	
3. Asilo, fronteiras e imigração à prova da emergência de saúde na Europa	54
<i>Mariateresa Veltri</i>	
4. Tendências de Governança Digital, Direitos Fundamentais e Dados Pessoais para orientação do direito brasileiro	74
<i>Karin Klempp Franco</i>	
<i>Mônica Defilippi Hobeika</i>	
<i>José Antonio Siqueira Pontes</i>	
5. Vicissitudes das fronteiras: direito civil e a decidibilidade dos conflitos em meio à pandemia de Covid-19	102
<i>Leila Bijos</i>	
<i>Geronilson da Silva Santos</i>	

6. Aplicabilidade da Previdência Social aos imigrantes mercosulinos, no Brasil	118
<i>Carina Fraiz Ribeiro</i>	
<i>Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca</i>	
7. Travessias globais: o redesenho das fronteiras entre a humanidade e o coronavírus	133
<i>Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro</i>	
8. Itaipu e a lei do FONACIDE no Paraguai: Estado, políticas públicas e desenvolvimento	157
<i>Alexandre Barros da Costa</i>	
9. Relações Brasil-Paraguai: Itaipu, a fronteira e a energia	175
<i>Tomaz Espósito Neto</i>	
10. Metafísica política, fronteiras e pandemia	203
<i>Thiago Suassuna</i>	
<i>Fernando José Ludwig</i>	
11. Migração venezuelana em Roraima: a atuação das agências da ONU em resposta humanitária ao deslocamento	218
<i>Élysson Bruno Fontenele de Albuquerque</i>	
<i>João Carlos Jarochinski Silva</i>	
12. Saúde e fronteiras: os impactos da crise ocasionada pela pandemia ao desenvolvimento sul-americano	249
<i>Samuel de Jesus</i>	
13. A utilização de direito estrangeiro como parâmetros referenciais, em controle de constitucionalidade: o direito constitucional além-fronteiras	263
<i>Thiago Cavalcanti</i>	
14. A pandemia e o aumento das apreensões do BPFRON: Batalhão de Polícia de Fronteira	283
<i>Alan Diogo Schons</i>	

15. Pandemia de prosperidade e perdas: o caso dos defensivos agrícolas, no Brasil	299
<i>Luciano Stremel Barros</i>	
<i>Rosane Amadori</i>	
<i>Javert Ribeiro da Fonseca</i>	
<i>Thiago Suassuna</i>	
16. Economia social e solidária e o direito humano ao desenvolvimento: uma proposta para a redução da pobreza e da exclusão social nas fronteiras	326
<i>Aicha de Andrade Quintero Eroud</i>	
<i>André Luis de Lima Maia</i>	
<i>Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro</i>	
<i>Fernando Castro da Silva Maraninchi</i>	
17. A cooperação jurídica nas fronteiras Latino-americanas: primeiros delineamentos	347
<i>Fabiana Irala de Medeiros</i>	
<i>Jaqueline Amanda da Silva Maia</i>	
18. O Desenvolvimento das Políticas Fronteiriças: Limites, Desafios e Implicações para o Brasil	368
<i>Israel de Oliveira Andrade</i>	
<i>Maurício Kenyatta Barros da Costa</i>	
19. A Justiça Restaurativa e o Estatuto da Criança e do Adolescente: uma possível solução à criminalidade entre menores, na cidade de Foz do Iguaçu	393
<i>Cláudia Regina Dal Moro Borges</i>	
20. Trajetórias de uma crise global: o papel das fronteiras	413
<i>Fernando José Ludwig</i>	
<i>Thiago Suassuna</i>	
<i>Alex Jorge das Neves</i>	
<i>Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda</i>	

À todas as vítimas da COVID-19.

PREFÁCIO

Maria Raquel Freire¹

A atual pandemia da Covid-19 pressionou governos e sociedades à escala global, quanto às respostas a dar a essa nova ameaça. As respostas foram diferentes, mas a declaração de Estado de Emergência fora adotada por vários países, demonstrando o caráter excepcional dessa ameaça. Fechar fronteiras, reforçar o Estado, foram práticas bem visíveis, em vários cantos do mundo. Vários governos falam mesmo em travar uma ‘guerra’ contra o vírus, e o enquadramento dessa ameaça demonstra as inseguranças que lhe estão associadas, sejam de caráter político ou económico e social, ou mesmo de caráter ontológico, significando uma ameaça à sobrevivência do próprio Estado ou da sociedade como os conhecemos. O regresso do Estado, e de políticas mais intervencionistas, e os desafios à ordem internacional global que a pandemia tem causado, tornaram-se definidores de tendências. As medidas excepcionais que têm sido adotadas, em diferentes contextos, têm significados também diversos, mas, claramente, chamam a atenção para o significado de democracia, para lógicas de poder e de reprodução de (in)segurança, para leituras de maior ou menor abertura ‘ao outro’, em contextos complexos.

A adoção de medidas emergenciais e a linguagem de ‘guerra’, que lhes tem estado associada, refletem um sentimento de insegurança ontológica, com a Covid-19 a ser percecionada como uma ameaça ao Estado e à sociedade como os conhecemos, significando que atravessamos um momento de ruptura face a narrativas de continuidade, como a narrativa democrática, em muitos

1 Investigadora do Centro de Estudos Sociais, Núcleo de Humanidades, Migrações e Estudos para a Paz (NHUMEP), e Professora Catedrática de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet PRONE na Universidade de Coimbra. É ainda Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Santa Catarina, Brasil. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, política externa, segurança internacional, União Europeia, Rússia e espaço pós-Soviético. Tem várias publicações sobre estas temáticas. Email: rfreire@fe.uc.pt.

casos. Veja-se, na União Europeia, o caso da Hungria que se tornou paradigmático dessa leitura de apropriação de poder e de legitimização de medidas de controlo não-democráticas, legitimadas adicionalmente pelo contexto de emergência. Mais do que isso, a representação do nacional, por meio dessas narrativas, que procuram trazer um sentido de normalidade, em tempos incertos, contribuiu para o que alguns chamam de ‘estabilidade radical’ (Goode et al. 2020). Isso significa que, ao reafirmar a condição de Estado, e com isso, ao normalizar a narrativa sobre o Estado e o seu papel em circunstâncias excepcionais, como a pandemia, foi atribuído ao Estado o papel de estabilizador. O que poderiam ser tempos de ‘mudança radical’ (Goode et al. 2020), promovida pela resposta do Estado à pandemia e dadas as consequências sociais, económicas e outras decorrentes desta, exigindo uma mudança no *status quo* político ou económico, por exemplo, acabou, em várias instâncias, por impulsionar o papel do Estado como promotor de estabilidade face a sentimentos de insegurança ontológica. Desse modo, perpetuou também, em vários contextos, leituras pouco inclusivas sobre o papel e a atuação do Estado. Permitiu, ainda, contudo, noutras contextos, uma atualização desse papel mais intervencionista numa lógica de eficiência na resposta à pandemia, associada à gestão de contágios, de infetados e de programas de vacinação, em paralelo com a necessidade de lidar com as inseguranças socioeconómicas e humanas associadas à crise pandémica.

A narrativa construída em torno da pandemia contribuiu simultaneamente para permitir medidas excepcionais, na luta contra uma ameaça significativa, por forma a restaurar segurança, ao mesmo tempo que aumentava a consciência sobre o potencial desafio que acarreta para a democracia e para as liberdades fundamentais, aumentando receios sobre um potencial aparato estatal todo poderoso. Na tentativa de recuperação de um sentimento de segurança ontológica, remetendo para as rotinas e continuidade do quotidiano, sentimentos de insegurança foram gerados, resultantes das medidas associadas a um estado de emergência. A ‘guerra’ contra o vírus, a ‘resiliência’ necessária, a ‘mobilização coletiva’, central ao propósito de ‘sobrevivência’, o discurso político e as medidas políticas excepcionais foram parte da narrativa

e legitimadas, incluindo fora do quadro jurídico nacional, dado o caráter emergencial da situação pandémica. A narrativa, no entanto, construída sobre os princípios democráticos e sobre procedimentos que enquadram a adoção e a duração do Estado de Emergência, sustentada pelo ‘nacionalismo do quotidiano’ (Goode et al. 2020: 4), não colocou a ‘estabilidade radical’ em espera. Esse ‘nacionalismo do quotidiano’, representando categorias de prática social, reproduzidas por pessoas comuns, fazendo coisas comuns - demonstra a necessidade de uma nova normalidade, e o ajuste das rotinas como trazendo de volta um ‘sentimento de pertença’, como ilustrado, por exemplo, nos aplausos em vários países, ao final do dia, para apoiar o esforço das equipas médicas.

Essa abordagem abrangente à segurança, incluindo na sua dimensão ontológica, permite melhor compreender essas dinâmicas, como geramos (in)segurança ontológica, como fabricamos narrativas, para lidar com essa (in)segurança, e como legitimamos medidas que, de outra forma, não seriam permitidas, e arriscamos mesmo questionar a natureza democrática do Estado. Além disso, o papel da tecnologia não deve ser subestimado nesse contexto, em que o claro aumento de crimes cibernéticos especificamente relacionados à Covid-19, usando engenharia social, para explorar as fragilidades das vítimas, colocando em risco direitos fundamentais em face de problemas de segurança e privacidade, e trazendo questões relativas à vigilância dos cidadãos, particularmente como resultado de aplicativos relacionados à pandemia, também são relevantes para a discussão da natureza democrática do Estado. Dessa maneira, diante de uma rutura na rotina, e percecionando o questionamento de liberdades e direitos fundamentais, a insegurança ontológica expressa os sentimentos de ansiedade e de incerteza em relação ao estado como o conhecíamos. Não é apenas a questão da ameaça existencial que o vírus representa, devido à sua contaminação e potencial mortal, é toda a rutura que ele traz ao Estado como o conhecemos e à estrutura social como a vivenciamos. O sentido de identidade na sua relação para com o Estado é desafiado, e é no processo de resposta que o nexo segurança-democracia se torna um interessante locus de análise. É, aqui, também que o questionamento dos formatos e propósitos do Estado pode ser feito, de como a organização das

sociedades pode utilizar o que tem sido definido como uma ameaça para repensar lógicas hierárquicas de poder, e até mesmo novas formas de organização económico-social.

A resiliência que algumas sociedades têm demonstrado, e a procura de segurança em lógicas inclusivas e democráticas, fruto dos desafios que a pandemia nos deixou, pode abrir caminhos para novas leituras sobre os espaços e as suas fronteiras. De facto, as novas barreiras físicas e virtuais, na incapacidade de mobilidade humana, ou de transação económica, ou mesmo de desinformação, vieram adicionar incerteza ao contexto atual, já de si incerto. Repensar as fronteiras num contexto de crise global é muito necessário, na procura de novas respostas para novos e velhos desafios. O papel do Estado, que recuperou centralidade com a pandemia, mas que também tem sido objeto de críticas fortes à sua atuação, muitas vezes ultrapassando ‘o necessário’ justificado com ‘o emergencial’, tem de ser analisado. O papel das sociedades e da sua capacidade de readaptação a novos contextos e práticas sociais precisa também de ser analisado. O reposicionamento de diferentes atores, em contexto de pandemia, a forma como se manufaturam narrativas e se apropriam discursos, permitindo legitimar práticas fora dos contornos jurídico-legais habituais, ultrapassa também outras fronteiras, que não necessariamente materiais, mas que são centrais à vida do quotidiano.

Este volume, organizado por Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros, entra em diálogo com essas questões e debates essenciais, nos dias de hoje. Centra vários dos contributos nas implicações da Covid-19, nas leituras e práticas de fronteira, em diferentes dimensões, desde questões sanitárias a questões de segurança física, desde quebras no movimento humano até aumentos de práticas ilícitas. As reflexões, aqui apresentadas, envolvem o leitor numa reflexão dinâmica sobre a crise global e sobre de que modo a pandemia se tornou um fator de aceleração desta, expondo fragilidades e vulnerabilidades, antes encobertas ou invisibilizadas por políticas e práticas a estas associadas. As leituras de Estado, de soberania, de territorialidade, cruzadas com dinâmicas globais, transnacionais, transfronteiriças, demonstram a necessidade de análise no cruzamento de *nexus* de segurança e de liberdade, de governação e de democracia, de abertura e de fecho de

fronteiras, tantas vezes, em dinâmicas concorrentes e, simultaneamente, paralelas. Acresce a estas a dimensão das tecnologias de informação, dos novos media sociais, da propaganda e das notícias falsas, que adicionam uma camada de novos desafios, ora agravando trajetórias de controlo ora abrindo novos espaços de diálogo e criatividade. A procura de equilíbrios na gestão de uma ameaça à segurança ontológica, como a pandemia Covid-19, continuará a constituir-se como um enorme desafio para os Estados e para as sociedades, e este volume, em muito, contribui para essa tão necessária reflexão.

Maria Raquel Freire
Universidade de Coimbra, 29 julho 2021

REFERÊNCIA

GOODE, J. Paul; STROUP, David R.; GAUFMAN, Elizaveta. (2020). Everyday nationalism in unsettled times: in search of normality during pandemic, Nationalities Papers, May, pp. 1-25, DOI: <https://doi.org/10.1017/nps.2020.40>.

APRESENTAÇÃO

Luciano Stremel Barros¹

Este volume do *(Re)Definições* é diferente. Ele foi produzido durante o maior desafio enfrentado pela humanidade no século XXI: a pandemia da Covid-19, e, junto com ela, diversos temas que antes não faziam sentido para um debate aprofundado, ou eram até desconhecidos, foram colocados em pauta com um alto grau de complexidade.

Foi emblemático para todos nós visualizar algumas fronteiras fechadas. Quantos fatos ocorreram nessas regiões? Prevenção de transmissão; novas variantes do vírus; desemprego e novas formas de trabalho informal; casos de aumento e, também, de diminuição de crimes, costumeiramente, fronteiriços; migrações por fronteiras secas e por rios ocupados por pequenas embarcações. Depois, vacinação em massa, mais doses para as cidades de fronteira e regiões se reinventando. A luta pela vida em todos os ângulos. Nunca foi tão necessário pensar nas regiões, nas fronteiras, no mundo, de forma integrada.

Em um caminho inverso, espalharam-se as polarizações, visões radicais e cada país cuidando de seus interesses. Provas disso foram os fatos noticiados em diversos veículos de comunicação: apreensões de respiradores e de equipamentos cirúrgicos, luvas, máscaras e demais equipamentos de proteção individual, além dos cenários de corrupção na compra de produtos sanitários. A cooperação entre os países foi falha. Houve uma falta de coordenação na América do Sul; poderíamos, por exemplo, ter adquirido equipamentos em bloco, com preços melhores e maior organização.

1 Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Autônoma de Lisboa (UAL); Mestre em Gestão de Empresas pela Universidade Autônoma de Lisboa (UAL); Especialista em Gestão, Estratégia e Planejamento em Fronteiras pela ESIC e Especialista em Marketing pela UNICEMP. Graduado em Economia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), pelo qual coordena diversos estudos e pesquisas sobre as áreas de fronteira brasileiras.

Durante a pandemia, especialmente nas fronteiras brasileiras, os movimentos criminais não pararam, haja visto o número de apreensões dos órgãos de segurança, divulgados nos relatórios das secretarias de segurança pública. O controle das nossas fronteiras para conter as atividades ilegais provou ser incipiente.

Já o espaço cibرنético não tem fronteiras físicas. Vimos o espaço virtual de disseminação de notícias ser amplamente utilizado para todo tipo de informação e desinformação. Com isso, além dos temas citados acima, a governança digital também está contemplada neste 5º volume do *(Re) Definições*.

Para inaugurar os debates, com o artigo “*La informalización de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE*”, os pesquisadores Juan Santos Vara e Laura Pascual Matellán fazem abordagem à problemática dos acordos informais de imigração, para evitar o processo de assinatura de tratados internacionais, tido como moroso, e as partes terem maior liberdade nesse tipo de compromisso. Embora a utilização desses instrumentos informais não seja recente, a crise de refugiados de 2015 levou a uma proliferação desses acordos.

Lucas Soares Portela aborda o espaço cibرنético como uma questão de segurança e de saúde com o artigo “Controle das Fronteiras Cibernéticas no combate à desinformação, acerca da Pandemia do COVID-19: sobreposição de soberania no território brasileiro”.

No campo das fronteiras políticas e geográficas, da *Università degli Studi della Tuscia*, a professora Mariateresa Veltri trata do quanto a situação epidemiológica teve consequências no acesso aos direitos dos requerentes de asilo, titulares de proteção internacional e cidadãos estrangeiros, ao analisar as ferramentas que a União Europeia tem utilizado, para responder as emergências de saúde, principalmente, no caso da Itália.

Do cenário mundial, vamos para as fronteiras do Brasil. Leila Bijos e Geronilson da Silva Santos apresentam-nos as nuances econômicas, políticas e sociais nessas regiões. Adentra-se nas mudanças impostas pela pandemia da Covid-19, na constitucionalização do direito civil, nas decisões judiciais que buscam rotas de superação da crise sanitária, em meio à necessidade de fundamentos supralegais que deem lógica ao

sistema jurídico. Tudo isso em face da cooperação e dos mecanismos de segurança para a redução de ilícitos transfronteiriços e para a preservação ambiental, defesa da saúde e integridade cidadã nas regiões de fronteira.

No artigo “Tendências de Governança Digital, Direitos Fundamentais e Dados Pessoais para orientação do direito brasileiro”, os autores Karin Klempp Franco, Mônica Defilippi Hobeika e José Antonio Siqueira Pontes comentam sobre as principais tendências internacionais relacionadas à governança digital, para avaliar a situação brasileira diante desse movimento, bem como estão os primeiros passos referentes à aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Carina Fraiz Ribeiro e Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca trazem-nos um debate muito interessante: “Aplicabilidade da Previdência Social aos imigrantes mercosulinos no Brasil”. A análise é realizada perante a harmonização jurídica e política sobre o tema seguridade social, já que a Constituição Federal não distingue estrangeiros de nacionais.

A pandemia da Covid-19 apresentou-nos, à força, questões relacionadas ao “rompimento” de fronteiras, seja pela necessidade de políticas públicas alinhadas nessas regiões, e pela circulação de pessoas, seja pela vacinação em massa etc. Dessa maneira, no artigo “Travessias globais: o redesenho das fronteiras entre a humanidade e o coronavírus”, da autora Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro, há uma ressignificação das acepções do conceito de fronteira, delineada pela ideia de que existe um único planeta e uma humanidade.

A Itaipu Binacional, hidrelétrica do Brasil e do Paraguai, também foi tema de dois capítulos deste livro. O Professor Tomaz Espósito Neto, no artigo “Relações Brasil-Paraguai: Itaipu, a fronteira e a energia”, faz uma análise sob a ótica das Relações Internacionais e da Geografia Política, já que a usina se encontra no cerne de uma questão diplomática entre os dois países, com a revisão das cláusulas financeiras do Acordo de Itaipu, fato que acontecerá até 2023. A renegociação do Tratado poderá ser uma oportunidade para o Paraguai pressionar o aumento da tarifa de energia paga pelo Brasil.

Já Alexandre Barros da Costa fez um estudo sobre a lei que criou o Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento

(FONACIDE), do Paraguai, e o quanto se faz um importante instrumento para o desenvolvimento do país, principalmente pelos investimentos possíveis nas áreas de educação e pesquisa. Após as primeiras apresentações e considerações, a análise se amplia quando o autor debate que os recursos podem aumentar, consideravelmente, com a renegociação do Tratado de Itaipu, já que os recursos do FONACIDE são provenientes dos repasses do Brasil ao Paraguai, em decorrência da cessão de energia.

A viabilização de diálogo cooperativo, democrático e franco é o caminho apontado pelos autores Thiago Suassuna e Fernando José Ludwig, no capítulo “Metafísica política, fronteiras e pandemia”. Em uma interessante discussão, os autores falam sobre as “religiões políticas” e apresentam o fato de que há grupos de pessoas que tem consciência de que o mundo é problemático, de que há pessoas, grupos ou partidos que apresentariam o conhecimento para a solução dos problemas e de que, embora se tratem de soluções histórico-sociais, haveria a iluminação de algumas pessoas, as quais seriam responsáveis de construírem um paraíso na terra, o bem comum.

Na crescente situação de contexto migratório da Venezuela para o estado de Roraima, as mudanças na dinâmica social são visíveis, dentre elas, a abertura de escritórios de agências das Nações Unidas. Frente à ausência de políticas migratórias por parte do Estado brasileiro e de Roraima, as respostas aos desafios presenciados têm acontecido, por meio da intervenção humanitária na promoção de ações de recepção e no acolhimento aos migrantes e refugiados. O artigo “Migração venezuelana em Roraima: a atuação das agências da ONU em resposta humanitária ao deslocamento” perpassa por esses pontos de análise, propostos pelos pesquisadores Élysson Bruno Fontenele de Albuquerque e João Carlos Jarochinski Silva.

No capítulo “Saúde e fronteiras: os impactos da crise ocasionada pela pandemia ao desenvolvimento sul-americano”, Samuel de Jesus comenta que o tema “saúde” ocupava uma posição secundária nas pesquisas sobre política internacional, sobretudo nos estudos sobre fronteiras, estratégia e defesa nacional, e analisa o quanto a Covid-19 gerou uma crise global, com o fechamento de diversas fronteiras.

Thiago Cavalcanti levanta uma problemática interessante: o direito constitucional além fronteiras, já que se tem visto, cada vez mais frequente, a utilização de direito estrangeiro como parâmetros referenciais em julgamentos dos tribunais nacionais.

Mesmo diante do fechamento das fronteiras, o BPFRON, o Batalhão Policial de Fronteiras, registrou recordes de apreensões de ilícitos advindos do exterior. O autor Alan Diogo Schons, no capítulo “A pandemia e o aumento das apreensões do BPFRON: Batalhão de Polícia de Fronteira”, analisa a relação entre a pandemia, as apreensões do BPFRON e as hipóteses evidenciadas que justificam esse acréscimo das apreensões de produtos, como maconha, crack, cocaína, haxixe, cigarros, agrotóxicos e bebidas alcoólicas.

Nessa linha de apreensões de defensivos agrícolas e do quanto os dados desse mercado ilícito tem aumentado, juntamente com os pesquisadores Luciano Stremel Barros, Rosane Amadori, Javert Ribeiro da Fonseca e Thiago Suassuna, fizemos um estudo sobre “Pandemia de prosperidade e perdas: o caso dos defensivos agrícolas no Brasil”, em que trazemos informações sobre o recorde de produtividade das safras de grãos brasileiras, mas, por outro lado, se observa as dinâmicas de crescimento econômico e de ilicitudes, quanto ao comércio de agroquímicos, em meio ao contexto de pandemia de Covid-19. A produção e comercialização ilícitas de agroquímicos implica desafios ao setor, ao Brasil e às relações transnacionais, mas, apontamos algumas perspectivas de cooperação que podem contribuir para a redução desses tipos de ilícitos.

Sob o título “Economia social e solidária e o direito humano ao desenvolvimento: uma proposta para a redução da pobreza e da exclusão social nas fronteiras”, os pesquisadores Aicha de Andrade Quintero Eroud, André Luis de Lima Maia, Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro e Fernando Castro da Silva Maraninchi fazem uma leitura da economia social e solidária, com fundamento na efetividade do direito humano ao desenvolvimento, ao passo que abordam as bases para a consolidação do desenvolvimento e da erradicação da pobreza nas fronteiras.

Fabiana Irala de Medeiros faz menção aos mecanismos de trânsito jurídico e de troca de informações entre as agências de segurança, que compõem as cidades fronteiriças, para que os esforços relacionados ao combate ao crime organizado sejam realmente efetivos e em linha à cooperação policial internacional.

Em continuidade ao tema relacionado às políticas fronteiriças no Brasil, Israel de Oliveira Andrade e Maurício Kenyatta Barros da Costa fazem um apanhado sobre “O Desenvolvimento das Políticas Fronteiriças: Limites, Desafios e Implicações para o Brasil”, de modo que abordam as principais políticas fronteiriças, com a análise mais detalhada em relação ao Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e ao Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF), os quais são caracterizados como sendo as primeiras políticas nacionais que buscam uma visão mais integrada dessas regiões.

No capítulo que trata “A Justiça Restaurativa e o Estatuto da Criança e do Adolescente: uma possível solução à criminalidade entre menores, na cidade de Foz do Iguaçu”, Cláudia Regina Dal Moro Borges faz uma análise sobre o sistema penal, focado no resgate dos valores, prioritariamente, na área de infância e juventude, como uma possibilidade de mudança positiva e significativa no combate à delinquência. Partindo da análise de dados de Foz do Iguaçu, a autora mostra um modelo que busca a conciliação como um meio, mais eficaz, de ressocialização dos menores ligados ao crime.

Finalmente, para encerrar mais esta edição de debates, os autores Fernando José Ludwig, Thiago Suassuna, Alex Jorge das Neves e Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda elaboraram o estudo “Trajetórias de uma crise global: o papel das fronteiras”, em que discutem o contexto de crise global provocado pela Covid-19 e a importância de uma noção fronteiriça mais emancipatória do que segregacionista, na qual as fronteiras desempenham um papel central na governança ou (des) governança, na busca de soluções conjuntas.

No saldo de todas essas questões cabem muitas reflexões, com lições aprendidas e melhorias a serem feitas. Esta publicação do (RE) Definições vem sob essa ótica, com o pensamento sempre voltado para o

debate dos problemas e para a proposição de soluções para as fronteiras mais emancipatórias e menos segregacionistas.

A fim de vislumbrar-se as soluções para as dificuldades de nosso tempo, é preciso, prioritariamente, conhecer bem os problemas que nos assolam. Boa leitura!

1. La informalización de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE¹

Juan Santos Vara²

Laura Pascual Matellán³

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la lentitud que caracteriza el procedimiento de celebración de tratados en la UE y de las reticencias de terceros Estados a asumir compromisos formales en la gestión de la inmigración, la UE ha optado por sustituir muy a menudo la celebración tratados internacionales por instrumentos de carácter informal. El recurso sistemático a los acuerdos informales en esta materia plantea importantes desafíos en relación con los controles democrático y judicial en la UE⁴. Los Tratados no confieren ningún rol específico al Parlamento Europeo en el proceso de adopción de acuerdos no vinculantes, lo que contrasta con la posición reforzada que ha adquirido esta institución en la celebración de tratados internacionales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. A su vez la tendencia a celebrar acuerdos informales en materia migratoria limita sobremanera la capacidad del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) para ejercer su labor de control jurisdiccional en este campo.

1 Esta contribución 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).

2 Profesor de Derecho Internacional Público y Titular de la Cátedra Jean Monnet en Acción Exterior, Universidad de Salamanca.

3 Profesora Ayudante de Derecho Penal, Universidad de Salamanca.

4 Vid. a este respecto P. García Andrade, “The Role of the European Parliament in the Adoption of Non-Legally Binding Agreements with Third Countries”, en J. Santos Vara y S. R. Sánchez-Tabernero (eds.), *The Democratization of EU International Relations Through EU Law*, Routledge, London, 2018, pp. 115-131; J. Santos Vara, “Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU”, en S. Carrera, J. Santos Vara, y T. Strik (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, pp. 21-38.

Si bien el proceso de informalización de las relaciones internacionales ha afectado también a otros ámbitos de la acción exterior de la UE, es esta una tendencia o evolución que presenta implicaciones particularmente preocupantes en la esfera de las políticas de inmigración, asilo y gestión de fronteras, ya que puede repercutir negativamente en la salvaguarda de los derechos de inmigrantes irregulares y refugiados.

El recurso a instrumentos de carácter informal para desarrollar la cooperación entre la UE y terceros Estados en la gestión de la inmigración no es un fenómeno de aparición reciente. Sin embargo, la crisis de los refugiados de 2015 ha conducido a la UE a intensificar sustancialmente sus esfuerzos para desarrollar instrumentos informales en aras de implicar a los terceros Estados en la gestión de la inmigración. Mientras que antes se ponía el énfasis en desarrollar la cooperación con terceros Estados a través de actos jurídicos formales y acuerdos internacionales, se ha pasado a otorgar prioridad a los actos jurídicos no vinculantes y arreglos informales. La adopción de la Agenda Europea de Migración de 2015 ha supuesto el inicio de una nueva fase en la cooperación internacional en materia migratoria marcada claramente por la búsqueda de instrumentos encaminados a limitar la llegada de inmigrantes irregulares y de refugiados a la UE y desarrollar arreglos informales que permitan la devolución efectiva de los inmigrantes irregulares en lugar de favorecer la negociación de acuerdos internacionales de readmisión de inmigrantes⁵. El ejemplo más relevante es la Declaración UE-Turquía de 2016⁶.

El objetivo del presente capítulo es analizar las principales implicaciones jurídicas y políticas que se derivan del recurso a los acuerdos migratorios en el desarrollo de la cooperación migratoria con terceros. En primer lugar, se analizará, el recurso a instrumentos de carácter informal por parte de la UE con anterioridad a la crisis de los refugiados que ha girado fundamentalmente en torno al Enfoque Global de la Inmigración y de la Movilidad. En segundo lugar, se examinará el

5 Comunicación de la Comisión, Una Agenda Europea de Inmigración, COM (2015) 240 final, 13.5.2015, p. 10.

6 Comunicado de Prensa 114/16, de 18.3.2016.

proceso de informalización de la cooperación en materia de inmigración a partir de la crisis de los refugiados de 2015. En tercer lugar, se prestará atención a los principales instrumentos informales desarrollados para lograr la readmisión de los inmigrantes irregulares en los últimos años.

2. EL ENFOQUE GLOBAL DE LA INMIGRACIÓN Y DE LA MOVILIDAD DE 2005

Una de las primeras iniciativas adoptadas por las instituciones europeas con el objetivo de desarrollar la cooperación con terceros en la gestión de la inmigración a través de arreglos informales fue el Enfoque Global de la Inmigración de 2005 que pretendía hacer frente a las causas de la inmigración⁷. El Enfoque Global de la Inmigración fue considerado por la Comisión como a “comprehensive approach combining measures aimed at facilitating legal migration opportunities and with those reducing illegal migration”⁸. En 2011, se re-denominó este instrumento al añadirle el término “movilidad” con el objetivo de poner de manifiesto que la cooperación de la UE con terceros países va encaminada a reducir la inmigración ilegal a la vez que ofrece oportunidades de movilidad de forma legal, pasando a denominarse “Enfoque Global de la Inmigración y de la Movilidad”⁹.

Uno de los instrumentos fundamentales desarrollados para implementar el Enfoque Global de la Inmigración y de la Movilidad son las asociaciones de movilidad. Las asociaciones de movilidad incluyen un conjunto de medidas que ofrecen la UE y sus Estados miembros a los terceros Estados, entre los que se incluyen la facilitación de visados y el acceso de los nacionales de terceros países al mercado laboral de la UE con el objetivo de incentivar los esfuerzos de los terceros Estados en la lucha

7 Conclusiones del Consejo Europeo de 15/16.12.2005.

8 Comisión Europea, “El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración, COM (2006) 735 final, 13.11.2006.

9 Comisión Europea, “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad”, COM (2011) 743 final, 18.11.2011. Esta iniciativa está organizada en torno a cuatro temas: migración legal y movilidad, migración irregular y trata de seres de humanos, protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

contra la inmigración irregular¹⁰. Dentro del concepto de migración circular se incluye tanto la movilidad de los nacionales de terceros países establecidos en la Unión que desean dedicarse a una actividad económica en su país de origen como la movilidad de las personas que residan en un tercer país y vengan a la UE temporalmente para trabajar, estudiar o formarse. Es precisamente esta última dimensión la que generó mayores expectativas, pero no se ha materializado en nuevas oportunidades de inmigración legal.

Las asociaciones de movilidad son concebidas como un instrumento flexible que aparentemente responden tanto a las necesidades de la UE como de los países asociados en la gestión de los flujos migratorios. Sin embargo, no cabe duda que el contenido de las asociaciones de movilidad está claramente determinado por los intereses de la Unión, por lo que se otorga claramente prioridad a la lucha contra la inmigración irregular sobre el objetivo de la migración circular entre el Estado asociado y la UE. Por lo tanto, las asociaciones de movilidad han ido dirigidas a los países que están dispuestos a cooperar en la lucha contra la inmigración irregular y que cuentan con mecanismos efectivos en materia de readmisión de inmigrantes irregulares.

Hasta el momento se han puesto en marcha nueve asociaciones de movilidad con los siguientes países: Georgia, Moldavia, Cabo Verde y Armenia, Marruecos, Azerbaiyán, Jordania, Túnez y Bielorrusia¹¹. Salvo el caso de Cabo Verde, todas las asociaciones de movilidad han ido dirigidas a países de la vecindad¹². Si bien los criterios en los que se ha basado la elección de este grupo de países no están demasiado claros, la Comisión señaló que se han tenido en cuenta las siguientes

10 Comisión Europea, “Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países”, COM (2007) 248 final, 16.5.2007.

11 Declaraciones conjuntas sobre una asociación para la movilidad entre la Unión Europea y Cabo Verde (Documento del Consejo 9460/08, de 21.5.2008), la República de Moldavia (Documento del Consejo 9460/08 ADD1, de 21.5.2008), Georgia (Documento del Consejo nº 16396/09, de 20.11.2009) y Armenia (Documento del Consejo nº 14963/11, de 6.10.2011).

12 Vid. F. Tittel-Mosser, “Mobility partnerships: a tool for the externalisation of EU migration policy? A comparative study of Morocco and Cape Verde”, en S. Carrera, J. Santos Vara, y T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, op. cit., 2019, pp. 238-256.

circunstancias: el respeto de un cierto equilibrio geográfico entre los países del Este y de África, la importancia de los flujos migratorios entre el tercer país y la Unión y la predisposición a cooperar en la readmisión y la lucha contra la inmigración ilegal¹³.

En las asociaciones de movilidad puestas en marcha hasta ahora, los Estados miembros no se han mostrado dispuestos a ofrecer nuevas oportunidades de movilidad a los nacionales de los países asociados. Ni que decir tiene que estos instrumentos no constituyen el origen de verdaderos acuerdos migratorios de la Unión en los que se incluyan disposiciones relativas a la movilidad de las personas desde los países asociados. Se ha señalado acertadamente que las asociaciones de movilidad se traducen “en un conjunto de reglas que los Estados *asociados* se ven constreñidos a observar, lo que desplaza hacia estos últimos la responsabilidad en el control de las fronteras exteriores de la UE” sin crear oportunidades de inmigración hacia la UE¹⁴. En conclusión, las asociaciones de movilidad son a la postre más un instrumento de control de la inmigración irregular que un medio para facilitar el acceso de los ciudadanos de terceros Estados a la UE.

3. LA DECLARACIÓN DE LA VALETA Y EL MARCO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA DE MIGRACIÓN DE 2016

La adopción de la Agenda Europea de Migración de 2015 ha supuesto el inicio de una nueva fase en la cooperación internacional en materia de inmigración marcada claramente por la búsqueda de instrumentos encaminados a limitar la llegada de inmigrantes irregulares y de refugiados a la UE. La Agenda ha tenido el mérito de proponer amplio un catálogo de medidas con el objetivo de desarrollar un enfoque coherente e integrado que permita aprovechar las ventajas y afrontar los retos que supone la migración. En la Agenda Europea de Migración se señala que la UE ofrecerá ayuda a los terceros países a cumplir sus obligaciones ofreciendo apoyo, por ejemplo mediante la

13 SEC (2009) 1240.

14 J. A. González Vega, “Mitos y Mistificaciones: La Unión Europea y la protección internacional (A propósito de la “crisis de los refugiados”), nº 56, 2017, p. 54.

creación de capacidades para la gestión de los retornos y el apoyo a las medidas de reintegración.

El énfasis puesto en la cooperación con África se va a reflejar en un primer momento en la Cumbre de la Valeta de 11 y 12 de noviembre de 2015 que reunió en Malta a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y de los países africanos junto con representantes de la Unión Africana, ECOWAS y de las Naciones Unidas¹⁵. En las conclusiones de la Cumbre de La Valeta se preveía intensificar la cooperación con los países africanos en aras de lograr los siguientes objetivos: abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento forzoso; potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad; reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo; prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos; y colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

El proceso de La Valeta fue seguido por la adopción de la Comunicación de la Comisión sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración en el marco de la Agenda Europea de Inmigración el 7 de junio de 2016¹⁶. La adopción del Marco de Asociación en materia de Migración en 2016 representa un paso fundamental en el proceso de informalización de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE, en particular en el área de la readmisión. En el nuevo Marco de Asociación en materia de Migración se promueve la utilización de los instrumentos e incentivos disponibles para ayudar a los terceros Estados a cumplir sus obligaciones en materia de readmisión de inmigrantes irregulares. El Marco de Asociación en materia de Migración fue presentado por la Comisión como un intento de evitar “el riesgo de que la consecución de resultados concretos se vea entorpecida por las negociaciones técnicas características de un verdadero acuerdo formal”.

15 Valletta Summit, Political Declaration, 11/12.12.2015.

16 Comunicación de la Comisión sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, COM (2016) 385 final, 7.6.2016.

En definitiva, se trata de un instrumento político en el que se pretende intensificar la cooperación en materia migratoria con cada país socio valiéndose de una pluralidad de instrumentos. Por lo tanto, el Marco de Asociación en materia de Migración constituye un excelente ejemplo del proceso de informalización de la política de inmigración, en particular en materia de readmisión.

Un elemento clave en el desarrollo del Marco de Asociación en materia de Migración son los pactos. Al igual que las asociaciones de movilidad, los pactos son arreglos informales desprovistos de efectos jurídicos vinculantes¹⁷. El objetivo de los pactos es combinar diversos instrumentos, herramientas e incentivos para lograr asociaciones de amplio alcance con terceros países a fin de gestionar la inmigración y que la UE y los Estados miembros actúen de manera coordinada en el desarrollo de estos marcos de carácter político, respetando al mismo tiempo plenamente las obligaciones humanitarias y en materia de derechos humanos¹⁸. Está previsto que los pactos se beneficiarán de sinergias con otras políticas y procesos de cooperación destinados a dar respuesta a largo plazo a los factores políticos, sociales, económicos y medioambientales que constituyen las causas profundas de la inmigración¹⁹. Cada pacto ha de combinar elementos de las políticas de la UE, tales como el comercio, seguridad y ayuda al desarrollo, orientados a intensificar la cooperación en materia migratoria con el tercer país socio²⁰.

Ahora bien, dado que los desafíos a los enfrentan los terceros Estados son distintos, los pactos deben adaptarse a las necesidades de los países socios. En este sentido, las relaciones establecidas en el Marco de Asociación en materia de Migración vendrán determinadas por la habilidad y voluntad de los países socios de cooperar en la gestión de la inmigración. Una diferencia importante entre las asociaciones

17 No se excluye la posibilidad de negociar acuerdos jurídicos vinculantes en materia de readmisión a partir de las asociaciones de movilidad (COM (2016) 700 final).

18 COM (2016) 385 final, 7.6.2016, p. 6.

19 *Ibidem.*

20 *Ibid.* p. 10.

de movilidad y Marco de Asociación en materia de Migración es la adopción del ‘stick-and-carrot’ approach²¹. Se señala expresamente en la Comunicación de la Comisión sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países de 2016 que esta política conlleva para cada país socio, “el desarrollo de una combinación de incentivos positivos y negativos”, recompensando a los terceros Estados que cumplan sus obligaciones internacionales en materia de readmisión de sus propios nacionales, y que cooperen en la gestión de los flujos migratorios provenientes de terceros Estados. Igualmente, se señala que deben derivarse consecuencias de la falta de cooperación con la UE y sus Estados miembros en la gestión de la inmigración.

Se percibe la existencia de otra diferencia fundamental entre las asociaciones de movilidad y el Marco de Asociación en materia de Migración a la hora de abordar la readmisión de inmigrantes irregulares. Mientras que en las asociaciones de movilidad se señalaba que unos de los objetivos fundamentales era la celebración de acuerdos de readmisión, en el Marco de Asociación en materia de Migración se afirma que la prioridad fundamental es lograr retornos rápidos y operativos y no necesariamente acuerdos formales de readmisión²². Como se ha señalado anteriormente, la UE y los Estados miembros se han enfrentado a dificultades tanto en el proceso de celebración de acuerdos de readmisión de inmigrantes como en la fase de su implementación. Además de que los terceros Estados son reticentes a celebrar este tipo de acuerdos que implican generalmente la obligación de readmitir no sólo a sus propios nacionales, sino también a los ciudadanos de países terceros, una vez celebrados no siempre están dispuestos a implementarlos en la práctica²³. Por esta razón, se han desarrollado en los últimos años

21 V. Moreno-Lax, “The Migration Partnership Framework and the EU-Turkey Deal: Lessons for the Global Compact on Migration Process?”, en T. Gammeltoft-Hansen y otros (eds.), *What is a Compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law Working Paper, 2017, p. 28.

22 COM (2016) 385 final, 7.6.2016, p. 7.

23 Vid. S. Carrera, *Implementation of EU readmission agreements. Identity, Determination, Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer Open, 2016; N. Coleman, *European*

numerosos instrumentos de naturaleza política con el objetivo de implicar a los terceros Estados en la gestión de la inmigración. En conclusión, en el Marco de Asociación en materia de Migración se otorga prioridad al establecimiento de mecanismos efectivos en materia de readmisión los cuales no están vinculados necesariamente a la celebración de acuerdos formales en materia de readmisión de inmigrantes.

4. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN CON TURQUÍA Y AFGANISTÁN

Al margen del Marco de Asociación en materia de Migración, en los últimos años han tenido lugar otros desarrollos en la cooperación en materia migratoria con terceros Estados que ponen claramente de manifiesto el proceso de informalización que está experimentando la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. The Joint Way Forward on Migration (JWF) entre Afganistán y la UE de 2016 constituye un ejemplo emblemático del proceso de informalización de la acción exterior en el ámbito de la inmigración y, en particular, de la readmisión de inmigrantes irregulares²⁴. Este documento tiene como objetivo fundamental hacer frente y prevenir la inmigración irregular y gestionar el retorno de los inmigrantes irregulares. Se especifica claramente que este documento no supone la creación de derechos y obligaciones en el marco del Derecho internacional. Sin embargo, se observa que el JWF establece compromisos mutuos para gestionar el retorno de los nacionales afganos que se encuentren en situación irregular en la UE que en la práctica son similares a las obligaciones incluidas en los acuerdos de readmisión de inmigrantes. El JWF fue sustituido a principios de 2021 por la 'Joint Declaration on Migration Cooperation Between Afghanistan and the EU' (JDMC). Como consecuencia de la vuelta al poder de los Talibanes en agosto de 2021, la UE y sus Estados

Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

²⁴ Servicio Europeo de Acción Exterior, "Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU", 2.10.2017, disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (consultado el 15.09.2021).

miembros han suspendido la devolución de inmigrantes irregulares a Afganistán.

En septiembre de 2017, el Consejo adoptó el Standard Operating Procedures (SOPs) que fue acordado con Bangladesh²⁵. Este instrumento tiene como objetivo fundamental mejorar la cooperación en materia de retorno y readmisión de inmigrantes irregulares entre la UE y Bangladesh. Los Estados miembros y la UE se han dotado de un instrumento que permite desarrollar la cooperación en la gestión de la inmigración con un país del que provienen un gran número de inmigrantes irregulares. Igualmente, la UE negoció un SOPs con Mali en 2016, pero no ha sido firmado ni implementado por este país. La Comisión pretende desarrollar instrumentos similares con otros países subsaharianos²⁶. Así, la Comisión se propone firmar acuerdos similares en materia migratoria, que incluyan el retorno y la readmisión, con Etiopía, Ghana, Gambia, Costa de Marfil y Guinea²⁷.

Como se ha señalado en la introducción, los Estados miembros de la UE han recurrido también en las últimas décadas a arreglos informales para desarrollar la cooperación en materia migratoria con terceros Estados. A tales efectos, se han desarrollado acuerdos marcos de cooperación migratoria en los que se regulaban, entre otras cuestiones, la readmisión de inmigrantes irregulares. España es quizás el país que ha adoptado una política más activa en este ámbito en los últimos años a raíz de las crisis de los refugiados de 2006²⁸. En cambio, en el caso de los acuerdos informales desarrollados por la UE en los últimos tiempos se presta mucha más atención a la devolución de inmigrantes irregulares a terceros Estados.

25 Comisión Europea, Informe sobre los progresos realizados en la Agenda Europea de Migración, COM (2017) 669 final, 15.11.2017, p. 15.

26 Comisión Europea, Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, (2018) 250 final, 16.13.2018.

27 Parlamento Europeo, “Next LIBE Committee meetings. Highlights: EU-Africa relations as regards Migration and Asylum”, LIBE Committee, 21.11.2017.

28 Para un análisis de esta cuestión, véase J. A. González Vega, “El control de la inmigración irregular en España: Compromisos y desarrollos”, *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, nº 111, 2015, pp. 173-193.

La Declaración conjunta de la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016 constituye el exponente más claro del proceso de informalización y externalización que está experimentando la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE en los últimos años. El objetivo de la Declaración era hacer frente a la actividad de los traficantes de seres humanos y poner fin a la llegada masiva de refugiados e inmigrantes irregulares a las islas griegas. La Declaración fue presentada por las instituciones de la UE como uno de los éxitos más importantes logrados en la cooperación con terceros Estados para hacer frente a la crisis de los refugiados²⁹. El objetivo de la Declaración era hacer frente a la actividad de los traficantes de seres humanos y poner fin a la llegada masiva de refugiados e inmigrantes irregulares a las islas griegas. La adopción de la Declaración UE-Turquía ha generado un intenso debate académico sobre su naturaleza jurídica³⁰. Sin embargo, el Tribunal General (TG) evitó pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de la Declaración UE-Turquía en los Autos de 28 de febrero de 2017 al considerar que se trataba de un acto atribuible a los Estados miembros³¹. Más sorprendente es aún el Auto de una de las salas del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) de 12 de septiembre de 2018 en el que elude pronunciarse sobre los recursos interpuestos contra los autos del TG³². Los autos del TG y del TJUE confirman la tendencia a recurrir a instrumentos al margen del sistema de actos y del proceso de adopción de decisiones previsto en los Tratados y suponen un incentivo para dejar al margen al Parlamento

29 Comunicado de Prensa 114/16, de 18 de marzo de 2016.

30 Se puede consultar, entre otros, los siguientes trabajos: P. Andrés Sáenz de Santamaría, “La Unión Europea y el derecho de los tratados: una relación compleja”, *loc. cit.*, p. 87 y ss.; E. Cannizzaro, “Denialism as the Supreme Expression of Realism: A Quick Comment on *NF v European Council*”, *European Papers: A Journal on Law and Integration*, vol. 2, nº 1, 2017, pp. 251-257; S. Carrera, L. den Hertog, and M. Stefan, “It wasn’t me! The Luxembourg Court orders on the EU-Turkey refugee deal”, *CEPS Policy Insights*, 28 de abril de 2017; M. Gatti, “The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy”, *EJIL Talk*, 19 de abril de 2016; J. Santos Vara, “La Declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016: ¿Un tratado disfrazado?”, en C. Martínez Capdevilla y E. Martínez Pérez (eds.), *Retos para la Acción Exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 297-318.

31 Autos del TG en los asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16 NF, NG y NM c. *Consejo Europeo*.

32 Asuntos reunidos C-208/17 P, C-209/17P y C-210/17 P, 12 de septiembre de 2018.

en el proceso de negociación de acuerdos informales en el ámbito de la inmigración³³. La Declaración ha sido severamente criticada por la doctrina especializada por su falta de respeto a las normas internacionales y europeas en materia de asilo³⁴.

5. CONCLUSIONES

El análisis del proceso de informalización de la cooperación en materia migratoria con terceros Estados nos pone de manifiesto la existencia de instrumentos que presentan características diversas. El primer grupo se corresponde con medidas que han sido adoptadas unilateralmente por los Estados miembros o las instituciones fuera del ordenamiento jurídico de la UE a pesar de tratarse de materias que se enmarcan dentro de ámbitos de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. El ejemplo más relevante lo constituye la Declaración Unión Europea-Turquía. Con este tipo de acuerdos informales se pretende lograr los mismos resultados que los acuerdos formales de readmisión de inmigrantes irregulares evitando el complejo proceso de conclusión de tratados internacionales y la intervención parlamentaria.

Se ha desarrollado en los últimos años un segundo grupo de instrumentos que se enmarcan en el ordenamiento jurídico de la UE. Siguiendo el precedente desarrollado en el pasado por varios Estados miembros, las instituciones han optado por recurrir a acuerdos informales para lograr la cooperación con terceros Estados y responder a los desafíos que presenta la gestión de la inmigración. Al tratarse de un tema muy sensible, los terceros Estados prefieren recurrir a instrumentos de carácter informal en lugar de verdaderos tratados internacionales.

33 Vid. S. Carrera, L. den Hertog, y M. Stefan, "It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal", *loc. cit.*

34 Se pueden mencionar, entre otros, los siguientes trabajos: S. Carrera, L. den Hertog y M. Stefan, "The EU-Turkey Statement: Reversing 'Lisbonisation' in EU Migration and Asylum Policies", en J. Santos Vara, S. Carrera y T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Edward Elgar Publishing, 2019; S. Carrera y R. Cortinovis, "The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection", CEPS nº 2018-04, abril de 2019, pp. 3-6; T. Spijkerboer, "Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law", vol. 1, nº 2, 2016 *European Papers: A Journal on Law and Integration*, pp. 553-558.

En los acuerdos informales de inmigración se evita el largo proceso de celebración de tratados internacionales y las partes tienen más margen de discrecionalidad en cuanto a los elementos incluidos en este tipo de compromisos. El recurso a instrumentos de carácter informal para desarrollar la cooperación en el ámbito de la inmigración no es un fenómeno de aparición reciente. Sin embargo, la crisis de los refugiados de 2015 ha dado lugar a una proliferación de acuerdos informales en esta materia.

Todo parece indicar que el proceso de informalización de la política de inmigración de la UE va a continuar en los próximos años. En el Nuevo Pacto de Inmigración y Asilo, presentado por la Comisión en septiembre de 2021, se presta especial atención a la cooperación con terceros Estados de origen y tránsito de los inmigrantes con el objetivo de hacer frente a los desafíos que presenta la gestión de la inmigración. En el Nuevo Pacto se presta especial atención a la búsqueda de soluciones prácticas de cooperación para el número de retornos de inmigrantes irregulares.

2. Controle das Fronteiras Cibernéticas no combate à desinformação acerca da Pandemia do COVID-19: sobreposição de soberania no território brasileiro

Lucas Soares Portela¹

RESUMO

A pandemia de COVID-19 ocorre em um mundo que já enfrenta outros desafios, crises econômicas, guerras, instabilidade política, competição, imersão tecnológica etc. A chamada “notícia falsa” passou a ser uma preocupação das pessoas, principalmente por sua influência na política e no dia a dia. Com a pandemia, a disseminação dessas notícias falsas não parou. Vale ressaltar, no entanto, que o fenômeno das notícias falsas não é novo. O uso de informações falsas como estratégias de informações falsas tem sido usado por muitos anos, e é chamado de “pós-verdade”. Além disso, não se pode dizer que o “fake news” é apenas uma forma de poluir o meio ambiente cercado por fronteiras cibernéticas, mas tem um objetivo específico, às vezes até político, que é uma forma de transferir o poder politizado para toda a sociedade. O presente artigo tem como objetivo discutir a necessidade de controle sobre as pós-verdades no espaço cibernético, como uma questão de segurança cibernética e de saúde. Encontra-se no aspecto das fronteiras cibernéticas uma saída para limitação dessas “fake news”. Dessa forma, utilizando-se de pesquisa bibliográfica, a pesquisa pretendeu ao final debater o espaço cibernético brasileiro e a necessidade de regulamentação e de controle das fronteiras cibernéticas como mitigantes da disseminação das fake news.

PALAVRAS-CHAVE: Pandemia Covid-19; *Fake News*; Fronteiras Cibernéticas; Brasil.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia do COVID-19 ocorreu em um mundo que já lidava com outros desafios, tais como: crises econômicas, guerras, instabilidade política, competição, imersão tecnológica, entre outros. Uma das questões que já estavam em foco, em especial devido aos impactos que causava na política e na vida cotidiana, eram as chamadas “fake news”.

1 Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Possui graduação em Relações Internacionais e especialização em Relações Internacionais e Diplomáticas na América do Sul. Principais linhas de pesquisa são o Espaço Cibernético e a Segurança Internacional. Atualmente faz parte do corpo docente do UniCEUB. Email: lucas.portela@hotmail.com.

Com a pandemia, a disseminação dessas notícias falsas não deixou de ocorrer.

Cabe ressaltar, entretanto, que os fenômenos das “*fake news*” não são algo novo. O uso de informações falsas, como uma estratégia de desinformação, já era algo utilizado há anos pela humanidade, outrora conhecida como a acepção de “pós-verdade” cuja definição no dicionário de Oxford se trata de: “um adjetivo definido que relaciona ou denota circunstâncias, em que fatos objetivos são menos influentes na formação da opinião pública do que os apelos à emoção e à crença pessoal” [tradução nossa]² (Oxford, 2020, n. p.).

Cabe ressaltar que por trabalhar o emocional e as crenças pessoais, as pós-verdades não são ao acaso, mas intencionais, o que é a principal diferença de uma simples desinformação. De acordo com Rucuero e Gruzd (2019, p. 32), “[...] não se trata apenas de uma informação pela metade ou mal apurada, mas de uma informação falsa intencionalmente divulgada, para atingir interesses de indivíduos ou grupos”. Dessa maneira, não se pode dizer que são apenas formas de poluir o ambiente cercado pelas fronteiras cibernéticas, mas tem um objetivo concreto, por vezes, políticos, uma forma de movimentar uma das forças da politização: a sociedade como um todo.

O presente artigo tem como objetivo discutir a necessidade de controle sobre as pós-verdades no espaço cibernético, como uma questão de segurança cibernética e de saúde; encontrando no aspecto das fronteiras cibernéticas uma saída para a limitação dessas “*fake news*”. Dessa forma, utilizando-se de pesquisa bibliográfica, o texto foi dividido em três tópicos. O primeiro intenta desenvolver o poder informacional; o segundo, as fronteiras cibernéticas. Com esses dois elementos, é possível, ao final, debater o espaço cibernético brasileiro e a necessidade de regulamentação e controle das fronteiras cibernéticas, como mitigantes da disseminação das “*fake news*”.

2 Post-truth is an adjective defined as ‘relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief’.

2. UM RECURSO DE PODER CHAMADO INFORMAÇÃO

Em épocas pandêmicas, o temor e o medo são considerados a todo momento, semelhantemente em períodos de guerra, em que há a dúvida da própria vida, indaga-se como sobreviver a tudo isso? Você e o seus familiares e amigos tem condições suficientes, para lidar com uma crise? Será que têm poder para superar esse momento? Poder é uma chave observada em toda a história humana, pois gera segurança e certeza de sobrevivência.

A relação entre poder e sobrevivência foi, por vezes, enfatizada nos escritos dos chamados “contratualistas”. Hobbes, Locke e Rousseau, resguardadas diferenças teóricas, afirmavam que a sobrevivência dependia das relações de poderes estabelecidas em suas sociedades, regidas pelo que chamaram de “contrato social”; mas afinal, o que seria esse objeto tão importante chamado poder?

A importância do conceito de poder é tamanha na história humana, que até mesmo os acadêmicos de diversas áreas despenderam tempo tentando compreender esse fenômeno. Encontra-se, assim, contribuições da Sociologia, com Foucault; da Filosofia, com Aristóteles; da Ciência Política, com Bobbio, dentre tantos outros exemplos. Embora tenha havido esforços, não houvera um consenso sobre o que, de fato, é o conceito de poder ou o que o representa.

De forma mais específica, Aristóteles (2004) explica que há três formas de poder: o senhorial, o paterno e o político; sendo que nesse último, o poder visa a atender os interesses dos governantes e dos governados. Alguns autores, todavia, não conceituam poder como próprio da política, como por exemplo Foucault (2014), que entende o conceito de poder não como uma força, mas como algo que circula, produzindo coisas, induzindo prazeres, forma saberes, e inclusive discursos, se assemelhando, assim, a uma rede produtiva.

Embora tenha sido cientista político, Norberto Bobbio (1998), quando trabalha o poder político, no início da definição desse conceito, enfatiza o significado puro dessa acepção, a saber:

1. DEFINIÇÃO. — Em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção). Se o entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. (Bobbio, 1998, p. 933).

O conceito bruto trabalhado pelo autor pode ser aplicado a qualquer tipo de definição, como por exemplo, a explicitada por Foucault e por Aristóteles. Ainda no viés de se trabalhar com um conceito puro, Joseph Nye Jr (2012) define poder, de forma semelhante, à definição de Norberto Bobbio (1998), observando o poder como uma forma de se moldar comportamentos:

Figura 1 – Definição de poder segundo Nye, recursos x resultados

PODER DEFINIDO COMO RECURSOS	
contexto	habilidades
Poder = recursos → conversão estratégica → resultados preferidos	
PODER DEFINIDO COMO RESULTADOS COMPORTAMENTAIS	
Poder = afetar outros → re:algo → por significados → para resultados preferidos	
[escopo]	[domínio]
[coerção, recompensa, atração]	

Fonte: Nye Jr. (2012, p. 28) [tradução nossa].

Dessa forma, mesmo que direcionado, em especial, para as relações entre Estados, a definição de Nye Jr. (2012) pode ser aplicada a todas as dimensões imaginadas. De acordo com esse autor, o poder pode ser definido dentro de dois aspectos, recursos e resultados comportamentais. No primeiro caso, o poder consiste em converter, estrategicamente, recursos em resultados pretendidos. No segundo caso, o poder busca afetar a outros, por meio de objetos, de questões e de significados, para se alcançar resultados pretendidos.

Compreendendo que uma parte do conceito-chave da definição de poder é recursos, a aplicação de cada recurso depende do domínio em que o poder é projetado. De acordo com Portela (2018), existem três espaços geográficos clássicos – terrestre, marítimo, aéreo – e dois contemporâneos – espacial e cibernético. Dentro da literatura militar, esses ambientes são considerados domínios do poder. Cada um desses apresenta uma série de recursos nativos que são utilizados na hora de projetar poder.

O domínio terrestre dispõe, por exemplo, de fontes energéticas, solo, barreiras naturais, climas e outros. O ambiente marítimo dispõe de fauna marítima, ilhas, fontes de petróleo. Por sua vez, o aéreo é composto por camadas de atitudes e para propagação de sinais, além de recursos meteorológicos. No espaço exterior, por seu turno, os recursos podem ser expressos em termos de órbitas, limitadas e necessárias para o lançamento de satélites.

Quando se fala de espaço cibernético, os recursos de poder são variados, conforme entendimento das próprias fronteiras cibernéticas. Por ser um ambiente que pode desafiar a criatividade humana, existem acadêmicos que exploram a chamadas fronteiras tangíveis, e outros que se ocupam das fronteiras intangíveis (Portela, 2015). Nas chamadas fronteiras tangíveis, são exemplos de recursos de poder os servidores, cabos ultramarinos e, a depender do autor, os próprios computadores. Quanto às fronteiras intangíveis, seriam os sinais de rádios, os domínios como “.com” ou “.br”, ou os pacotes de dados.

Esses recursos também são vislumbrados por Joseph Nye Jr. (2012), quando conceitua o chamado poder cibernético, o definindo como “um conjunto de recursos que se relacionam à criação, ao controle e à comunicação da informação eletrônica, e baseada em computadores – infraestrutura, redes, software, habilidades humanas” (Nye Jr, 2012, p. 162). Ainda quanto aos recursos do ambiente cibernético, esse autor explica que a fonte do poder no espaço cibernético, e, portanto, principal recurso, seria a informação.

Dessa forma, conjugando os termos apresentados, encontra-se o chamado “poder da informação”; assim, poderíamos representar a conceituação dessa categoria da seguinte forma:

Figura 2 – Definição de Poder da Informação aplicado a teoria de Joseph Nye Jr.

PODER DA INFORMAÇÃO DEFINIDO COMO RECURSOS		
contexto		habilidades
Poder = informação → conversão estratégica → resultados preferidos		
PODER DA INFORMAÇÃO DEFINIDO COMO RESULTADOS COMPORTAMENTAIS		
Poder = afetar outros → informação → por significados → para resultados preferidos		
[escopo]	[domínio]	[coerção, recompensa, atração]

Fonte: Elaboração própria baseada em Nye Jr. (2012, p. 28).

Dessa forma, para projetar esse poder, é necessário posse da informação, ou seja, o recurso, argumento também afirmado por Sarah Braman (2006). Ademais, o poder da informação é construído por meio do chamado poder simbólico, oriundo da construção coletiva dos significados, conforme apontado por Bourdieu (1989). Seria o poder definido como resultados comportamentais.

Em virtude disso, Braman (2006) afirma que o poder da informação, ou poder informacional, fica subordinado às demais formas de poder não informacional. Isso porque o poder da informação serve aos demais, também, como meio de projeção. Primeiro como meio instrumental, relacionado à manipulação do mundo físico, depois como meio estrutural, quando manipula a ação humana, por meio de regras e de instituições; por último, como meio simbólico, através de ideias, imagens e palavras, como já tratado.

Com tais definições de poder e com o poder da informação tratadas nessa pesquisa, se pode inferir que esses conceitos não se aplicam apenas às relações interestatais, mas a quaisquer relações interpessoais.

Retornando ao Nye Jr. (2012) cujo conceito puro nos ajudou a chegar até aqui, o autor também evidencia que o poder não está mais somente nas mãos dos Estados. De acordo com ele, a globalização causou uma grande difusão de poder, permitindo que os recursos também sejam acessíveis aos atores estatais mais desfavorecidos e aos atores não-estatais, inclusive aos indivíduos.

Considerando o aumento significativo do fluxo de informação, fomentado pela pandemia do COVID-19, em especial em virtude da digitalização de empresas e de serviços, os recursos disponíveis para a projeção de poder da informação aumentaram, em especial, envolvendo cada vez mais agentes. Dessa forma, as informações propagadas acerca da pandemia podem moldar comportamento, prejudicando ou instigando as ações de combate ao vírus. Cabe, por último, ressaltar, que as chamadas *fake news* também geram esse tipo de alteração comportamental da sociedade, o que demanda emergencialmente o seu controle.

3 FRONTEIRAS CIBERNÉTICAS E AS FAKE NEWS

Embora a pós-verdade não seja algo tão recente, o fato de sua disseminação utilizar instrumentos de Tecnologia e Comunicação é o que inova esse fenômeno, tornando-o no que chamamos hoje de *fake news*. Isso é possível devido à capacidade de multiplicar, disseminar, difundir e atingir mais pessoas que a Internet, por exemplo, permite.

A difusão dessa desinformação não está vinculada à velocidade da comunicação da Internet. A característica instantânea esteve presente no mundo desde o início do século XX, com a utilização de equipamentos de comunicação como código Morse, que já enviava informações a longas distâncias em tempo real. O que pode ser considerado realmente como um fator inovador nas tecnologias de comunicação é o volume de informação que o espaço cibernetico permite.

Esse fluxo de informação, em pouco espaço de tempo, gera o ambiente ideal para a troca de informações. O espaço cibernetico é sempre paradoxal, por exemplo, quando maior é o número de pessoas com acessos a Internet em um país, melhor também é o acesso à informação, entretanto mais comprometida é a segurança, já que

os pontos de vulnerabilidades aumentam. Da mesma forma, há um paradoxo em relação ao fluxo de informação que se dissipa no espaço cibرنético. Enquanto esse ambiente é propício para a difusão de informação, também abre margem para a disseminação das *fake news*, haja vista que as pós-verdades também se apropriam das facilidades disponibilizadas pela Internet.

Ademais, as características do espaço cibرنético proporcionam um ambiente adequado à disseminação das *Fake News*. As características desse domínio virtual são pontuadas por Maziero e Pinto (2018):

Quadro 1 – Características do espaço cibرنético

Características	Significância
Temporalidade	Modifica a nossa noção de tempo, torna-a mais instantânea, devido à velocidade da troca de informação;
Fisicalidade	Através do espaço cibرنético, é possível ultrapassar as barreiras geográficas sem sair do seu local;
Permeação	É possível infiltrar -se em fronteiras e em jurisdições;
Fluidez	Está em constante alteração;
Participação	Devido ao fato de aumentar a possibilidade de ativismos políticos;
Atribuição	Em alguns casos, como a “dark web”, é difícil identificar os atores responsáveis;
Responsabilidade	Conectada, especialmente com a sexta característica, devido à dificuldade, em alguns casos, de conectar o crime com o responsável, possibilita evitar mecanismos de responsabilidade.

Fonte: Arthur C. Maziero e Danielle J. Ayres Pinto, 2018.

A instantaneidade oriunda da temporalidade garante que a pós-verdade seja disseminada rapidamente. A fisicalidade permite que um apelo emocional não fique restrito a um único local, também angariando replicadores da *fake news* em outros países, que por sua vez não conseguem impedir a entrada no território, devido à permeação do

espaço cibernético. Embora esforços sejam feitos no sentido de eliminar cada vez mais as pós-verdades do ambiente cibernético, a fluidez permite que a disseminação das *fake news* se adapte a novas estruturas, se reinventando e burlando as barreiras criadas e as dificuldades que historicamente limitavam as pós-verdades, a saber:

Quadro 2 – Dificuldades para a propagação das Pós-Verdades

Obstáculos	Descrição
Custo Alto	Praticamente todo material precisava ser produzido e distribuído, de maneira impressa. Os custos para criação de estações de rádios, por exemplo, também eram elevados e retiravam do indivíduo isolado, em regra, a possibilidade de alcançar uma audiência expressiva.
Falta de flexibilidade	O material precisava ser pensado no formato ideal para o papel, depois era impresso e distribuído. A modificação de alguns conteúdos era inviável.
Falta de conhecimento sobre o leitor	Entender como o público pensa, seus argumentos e principais pontos de radicalização são fundamentais para a difusão de notícias falsas. Nunca houve tanto acesso a essas informações quanto há hoje.
Ausência de contexto ideal	Um fator importante para a eficácia de uma notícia falsa é a impressão de credibilidade de sua origem. Panfletos distribuídos por um avião, prática comum durante a Segunda Guerra Mundial, levantavam suspeitas sobre sua origem, por exemplo; mas o que fazer na Internet, quando qualquer pessoa pode criar uma página e chamá-la imediatamente de “jornal”, começando a compartilhar o seu conteúdo?

Fonte: Elaboração própria baseada em Itagiba (2017, p. 03).

Ressalta-se que as pós-verdades não podem ser confundidas com as desinformações ou com simples mentiras, pois apresentam uma motivação por detrás, na maioria das vezes políticas, o que é potencializado pelo espaço cibernético, haja vista que aumenta a possibilidade de ativismo político. Ademais, tais ações são instigadas pelas características da atribuição, que permite uma difícil identificação dos atores responsáveis do espaço cibernético, ou seja, um anonimato.

Isso evita, por exemplo, a punição de geradores de *fake news*, próprio da última característica do espaço cibernetico, a responsabilidade.

Dessa maneira, as dificuldades que limitavam a disseminação de uma pós-verdade podem ser superadas. O alto-custo de disseminar-se uma *fake news*, por exemplo, é reduzido a praticamente nada, em virtude das características da temporalidade e da fisicalidade do espaço cibernetico. Ademais, as faltas de flexibilidade e de conhecimento acerca do leitor da pós-verdade são superadas pelas características da fluidez, da participação e da permeação. Dessa forma, embora as pós-verdades sejam um fenômeno antigo, as *fake news* somente têm atingindo um nível de poder informacional, em virtude das estruturas que compõe o espaço cibernetico.

Ao realizar essa pesquisa, e refletir sobre as *fake news*, notou-se uma relação entre o alcance internacional das pós-verdades e o reconhecimento do objeto, também como algo internacional. Tal relação converte-se em força, ou seja, quanto maior o alcance internacional, o objeto fonte da pós-verdade tem, maior será o apelo gerado. Dessa forma, compreendendo que as pós-verdades possam surgir de criações nacionais e internacionais, e que seu alcance permeia fronteiras, observa-se uma característica transnacionalista que deve ser observada em seu combate. Em especial, quando o apelo emocional produzido diz respeito a um elemento também transnacional, como é o caso do Covid-19.

Ante isso, não somente esse vírus ingressou fronteiras, como também o apelo emocional causado por este, que por vezes surge em um dado país, também se torna transnacional, fortalecendo as *fake news* criadas. Dessa forma, as fronteiras ciberneticas se tornam bastante relevantes como instrumentos de controle para a contenção das pós-verdade, afinal, nas palavras de Raffestin (1993), “a territorialização é uma forma de controle”.

Diante disso, como combater as pós-verdades que penetram nas dinâmicas sociais? A resposta pode estar na própria estrutura do espaço cibernetico e em como o controle se dá. Embora não haja ainda uma conceituação universal sobre o que são as fronteiras ciberneticas, cada estudo proposto pode auxiliar em compreender como se controla ou se restringe a disseminação das *fake news*. Isso porque, em um ambiente

geográfico clássico, a compreensão dos limites do Estado permite a aplicação de instrumentos de controle que auxiliam no combate aos litígios internacionais.

No quadro abaixo, o autor concebeu uma síntese desses diversos estudos, observando como cada pesquisador entende as fronteiras cibernéticas. Esse foi o ponto de partida do pensamento proposto nesse artigo:

Quadro 3 – Conceituações acerca das Fronteiras Cibernéticas

CATEGORIA	AUTOR	DEFINIÇÃO	EXEMPLO	MONITORAMENTO
Fronteiras Cibernéticas Imateriais	John & Post (1996)	As informações são a própria fronteira do espaço cibernético; assim proteger a informação é proteger o espaço cibernético em questão.	Pacotes de dados, e-mails' arquivos.	Defesa por meio de softwares
	Barros (2010)	As fronteiras cibernéticas são caracterizadas pela competência dos responsáveis pela rede em questão.	Domínios como os ".com"; ".gov"; ".br".	Defesa por meio de softwares
	Finklea (2013)			
Fronteiras Cibernéticas Materiais	Hare (2009)		Cabos ultramarinos; e sinal dos satélites.	Filtros ligados juntamente aos cabos para monitorar os dados
	Mandarino Jr (2010)	As fronteiras cibernéticas equivalem às estruturas físicas que conectam as redes entre os países.	ultramarinos; e sinal dos satélites. ultramarinos; e sinal dos satélites. ultramarinos; e sinal dos satélites.	Fronteiras simultâneas das quais as interconexões são feitas
	Hosang (2011)	Assim como o espaço cibernético, as fronteiras cibernéticas resultam dos sistemas das próprias máquinas.	Computadores e servidores.	Ferramentas de segurança dos equipamentos, por meio de softwares e das estruturas físicas
	Ferreira Neto (2014)	Pontos de conexões da rede (nós) em que trafegam os pacotes de informações.	Roteadores; Pontos de Trocas de Dados	Filtros ligados juntamente aos pontos de conexões

Fonte: Portela (2015, p. 44-45).

Conforme exposto, cada fronteira apresenta uma característica específica que demanda um controle específico, típico do ambiente multifacetário que o espaço cibرنético é. No entanto, cabe ressaltar que, embora haja uma discordância dentro do debate das fronteiras cibernéticas, os conceitos apresentados não se anulam, assim o conjunto de ações para o controle do ambiente cibernético é o mais desejado. Dessa forma, considera-se, nesse contexto, que o espaço cibernético é formado por uma fronteira tida como híbrida, em que há aspectos materiais e imateriais. Além disso, se o poder possibilita moldar comportamentos, podemos afirmar que ter poder é também ter controle, assim quanto maior o poder cibernético do Estado sobre as fronteiras, melhor será o combate às *fake news*.

Ressalta-se que não estamos discursando contra qualquer tipo de alegação a favor da liberdade no espaço cibernético. Pelo contrário, a repreensão da liberdade, no ambiente cibernético, pode fragilizar a legitimidade das fronteiras cibernéticas, haja vista que se trata de um ambiente em que a participação, a atribuição e a responsabilidade são altas, e permitem a difusão de poder ao nível do indivíduo. Pelo contrário, o controle defendido na pesquisa visa à proteção da liberdade do indivíduo e a sua segurança, ao garantir a redução de poder dos criadores e difusores das *fake news*.

4. ESPAÇO CIBERNÉTICO BRASILEIRO E O COMBATE À PANDEMIA

O maior desafio ao combater-se as *fake news* é agir dentro do limite, para não comprometer a liberdade do usuário no espaço cibernético. Isso porque as pós-verdades são propagadas, principalmente, dentro dos ambientes sociais. As ações para endurecer esses ambientes também podem comprometer o espaço do indivíduo. Esse debate acompanha a questão das fake news desde as eleições americanas de 2016, quando esse fenômeno se demonstrou um recurso de poder explorado.

No Brasil, a preocupação em lidar com as *fake news* ganhou força, no período anterior as eleições de 2018. Isso em decorrência do aumento da sensibilidade e do reconhecimento de que o problema que afetou os EUA também seria uma questão no território brasileiro, conforme se

verificou pelo cuidado do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a temática (AVELAR, 2018). Como estratégias para lidar com o problema, o TSE se empenhou no lançamento de um site, a fim de combater a propagação das *fakes news* (AVELAR, 2018).

Ainda sobre o combate, durante a pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), encomendada pela ONG Avaaz, 90% dos respondentes afirmaram que acreditam que a solução para o combate às *fake news* implica a regulamentação do espaço cibernético (UOL, 2020). Esse sentimento também é observado por especialistas dessa temática, pois se entende que as empresas de tecnologias, provedoras dessas redes sociais, também apresentam responsabilidade na gestão das pós-verdades. Um exemplo disso, conforme documento da organização Konrad Adenauer Stiftung (2018), para o combate das *fake news*, é imperativo a cooperação entre empresas de tecnologias, governos, mercado e sociedade civil.

No que diz respeito à regulação brasileira, que é utilizada no combate à prática de disseminação de *fake news*, o arcabouço é composto por:

Quadro 4 – Exemplos de normas brasileiras que auxiliam no combate a *fake news*

Norma	Como auxilia no combate às <i>fake news</i>
Lei n.º 5.250, de 09/02/1967 (Lei de Imprensa)	Art. 16 – trata-se da publicação e da divulgação de falsas notícias e de fatos verdadeiros truncados ou deturpados, que provoquem perturbação ou alarme social, desconfiança sobre instituições, entre outras. Prevendo, inclusive, punição, como detenção. Apesar disso, devido à sua cronologia, não aborda diretamente as <i>fake news</i> , se limitando a generalização das pós-verdades.
Lei de nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet)	Além dos princípios gerais, como da neutralidade na rede, em seu artigo 19, determina que os provedores e aplicações de Internet somente poderão ser responsabilizados civilmente por dados, após ordem judicial. Embora não trate diretamente, esse instrumento também se refere ao combate à disseminação de <i>fake news</i> , em especial à responsabilidade do setor privado.

Projeto de Lei nº 2630, de 2020 (Lei das fake news)	Estabelece normas relativas à transparência de redes sociais e de serviços de mensagens privadas, sobretudo no tocante à responsabilidade dos provedores no combate à desinformação e pelo aumento da transparência na internet; à transparência em relação a conteúdos patrocinados e à atuação do poder público, bem como estabelece sanções para o descumprimento da lei.
--	--

Fonte: Elaboração própria baseado em BRASIL (1967; 2014; 2020).

Como demostrado no quadro, a Lei da Imprensa limita-se à proibição das notícias falsas e distorcidas, imputando culpa aos publicadores e disseminadores, mas não adentra no problema das *fake news* em si. De forma semelhante, é o Marco Civil da Internet, que limita a responsabilidade do setor privado, vinculando sua punição a uma decisão judicial. Embora crie uma previsão legal, essa norma também protege, de certa forma, as empresas da responsabilidade de controlar as pós-verdades. Por último, o PL das *fake news* tem-se dedicado à temática, entretanto apresenta diversos entraves, que podem dificultar sua tramitação, como por exemplo, o descontentamento do setor privado em relação aos instrumentos apresentados, que de acordo com ofícios anexos ao processo de tramitação, consideram uma lei rígida para o setor.

Essas fragilidades legais não são próprias da temática das *fake news*. De acordo com relatórios da União Internacional de Telecomunicação (2018), o Brasil apresenta fragilidades no arcabouço regulatório que comprometem a segurança cibernética do país. Esse posicionamento reflete as deveras mencionadas preocupações com a questão normativa, como ponto focal para o combate às *fake news*. Cabe enfatizar que a solução regulatória tem sido comum nos principais países do mundo, não somente no âmbito governamental, mas também dentro da sociedade civil.

Apesar disso, a dificuldade de combate continua, emergencialmente, aumentando, em especial devido ao desafio de lidar com a ação de programações destinadas à propagação das *fake news*. Também chamados por alguns especialistas no fenômeno de robôs, essas linhas de códigos destinam-se à criação de falsos perfis, nos mais

diversos ambientes de redes sociais para reprodução e envio de *fake news*. Dessa aneira, embora seja o ponto inicial no combate aos crimes cibernéticos em geral, outra vertente que deve ser explorada pelo Brasil é a capacidade técnica e tecnológica.

De acordo com Joseph Nye Jr (2012) existem três faces em que o poder cibernético é projetado:

Quadro 5 – As três faces do poder no domínio cibernético

PRIMEIRA FACE

(A induz B a fazer o que B inicialmente não faria)

Duro: ataques de negação de serviços, inserção de *malwares*, interrupções de sistema Scala, prisões de bloggers.

Brando: campanha de informação para mudar as preferências iniciais dos hackers, recrutamento de membros de organizações terroristas.

SEGUNDA FACE

(A impede a escolha de B excluindo as estratégias de B)

Duro: firewalls, filtros e pressão sobre as companhias para excluir algumas ideias.

Brando: automonitoramento de ISPs e sites de busca, regras do ICANN sobre os nomes de domínios padrões de software amplamente aceitos.

TERCEIRA FACE

(A molda as preferências de B para que algumas estratégias não sejam nunca consideradas)

Duro: ameaças de punir bloggers que disseminam material censurado.

Brando: informações para criar preferências (como estimulação do nacionalismo e hackers patrióticos), desenvolvimento de normas de repulsa (como o caso da pornografia infantil)

Fonte: Nye Jr (2012, p. 171)

De acordo com o quadro acima, pode-se classificar as *fake news* como uma projeção de poder “Brando” da primeira ou da terceira face do domínio cibernético; principalmente, como já comentado, por que há um propósito por trás das pós-verdades, que se pode influenciar alguém a fazer algo que não faria ou evitar que uma estratégia seja considerada. Infere-se, ainda, da tabela, embora as pós-verdades sejam uma projeção branda de poder, que a ação pode ser contrabalanceada pela projeção dura.

Dessa forma, além das normatizações, o Estado brasileiro pode adotar medidas tecnológicas e técnicas, para excluir a intenção dos produtores de *fake news*. Também, pode usar-se de investigações cibernéticas, de forma a tentar reduzir o campo de atuação do produtor, o uso dos robôs e por fim, de encontrar o *ciber* criminoso por detrás da pós-verdade. Ressalta-se, entretanto, que esses mecanismos dependem da relação entre setor o público e o privado, haja vista que podem ser confundidos com interferência pública. Por fim, encontra-se na relação público-privada outra ferramenta que deve ser explorada com vistas ao controle das *fake news*.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder informacional tem, cada vez mais, demonstrado presente e impactante nas relações sociopolíticas no mundo. Com a evolução constante do espaço cibernético, bem como a possibilidade de difusão do poder, um instrumento que era pouco conhecido, as pós-verdades, se “transvestiram” com o termo *fake news*, e tem, cada vez mais, impacto nas relações de poder. Chegou-se a tal modo que não influencia apenas questões políticas, mas também ameaça a segurança do país, pois impacta, conjuntamente, na gestão da pandemia do COVID-19, afinal o poder nada mais é do que o uso de recursos, da informação, para moldar comportamentos, a sociedade.

O grande problema das *fake news* no mundo está no seu poder de disseminação, resultado, inclusive, das características do espaço cibernético, que permite que as pós-verdades superem barreiras, que antigamente as limitavam, como por exemplo, o custo de divulgação. Atualmente, com o uso do anonimato e de linhas de programação, se criam reprodutores da informação, garantindo a impunidade, e mais ainda, a propagação do apelo emocional. Dessa maneira, observou-se que há necessidades de criação de regulamentações que possam auxiliar no combate, atribuindo responsabilidade não somente ao publicador e ao propagador das *fake news*, mas também às empresas responsáveis pelo espaço cibernético correspondente a parte do território cibernético.

Ao estado, também, há parcela de responsabilidade, já que as fronteiras cibernéticas que delimitam seu território estão sob sua

jurisdição. A constante atualização dessas normas também garante que o problema transnacional não afete, de tal forma, o território nacional; assim, é necessária uma cooperação público-privada, em prol dos controles das *fake news*. A pesquisa em questão também comprehende que o controle das fronteiras cibernéticas, com vistas à mitigação dessas pós-verdades , deve passar pela aplicação de técnicas de segurança cibernética e de tecnologia de controle, ou seja, a aplicação de poder bruto, de forma a dissuadir ações que visam às *fake news*.

Tanto a regulamentação quanto o uso do poder bruto, no entanto, são aspectos sensíveis, e que devem ser tratados com muita cautela. Embora a emergência do COVID-19 requeira uma ação mais taxativa, ações no espaço cibernético podem limitar a liberdade do usuário, bem como prejudicar empresas, o que revela o carácter paradoxal desse espaço. Isso ficou patente ao observar as tramitações, por exemplo, da chamada “PL das *Fake News*” que tem provocado divisões dentro da sociedade civil e do próprio setor privado. Ademais, tem prejudicado as relações público-privado de controle desse fenômeno.

Por fim, entende-se que a compreensão dos aspectos das fronteiras híbridas do ambiente cibernético pode auxiliar no reconhecimento da responsabilidade sobre as parcelas do espaço cibernético. Quando bem delimitada, pode principalmente auxiliar nos debates quanto aos regulamentos e mecanismos de controle apropriados, que respeitem a liberdade da rede e a atuação das empresas. Afinal, “cachorro com muitos donos morre de fome”, por isso, é necessário compreender os fluxos de poder e como, de fato, o espaço cibernético é delimitado para determinar os donos das pós-verdades contemporâneas, ou seja as chamadas *fake news*.

REFERÊNCIAS

- Aristóteles (2004). **Política**. São Paulo: Nova Cultura.
- Avelar, José Ricardo Cabral (2018). **A Guerra Cibernética e seus Desafios para o Brasil**. Rio de Janeiro: ECEME.
- Bourdieu, Pierre (1989). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand.

- Braman, Sarah (2006). **Change of state:** information, policy and power. Cambridge: MIT Press.
- Bobbio, Norberto (1998). **Dicionário de Política.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Foucault, Michel (2014). **Microfísica do Poder.** Rio de Janeiro: Ed. Paz & Terra.
- IBOPE: 90% apoia regulamentação das redes sociais para combater fake news. **UOL Notícias.** São Paulo, 02 de junho de 2020. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/02/ibope-fake-news.htm>>. Acessado em 10 de fev de 2021.
- Itagiba, Gabriel (2017). **Fake News e Internet:** esquemas, bots e a disputa pela atenção. Rio de Janeiro: Its.
- ITU (2018). **Global Cybersecurity Index (GCI).** Studies & Research. Genebra: ITU Publications.
- Konrad Adenauer Stiftung (2018). **Segurança Cibernética e Interesse Nacional durante Período de Campanha.** COLEÇÃO DE POLICY PAPERS. Rio de Janeiro: CEBRI.
- Nye Jr., Joseph (2012). **The future of power.** New York: PublicAffairs.
- Oxford (2017). **Word of The Year 2016.** Inglaterra: Oxford Language. Disponível em <<https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/>>. Acessado em 30 dez. 2020.
- Maziero, Arthur C; Pinto, Danielle J. Ayres (2018). **Poder Cibernético e o espaço Internacional:** uma Perspectiva a partir das Teorias das Relações Internacionais. Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Política de Defesa.
- Montalvão Neto, A. L; Rocha, G. G; Simas Filho, J. P; Machado, R. (2020). **Ciência, Fake News e Pós-Verdade:** a produção de efeitos de verdade em tempos de pandemia. XIV Congresso Internacional de Linguagem e Tecnologia. Minas Gerais: Texto Livre.

- Portela, Lucas Soares (2018). **Geopolítica do espaço cibernético e o poder:** o exercício da soberania por meio do controle. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v.5, n. 1. Santa Catarina: ABED.
- _____. (2015). **Movimentos Centrais e Subjacentes no Espaço Cibernético do século XXI.** Dissertação [Mestrado em Ciências Militares. Rio de Janeiro: ECEME.
- Raffestin, Claude (1993). **Por uma Geografia do Poder.** Paris: Ed. Ática.
- Recuero, Raquel; Gruzd, Anatoliy (2019). Cascatas de Fake News Políticas: um estudo de caso no Twitter. **Galaxia** (São Paulo, online), n. 41, mai-ago.

3. Asilo, fronteiras e imigração à prova da emergência de saúde na Europa

Mariateresa Veltri¹

RESUMO

As restrições à circulação de pessoas, a nível internacional e dentro da União Europeia, tornaram-se uma das medidas políticas mais visíveis em resposta à pandemia do coronavírus, desde o início de março de 2020. A UE encerrou o transporte internacional de passageiros, a que se seguiram novas restrições sobre viagens internacionais, inclusive o fechamento parcial das fronteiras externas da UE, e restrições à entrada na UE de viajantes de países terceiros. A emergência epidemiológica teve consequências significativas, também, no acesso aos direitos dos requerentes de asilo, titulares de proteção internacional, e cidadãos estrangeiros, em qualquer caso, presentes no território nacional. Mesmo quando a situação emergencial diminuir, permanecerão perfis significativos a serem analisados, para avaliar os limites do atual sistema de *governance* da imigração internacional, e buscar soluções, conforme o direito internacional e a legislação europeia. Com este trabalho, pretende-se analisar as ferramentas que a União Europeia tem utilizado, para responder a emergências de saúde, com um enfoque na experiência da Itália, onde se constitui uma das fronteiras marítimas mais críticas do espaço Schengen. As medidas preventivas utilizadas serão analisadas no texto: navios de quarentena e centros de Covid 19, bem como outros lugares de limitação ou de privação de liberdade, onde o risco de propagação do vírus é tão alto, que se pode comprometer direitos, no equilíbrio precário entre liberdade pessoal e saúde; direito de asilo e segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: *Hotspot*; Fronteiras externas; Direitos fundamentais; Emergência de saúde.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, cerca de dois a três milhões de migrantes estão bloqueados em todo o mundo, devido à pandemia da Covid-19 e ao fechamento de fronteiras². Os migrantes que chegam à Europa estão familiarizados com o significado da fronteira, bem como, com as

1 Doutora em Direito Penal pela Universidade de Roma Tre; advogada especialista de imigração, asilo e cidadania; pesquisadora de direito na Sant'Anna School of Advanced Studies em Pisa. Email: mariateresa.veltri@santannapisa.it.

políticas de controle e, com muita mais frequência, com a repressão que lhes são oferecidos. Em tempos de pandemia, o confinamento adquire outro significado, também, no plano da saúde, medidas, para prevenir o contágio da Covid-19, se tornam segregações longas, às vezes arbitrárias, e podem comprometer os direitos fundamentais da pessoa migrante.

Em alguns países, os migrantes ainda são solicitados a cumprir requisitos administrativos para determinação de status, solicitação de visto e renovação; no entanto, respeitando os procedimentos e os horários, se torna desafiador cumpri-los à medida que escritórios e prestadores de serviços fecham ou limitam seu trabalho por horas, e os movimentos são restritos. Fechamentos de gabinetes públicos e reprogramação de compromissos traduzem-se, rapidamente, em procedimentos atrasados e incerteza prolongada; os riscos permanecem em centros de recepção e detenção. Ademais, situações de violação de toques de recolher e medidas de distanciamento social, ou o não uso de máscaras, levam à detenção de mais migrantes e aumentam o risco de perder o próprio status³.

Em um contexto de irregularidade potencialmente crescente devido ao fechamento da fronteira europeia e à estagnação do visto, a imigração pode atrapalhar os esforços, para controlar o surto, por meio do aumento dos contatos sociais para migrantes e funcionários do governo. Ademais, isso leva a reduzir a vontade de auxiliar os migrantes, que devem pedir ajuda - especialmente em países onde não há *firewalls*⁴ entre as autoridades de saúde e de imigração, e a prisão em centros de saúde é possível.

Hoje, a resposta estrutural de cada situação em que está presente a pessoa migrante vem redefinida nos espaços e tempos de um estado de emergência sanitária. Na Itália, como será analisado, os navios e os centros de quarentena atuam como plataformas de *hotspots* e como locais de pré-repatriamento.

Sendo assim, este texto tem como objetivo analisar as regulamentações e as medidas preventivas relacionadas às migrações e à Covid-19, no âmbito da União Europeia, passando por uma “fotografia” da situação emblemática da Itália, como fronteira marítima. Por fim,

oferece uma primeira avaliação do impacto no controle do espaço *Schengen*.

2. O IMPACTO DA CRISE SANITÁRIA NA GESTÃO DAS FRONTEIRAS NA UNIÃO EUROPEIA

Em todo o mundo, bloqueios e fechamentos de fronteiras provocaram o retorno de migrantes que perderam suporte, redes, opções de trabalho e, em última análise, a chance de uma vida digna, em lugares de destino devido à pandemia⁵. Apenas poucos países conseguiram evitar a limitação, interna e internacional, completa de movimentos, investindo em testes, rastreamento de contato e medidas de isolamento⁶.

No Mediterrâneo, a Europa respondeu à disseminação do Covid-19, fechando suas fronteiras e endurecendo os regimes de imigração⁷. À medida que as opções para movimentos transfronteiriços diminuem, migrantes e viajantes que chegavam eram empurrados para trás, ou colocados em quarentena nas fronteiras e forçados a ficar em locais de trânsito informais, superlotados e mal atendidos, onde houvera ameaças à saúde, à dignidade e à sobrevivência.

De forma mais geral, a pandemia tem sido usada como uma arma, para espalhar narrativas contra migrantes e para invocar o aumento do controle da imigração e redução dos direitos dos migrantes⁸. Em muitos países, as posições xenófobas refletiram amplamente os padrões pré-existentes de discriminação, muitas vezes, dirigidos aos migrantes de áreas com pouco ou nenhum risco de infecção por Covid-19, ou residentes com permissão de longa duração⁹.

Em particular, o fechamento da fronteira europeia tornou a entrada virtualmente impossível para os requerentes de asilo, para solicitar proteção internacional. Nesse sentido, é, inicialmente, importante ressaltar que a União Europeia prevê a livre circulação de pessoas internamente, a partir da criação do espaço *Schengen*. Com relação às migrações forçadas, foi criado o Sistema Comum de Asilo Europeu, tendo um conjunto de regulamentações comunitárias, para administrar os migrantes forçados: diretiva sobre o estatuto dos refugiados (2011/95/EU), diretiva sobre os procedimentos de asilo (2013/32/UE), diretiva

sobre as condições de acolhimento (2013/33/EU) e os regulamentos de Dublim (2003/343/CE, Reg. UE n. 604/2013). Essas regras são internas, e todos os Estados-membros devem adotá-las, podendo estabelecer condições mais protetivas que as previstas em âmbito europeu.

Em razão da pandemia, alguns direitos básicos foram restritos pelos países europeus. De qualquer forma, a Comissão Europeia estabeleceu orientações para os Estados-membros, nas quais se observa que todas as solicitações de asilo devem ser registradas, mesmo com atraso, e todos os solicitantes devem ter pleno acesso à saúde¹⁰. Se por um lado, houve a recusa dos países interessados em oferecer um porto seguro para o resgate de navios; por outro, a quarentena obrigatória para os migrantes resgatados no mar e para as tripulações dos navios de resgate dificultaram, de fato, as missões de resgate no Mediterrâneo central. Isso tem contribuído para aumentar os riscos que os migrantes correm naquela que já é conhecida como a “*travessia mais mortal do mundo*”¹¹.

Enfim, as operações internacionais de reassentamento de refugiados foram em grande parte interrompidas devido ao aumento das restrições de viagens, apesar de algumas iniciativas limitadas de reassentamento e realocação de menores não acompanhados¹². Mais em geral, os fatos relevam que o fechamento de fronteiras tem empurrado mais pessoas para canais informais de migração arriscada e violenta¹³.

3. O DIREITO DE ASILO ENTRE MEDIDAS PREVENTIVAS E GARANTIAS JURÍDICAS

Isso posto, a crise global de saúde, associada ao vírus do Covid-19, teve repercussões na implementação do direito de asilo, evidenciando mais uma vez as contradições e as fragilidades do sistema europeu e dos sistemas de asilo nacionais, dada a dificuldade de se chegar a soluções coordenadas¹⁴.

Nesse sentido, seguem algumas considerações relativas a três áreas, em que foram adotadas medidas a nível nacional e da UE, susceptíveis de afetar a situação dos requerentes de proteção internacional e o bom funcionamento do sistema comum europeu de asilo, ou as deficiências preexistentes, as quais parecem ter sido exacerbadas. Essas

decisões podem-se reagrupar em três áreas: (i) restabelecimento dos controles nas fronteiras internas e restrições às viagens não essenciais na União Europeia¹⁵; (ii) suspensão da apresentação de pedidos e dos procedimentos para o reconhecimento da proteção internacional; (iii) acesso à recepção, ao distanciamento pessoal e à proteção da saúde, em centros para requerentes de proteção internacional.

Perante essas medidas, implementadas de forma descoordenada pelos estados, e os problemas relacionados com a gestão da emergência, sobre a qual foram expressas fortes preocupações por organizações da sociedade civil que operam no domínio da proteção dos direitos dos migrantes, a Comissão Europeia e a ACNUR forneceram indicações específicas, para garantir a efetividade do direito de asilo no contexto da emergência sanitária, respeitando os princípios da proporcionalidade e da não discriminação¹⁶.

Notoriamente, no que concerne ao patrulhamento de rotas marítimas, é lícita a fiscalização de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas, mas ilícita a devolução daqueles migrantes forçados que estavam realmente fugindo de seu país de origem e, durante o percurso migratório, foram vítimas de contrabandistas ou traficantes. Muitos dos migrantes contrabandeados são refugiados, uma vez que a condição de refugiado é declarativa e não constitutiva. Não poderiam, portanto, ser devolvidos, conforme o princípio do *non-refoulement*, garantido por tratados internacionais e pelo Estatuto do Refugiado Europeu¹⁷. Nem mesmo uma pandemia pode se sobrepor a esse direito. Deveria ser garantido o direito de acesso, mas respeitando-se o período de quarentena, a paridade de condições com os cidadãos europeus que vêm chegando por países terceiros.

Alguns Estados, como a Irlanda, têm realizado testes de Covid-19 nos novos solicitantes na chegada, enquanto outros, como a Itália, têm aplicado os testes após o período de quarentena e outras ferramentas, como serão analisados, posteriormente.

Ressalte-se, por fim, que as respostas da União Europeia à pandemia sugerem que se levou em consideração os aspectos centrais das políticas de asilo humanitário; porém, ainda reproduz, em certa medida, cenários do contexto prévio à pandemia, como de restrições, de

não regularizações e de manutenção de abrigos e campos de refugiados. Embora na teoria todos os direitos estejam garantidos, a questão é que a aplicação pelos Estados-membros tem levado a práticas ilegítimas.

3.1 Caso Itália: Navios de quarentena e centros Covid-19

O prolongamento da crise sanitária determinou que as autoridades italianas autorizassem a utilização de navios, para efetuar a quarentena de pessoas resgatadas no mar, e para as quais não é possível indicar o chamado lugar de segurança (*Place of safety*). Desde a portaria interministerial nº 150, de 7 de abril de 2020, se estabeleceu que «*durante toda a duração da emergência sanitária [...] os portos italianos não garantem os requisitos necessários para a classificação e definição do local de segurança [...] para os casos de salvamento efectuados por parte de unidades navais que arvoram uma bandeira estrangeira fora da área italiana da SAR*»¹⁸.

A possibilidade de utilizar navios, como locais de quarentena para migrantes, estava, portanto, expressamente prevista na normativa, pela qual o Chefe do Departamento de Liberdades Civis e Imigração do Ministério do Interior foi encarregado de prestar assistência de hospedagem e de vigilância sanitária de pessoas resgatadas no mar, desde que, nessas situações, em conformidade com os protocolos compartilhados com o Ministério da Saúde, pudessem ser utilizados navios para o período de vigilância sanitária¹⁹.

Embora reconhecesse a situação de emergência e a responsabilidade das instituições na sua gestão, não se esconde dúvidas quanto a esta solução, salientando, em particular, que a implementação de medidas de quarentena em locais extraordinários e excepcionais não pode conduzir a uma situação de espera sem fim. De fato, os migrantes estão sob a jurisdição do Estado italiano para efeitos das medidas sanitárias que lhes são impostas, mas, ao mesmo tempo, não têm a possibilidade - e durante um período de tempo considerável - de exercer os direitos que o próprio Estado reconhece e protege. Não podem pedir asilo, não estão, de fato - e pelo menos temporariamente - protegidos, como vítimas de tráfico, ou enquanto status de menores estrangeiros não acompanhados,

nem podem acessar, prontamente, os procedimentos de reagrupamento familiar, nos termos do Regulamento de Dublim²⁰.

Recentemente, o Tribunal de Justiça da União Europeia declarou “detenção,” nos termos do art. 2, alínea (h), da Diretiva Acolhimento, e art. 16 da Diretiva Regresso, a obrigação imposta ao cidadão de um Estado terceiro de permanecer numa zona de trânsito, situada na fronteira externa de um Estado-Membro²¹. O assunto merece atenção porque, para além de alargar o leque de condutas que podem ser definidas como “detenção” – há uma consequente extensão das garantias aos indivíduos a ela sujeitos²². Essas orientações expressas no passado podem, hoje, assumir relevância no que se refere às quarentenas a bordo de navios em andamento, na Itália, onde a forte limitação da liberdade pessoal dos migrantes - ainda que ditada por uma emergência sem precedentes - se soma ao limbo jurídico e à falta de possibilidade de requerer asilo ou de ter acesso aos procedimentos de reagrupamento familiar.

Os navios de quarentena parecem ser usados, ainda, como “hotspots flutuantes” - isto é, plataformas no mar onde tem risco de fazer seleção arbitrária e preventiva entre requerentes de asilo e migrantes econômicos, e, também, funcionar como centro pela organização de transferências para aeroportos e subsequentes repatriações²³. Em muitos casos, os migrantes são forçados a uma quarentena que pode durar até meses - apesar do resultado negativo do teste Covid-19 - seguida de repatriação, sem a possibilidade de expressar-se ou formalizar-se o pedido de proteção internacional.

Para agravar e consolidar essa condição de abuso, há a falta sistemática de informação jurídica e social; a negligência na identificação de pessoas vulneráveis e menores; o estado de abandono em que os migrantes são deixados, sujeitos a graves violações da sua liberdade e dos seus direitos²⁴.

Essa situação pode custar à Itália mais uma condenação por violação dos direitos fundamentais dos migrantes, sendo que o Garante nacional das pessoas privadas da liberdade pessoal tinha, pessoalmente, inspecionado alguns navios, denunciando, não apenas uma falta de cuidado das pessoas ali presentes, mas também uma completa falta de informações sobre o porquê estavam ali e sobre os direitos garantidos.

Além disso, recentemente, constam transferências documentadas de requerentes de asilo de centro de recepção extraordinária (CAS) de Roma, onde viviam já inseridos no tecido social do contexto, alguns navios de Palermo, Bari e Trapani (cidades portuárias no Sul da Itália), para efetuarem, nesses locais , a quarentena depois de os indivíduos testarem positivo. Foram práticas ilegais, que resultaram na expulsão forçada de pessoas de seu território, na perda de seu cargo no CAS, na expulsão do quartel-general da polícia para acompanhamento do processo de pedido de asilo.

Quanto à condição dos centros de quarentena terrestres, a situação é muito crítica, com poucos funcionários a trabalhar, e as forças policiais a guardar os espaços. Ressalta-se que, à respeito dos estrangeiros presentes em instalações de recepção e de centros de detenção para repatriação, as intervenções governamentais se limitaram a chamar a atenção dos prefeitos para as disposições adotadas, para prevenir a propagação do vírus Covid-19.

É sobre circulares adotadas pelo chefe do Departamento de Liberdades Civis e Imigração, com as quais eles fornecem indicações, às vezes genéricas, para que o rigor seja garantido no cumprimento das medidas de contenção e de prevenção, planejadas para a emergência epidemiológica a nível nacional – incluindo a obrigação de os hóspedes permanecerem nas instalações – como parte do sistema de recepção para requerentes de proteção internacional e centros para repatriação.

Um exemplo disso, fica estabelecido que os migrantes, ao desembarcar na Itália, devem estar sujeitos ao rastreio agendado pelas autoridades de saúde relevantes, para verificar se não apresentam patologias infecciosas ou sintomas atribuíveis ao vírus Covid-19, para, então, serem colocados em isolamento fiduciário, por um período de quatorze dias, também identificando espaços específicos dentro dos centros ou outras estruturas.

Somente no final desse período, se nenhum caso positivo tiver surgido, os migrantes podem ser transferidos para outra instalação de recepção, sujeitos à emissão de certificação sanitária apropriada. Por último, para evitar movimentação no território até o final das medidas emergenciais, deve ser garantida, e monitorada, a continuidade da

recepção, também, em prol de quem já não tem o direito de permanecer nos centros.

Em princípio, as condições que emergem dos navios de quarentena e de centros de Covid-19, espalhados pela região da Sicília, são inferidas como centros que, substancialmente, não protegem a saúde dos migrantes, dos operadores e demais indivíduos.

Sob um ponto de vista estritamente sanitário, na maioria das vezes, esses locais não permitem o cumprimento total dos regulamentos contra o Covid-19, não garantem o distanciamento social e o isolamento dos indivíduos positivos ao teste do vírus – e que, muitas vezes, residem nas mesmas áreas das pessoas com testes negativos, portanto não garantem assistência médica e psicológica completa.

Além disso, destaca-se que as quarentenas são continuadas, mesmo em condições de repetida negatividade do tampão, tornando a detenção, efetivamente, desmotivada²⁵.

Como foi observado, as medidas de emergência preveem o controle de saúde, por meio do confinamento em centros de quarentena tanto em navios (GNV) quanto em centros (Hotspot, CAS, CARA, CPR), ou outras áreas de centros de atendimento ou detenção na Sicília e nas demais localidades da Itália. Dessa maneira, a detenção em navios de quarentena e em centros desse tipo constituem um ato de exclusão do migrante, colocado em um espaço externo - principalmente no meio do mar - por uma questão de “salvaguarda da saúde pública”.

Tratar-se-ia, portanto, de medidas de violação da liberdade pessoal? Com certeza, são medidas que se diferenciam, claramente, das medidas que foram submetidas aos cidadãos estrangeiros que chegaram à Itália por outros meios. Para todas as pessoas, sem distinção, estão previstas uma pena de até 5 anos de prisão, se aquelas que estão sujeitas à quarentena preventiva, ou à proibição absoluta de sair de casa, violarem os regulamentos, e realmente criarem um contágio.

Assim como, pela única violação da obrigação absoluta de afastar-se de casa, sem criar infecções, está prevista a pena de até 18 meses de prisão, por colocar em risco a saúde pública. Muitas dúvidas de legitimidade constitucional surgem em relação ao não fornecimento de uma ordem individual escrita ou entregue ao interessado, para

informá-lo dos constrangimentos que decorrem destas duas formas de privação da liberdade pessoal. As quarentenas são medidas legítimas, para prevenir o contágio e para proteger a saúde pública, tutelada pelo artigo 32 da Constituição italiana; entretanto uma vez que são aplicadas dessa forma, com base jurídica fraca, e sem informação nenhuma aos migrantes, seriam identificadas como discriminatórias²⁶.

3.2 Método “Hotspot” e detenção irregular de migrantes

Outra questão complexa diz respeito à proteção da saúde dos estrangeiros, recebidos nos “Centros”, detidos em *hotspots* ou nos centros de repatriação. Quanto à situação nos *hotspots*, a atividade de três centros é relatada, mas eles foram convertidos em locais de quarentena após o desembarque.

Sobre o assunto, fora reiterada a necessidade de garantia de cumprimento das disposições, para conter e para combater a propagação do vírus, nas instalações de recepção e nos centros de detenção para repatriação. Na realidade, muitos problemas críticos foram encontrados nessas estruturas, onde não é fácil ser capaz de cumprir as medidas de distanciamento, principalmente, porque os dormitórios possuem inúmeras camas, além de, muitas vezes, estarem superlotados, além de os espaços comuns não serem adequados, para conter muitas pessoas. A proteção da saúde implica, concretamente, diferentes padrões, nesses lugares, comparados com aqueles que as estruturas públicas deveriam assegurar. A queda na frequência nos centros de repatriação parece ser devido a dois fatores.

Por um lado, há o abrandamento repentino das chegadas de estrangeiros nas fronteiras italianas, marítimas ou terrestres, e, por outro, uma diminuição, embora não seja igualmente distribuída pelo território, na validação da detenção pela Autoridade preposta, no caso da Itália, o Juiz de Paz. Sobre esse ponto, como ressaltado na doutrina, a aplicação ou a manutenção da medida restritiva, nesse caso, «carece de um necessário pressuposto de legitimidade, nomeadamente a viabilidade do repatriamento, único fim a que se destina»²⁷. Por esse motivo, pode surgir a hipótese de “detenção ilegal”, nos termos da chamada “Diretiva Regresso” (Diretiva 2008/115/CE). O art. 15 da

Diretiva, de fato, ao prever a possibilidade de detenção de nacionais de países terceiros, sujeitos a procedimentos de regresso, ao mesmo tempo, especifica alguns limites dentro dos quais se pode ocorrer a privação administrativa da liberdade.

Em primeiro lugar, no caso específico, outras medidas suficientes, mas menos coercivas, não devem ser efetivamente aplicáveis, ou seja, na Itália, as *medidas alternativas*, nos termos do artigo 14, 1-bis, do Testo Único de Imigração. Em segundo lugar, a detenção deveria ter a menor duração possível, correspondendo apenas ao tempo necessário para a conclusão diligente dos procedimentos de repatriamento; finalmente, especifica o artigo 15, a detenção já não se justifica e a pessoa em causa deve ser libertada imediatamente, quando parecer que não existe qualquer perspectiva razoável de remoção.

Houve um pedido feito, ainda mais claramente, pelas Nações Unidas, que, durante o acompanhamento das operações de repatriação, realizadas por Estados individuais, nos meses da emergência sanitária, revelou um uso injustificável da repatriação forçada, como principal medida “de prevenção e tratamento para a emergência sanitária²⁸. A ONU, com um comunicado de 13 de maio de 2020, portanto, pediu a suspensão das atividades de repatriação em todo o mundo, a fim de proteger, por um lado, os direitos humanos dos migrantes, em primeiro lugar, o da saúde, e, por outro lado, para evitar riscos adicionais para a saúde pública de funcionários de repatriação, trabalhadores de saúde e comunidades de origem.

Decisões em senso contrário, porém, têm sido vistas nas experiências de outros países da Europa²⁹. Na Espanha, por iniciativa do *Defensor del Pueblo* junto à Direção Geral de Imigração e Fronteiras e à Secretaria de Estado da Imigração, foram solicitadas medidas para esvaziar, progressivamente, todos os centros de repatriação (*Cies*), garantindo, ao mesmo tempo, hospitalidade aos que foram privados de abrigo. Sua reabertura ocorrerá apenas no final da emergência sanitária. Mesmo a Bélgica, no início de março 2020, ciente da impossibilidade de cumprir as medidas de distanciamento social necessárias, dentro dos centros de migrantes, procedeu a libertação de todas as pessoas detidas. Subsistem, no entanto, dúvidas sobre a escolha da Itália por não acabar

com a detenção de migrantes nos meses em que sua repatriação - única finalidade da detenção - se tornou impossível. A questão é ainda mais delicada se nos referirmos às pessoas cuja detenção está, inevitavelmente, perto do prazo para atingir o número máximo de dias previsto. No caso deles, a continuação, e em alguns casos a extensão da detenção, devido ao fechamento das fronteiras, é inegável e, desnecessariamente, aflitiva.

4. CONCLUSÃO

Do resgate no mar ao desembarque, do confinamento em navios de quarentena ao retorno à terra, a fronteira do Mediterrâneo move-se do mar para o continente e do continente para o mar, e, por isso, impõe detenções prolongadas, resistências e detenções cujo objetivo vai muito além do manejo médico do vírus. Vimos que são muitos os perfis relativos ao tratamento dos estrangeiros afetados pela pandemia, muitos direitos fundamentais envolvidos, desde o direito à liberdade, ao direito de asilo, ao direito à saúde, ao direito à assistência.

Como tentamos demonstrar, todos os imigrantes teriam direito à proteção durante a pandemia. Quanto ao “atormentado” direito de asilo, vimos como a situação de saúde que vivemos não pode levar a rejeições em violação dos direitos humanos, diante de uma incapacidade, ou indisposição, de implementar soluções organizacionais, que protejam a segurança, inclusive a saúde, de todos. Em verdade, o que deve permanecer é o direito desses migrantes apenas de desembarcarem após a quarentena (mesmo que haja relatos de pessoas detidas nos navios além quatorze dias!) e, quando apropriado, para solicitar proteção internacional, como já reiterado³⁰.

Nos últimos meses, as contradições nas políticas europeias emergiram, de forma ainda mais aguda, anos de políticas de “segurança”, anunciadas à opinião pública, acabaram gerando maiores irregularidades, precariedade e fragilidade social: problemas que, nessa época de emergência sanitária, emergiu em todas as suas evidências.

Para evitar que o desfecho da pandemia se transforme em mais um “cisne negro” para a população migrante, já exposta a múltiplas vulnerabilidades, são necessárias estratégias políticas voltadas para a «saúde global», para o acolhimento e para promoção da saúde dos

migrantes; para facilitar o acesso dos cuidados de saúde para pessoas com dificuldades sociais e econômicas³¹.

Nessa perspectiva global, migração e pandemia são ambos fenômenos globais que pretendem respostas globais, e na medida em que seja possível ativar políticas funcionais de combate às desigualdades, é necessário implementar estratégias e ações voltadas para a promoção de migração segura e legal, e promoção da saúde dos migrantes.

Eis, então, que a maior esperança para a Itália e para outros países só pode ser aprender com as dificuldades de repensar um sistema para o futuro, questionando os instrumentos atuais do direito migratório, seu, cada vez mais evidente, confronto com o direito penal, sobre o papel e os métodos da detenção administrativa e sobre as repercussões muito pesadas, em termos de compressão, dos direitos dos migrantes³².

Nesse sentido, é cedo para dizer, mas o desenvolvimento da proposta sobre o novo Pacto de Asilo e Migração demonstra que a migração não pode ser vista apenas como um problema de controle de fronteiras, conforme as palavras do Garante nacional pelas pessoas privadas da liberdade pessoal da Itália que assim acrescenta: “*a experimentação da dificuldade tem valor de valorização cultural apenas se as questões que ela coloca não encontram respostas antigas*”.

Notas e Referências

² Guadagno, L., *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, Migration Research Series N° 60. International Organization for Migration (IOM), Geneva 2020 [acesso 4 fevereiro 2021]. Disponível em <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-60.pdf>.

³ Guadagno, L., cit., 4. Sobre a detenção administrativa dos requerentes asilo veja C. Costello, M. Mouzourakis, *EU Law and the Detainability of Asylum Seekers*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2016, p. 47 et seq. Sobre a relação entre a detenção do requerente de proteção e a proteção dos seus direitos veja R. Palladino, *La Detenzione dei Migranti: Regime Europeo, Competenze Statali e Diritti Umani*, Napoli: Editoriale scientifica, 2018, p. 165 et seq. e E. Valentini, *Detenzione Amministrativa dello Straniero e Diritti fondamentali*, Torino: Giappichelli, 2018, p. 176 et seq.

⁴ Para quem não tem documentos, tentar obter assistência médica pode colocá-lo em risco de ser detido e deportado. Isso destrói a confiança no sistema de saúde e desencoraja as pessoas a procurarem atendimento. Para garantir que todos sejam tratados com base na necessidade e não em seu status, a prestação de serviços deve ser desvinculada das ações de imigração. Um “firewall” na saúde protege os indivíduos contra a discriminação e a integridade de cada sistema de saúde. Chishti M. and S. Pierce, *Crisis within a crisis: Immigration in the United States in a time of COVID-19*. Migration Information Source, The Online Journal of the Migration Policy Institute, 26 March 2020 [acesso 4 fevereiro 2021]. Disponível em <https://www.migrationpolicy.org/article/crisis-within-crisis-immigration-time-covid-19>.

⁵ Já no âmbito do Mercosul, o caso mais emblemático – e também com os maiores efeitos sobre migrantes, conforme veremos nas próximas seções – foi o fechamento dual da fronteira Brasil-Venezuela, ordenado tanto por Brasília como por Caracas, a fim de conter a propagação do novo coronavírus. Vieira Brígido E.- Georg Uebel R.R., *efeitos da pandemia da covid-19 nas migrações internacionais para o mercosul e a união europeia: aspectos normativos e cenários políticos*.

⁶ Esse é o caso da South Korea, veja Normile D., *Coronavirus cases have dropped sharply in South Korea. What's the secret to its success?*, Science, 17 March 2020 [acesso 30 junho 2020]. Disponível em <https://www.sciencemag.org/news/2020/03/coronavirus-cases-have-dropped-sharply-south-korea-whats-secret-its-success>; e Dighe, A., Cattarino, L., Cuomo-Dannenburg, G. et al. *Response to COVID-19 in South Korea and implications for lifting stringent interventions*. BMC Med 18, 321 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12916-020-01791-8>.

⁷ Em 17 de abril de 2020, as “Orientações sobre a aplicação das disposições da UE em matéria de asilo e procedimentos de regresso e reinstalação” (2020/C 126/02) foram publicadas no Jornal Oficial da União Europeia para garantir o acesso aos direitos de nacionais de

países terceiros, mesmo durante a emergência Covid-19. Veja também a Recomendação (Ue) 2020/912 do Conselho de 30 de junho de 2020 relativa à *restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição* [acesso 28 setembro 2020]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0912&from=EN>.

⁸ Guadagno, L., cit.

⁹ Refere-se aos migrantes que residem nos Estados membros há mais de cinco anos. Consulte D'Ignotti S., *How coronavirus hits migrants and asylum seekers in Italy*, The New Humanitarian, 16 March, disponível em <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/03/16/italy-coronavirus-migrants-asylum-seekers> [acesso 19 Dezembro 2020].

¹⁰ Confronte ainda o Boletim da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia “Coronavirus pandemic na UE - implicações para os direitos fundamentais”, 2020 [acesso 7 Janeiro 2021]. Disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-november_en.pdf

¹¹ IOM’s Missing Migrants Project, 2017 [acesso 19 Fevereiro 2021]. Disponível em <https://missingmigrants.iom.int/>.

¹² Danzhen Y., Lindt N., Allen R., Hansen C., Beise J., Blume S., *Migrant and displaced children in the age of COVID-19: How the pandemic is impacting them and what can we do to help*, Vol. X, Number 2, Migration Policy Practice, Abr-Jun 2020 [acesso em 20 Janeiro 2021]. Disponível em <https://www.unicef.org/media/68761/file>.

¹³ Yayboke E., *Five Ways COVID-19 Is Changing Global Migration*, 2020, disponível em <https://www.csis.org/analysis/five-ways-covid-19-changing-global-migration>. Os Balcãs Ocidentais, por exemplo, tornaram-se a rota de migração mais ativa, três vezes mais do que o ano 2019, com 9.256 travessias ilegais de fronteira detectadas. Veja Frontex,

2020, disponível em <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-external-borders-arrivals-down-in-first-half-of-2020-UdNxM5> [acesso 19 dezembro 2020]. Desde o 2015 até hoje nos países de Balcãs é fácil notar o aperto progressivo dos controlos, violência e violações sobre fronteiras. Paredes farpadas, violência, abuso e retrocessos tornaram-se gradualmente uma prática sistemática realizada por todos os países ao longo da rota (Croácia, Bósnia, Sérvia, Eslovênia, Hungria).

¹⁴ Sob esse ponto, será interessante acompanhar as próximas etapas do novo Pacto para as migrações e asilo, apresentado pela Comissão Europeia no dia 23 de setembro de 2020. O Pacto Europeu vem definir a estratégia da Comissão no que toca à migração, ao asilo, à integração e à gestão das fronteiras, no âmbito do exercício da sua competência de iniciativa legislativa. Thym D., *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum*, disponível em <http://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-and-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>; De Bruycker P., *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been* [acesso 18 dezembro 2020]. Disponível em <http://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>.

¹⁵ Entre março e abril 2020, nomeadamente, treze Estados-Membros, para além da Suíça, Islândia e Noruega, que aderem ao espaço Schengen, comunicaram à Comissão Europeia a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, utilizando as possibilidades associadas a situações excepcionais e de grave ameaça, previsto pelo Código das Fronteiras Schengen, Áustria, Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Noruega, Portugal, República Eslovaca, Espanha). Para aprofundar a evolução da normativa europeia sobre as fronteiras, veja Nascimbene B.-Di Pascale A., *Le frontiere nel diritto dell’Unione europea: norme, evoluzione, significato*, Revista Eurojust, n. 3, 2020 [acesso 1 fevereiro 2020]. Disponível em rivista.eurojus.it.

¹⁶ Por exemplo, sistemas de auto-isolamento para migrantes que chegam e instalações de quarentena que cumprem os padrões básicos regras e princípios de proteção, em qualquer caso ajudam a evitar o fechamento e garantia de fronteiras e a aplicação do princípio de não repulsão. Um lembrete do respeito pelos direitos fundamentais, incluindo o direito à saúde, dos migrantes, refugiados e apátridas, e das obrigações de proteção, incluindo o princípio de não repulsão, também foi expresso em uma declaração conjunta do OHCHR, IOM, ACNUR, OMS em 31 de março de 2020.

¹⁷ A Declaração de Princípios do Mercosul sobre a Proteção Internacional dos Refugiados ressalta o princípio básico do direito internacional dos refugiados, que é o *non-refoulement*, além da garantia dos mesmos direitos concedidos aos estrangeiros residentes nos países do Mercosul, bem como outros direitos previstos em instrumentos internacionais e regionais. Com exceção dos acordos firmados para regulamentar a circulação de pessoas no Mercosul, os demais instrumentos citados são classificados como soft law. Ou seja, todos os documentos que abordam a questão dos refugiados no bloco são orientações para os Estados-membros, não sendo considerados tratados regionais. Vieira Brígido E. e Georg Uebel R.R., *efeitos da pandemia da covid-19 nas migrações internacionais para o mercosul e a união europeia: aspectos normativos e cenários políticos*.

¹⁸ SAR (Search And Rescue) significa Busca e Salvamento Marítimo e refere-se à Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo de 1979 (promulgada no Brasil pelo decreto nº 85, de 11 de abril de 1991). Para desenvolver a questão relativa às operações SAR no Mediterrâneo leia a Resolução do Parlamento Europeu sobre a busca e o salvamento no Mediterrâneo (2019/2755(RSP) [acesso 10 novembro 2021]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0132_PT.html. Os Estados europeus têm reduzido a capacidade das operações de busca e salvamento de Ongs e imposto restrições extremas às poucas que restam. Especialmente a partir do ano passado, usando a COVID-19

como justificativa, Malta, Itália, Grécia não ajudaram vários barcos superlotados em perigo, que navegavam em suas respectivas regiões de busca e resgate, e não autorizaram o desembarque de quase 200 pessoas resgatadas por navios de duas Ongs.

¹⁹ A primeira aplicação deste procedimento ocorreu após alguns dias, com o translado dos migrantes resgatados dos barcos “Alan Kurdi” (17 de abril 2019) e “Aita Mari” (19 de abril 2020), no navio “Raffaele Rubattino”, ancorado umas milhas da saída do porto de Palermo, na Sicília.

²⁰ Reg. 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. O Regulamento Dublim atribui a responsabilidade ao Estado da União onde a pessoa requerente chega primeiro, independentemente do seu destino de eleição. Esse mecanismo determina quem é responsável pela análise dos pedidos de asilo e pela assistência a prestar aos recém-chegados. Para desenvolver o assunto do princípio do *best interests of the child* no procedimento de reagrupamento familiar, veja UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, November 2018.

²¹ Casos reunidos do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção) C-924/19 PPU and C-925/19 PPU.

²² Acredita-se que a abordagem adotada pelo Tribunal de Justiça também pode repercutir para além das fronteiras húngaras onde ocorreram os fatos, atuando como uma barreira às políticas de controle de imigração implementadas de forma a comprometer a eficácia dos direitos fundamentais dos migrantes e desrespeitar, de fato, as garantias prestadas para pela legislação da EU. Veja ainda Vedsted-Hansen J., *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to*

Protection?, in EU Migration Blog, 18 dezembro 2020, disponível em eumigrationlawblog.eu.

²³ Emblemático é o caso dos migrantes de nacionalidade tunisiana, cujo repatriamento - regulado pelos recentes acordos entre a Itália e a Tunísia - tem aumentado com saídas regulares até três vezes por semana. São procedimentos que organizam sistematicamente a expulsão de pessoas por meio de rejeições e expulsões.

²⁴ Os navios da GNV (“*Grandi Navi Velozi*”) montados pelo governo para a quarentena de migrantes são o Adriatico, o Allegra, a Rapsódia, o Azzurra, o Suprema e o Aurelia, envolvidos em um rodízio caro entre os portos de Lampedusa, Porto Empédocle, Palermo, Augusta e Trapani, transportando pessoas de um local de pouso para outro. São unidades de saúde nas quais a Cruz Vermelha Italiana é responsável por medidas de saúde, mediação linguística cultural, apoio psicológico e identificação de vulnerabilidades

²⁵ Por causa dessas condições, houve inúmeras tentativas de suicídio de pessoas detidas em centros de Covid. Em particular, na chamada “área Covid” do centro de recepção (CARA) em Caltanissetta, os tempos de quarentena duram meses. Aqui, as condições higiênicas são críticas e por um período os migrantes foram obrigados a dormir em colchões nos espaços externos, em plena insegurança sanitária e promiscuidade.

²⁶ Para dar um exemplo, no verão de 2020, os migrantes que chegavam a Lampedusa e à Sicília foram sistematicamente submetidos a absorventes internos e quarentenas, ao contrário dos turistas estrangeiros, para os quais essa limitação não estava prevista.

²⁷ Boletim do Fiador nacional das pessoas privadas da liberdade pessoal emitido em 15 de março 2020 [acesso 19 Dezembro 2020]. Disponível em <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/454f976989f4693e8587db22e87b0637.pdf>.

²⁸ Positivamente, o Fiador [Garante, n.d.r] observa que a Itália nunca fez o caminho estigmatizado pelas Nações Unidas e que, portanto, a redução do número de migrantes presentes no CPR italiano não pode ser atribuída a uma prática de intensificação da repatriação forçada. <https://migrationnetwork.un.org/> <https://migrationnetwork.un.org/turning-promise-action-two-years-implementation-global-compact-safe-orderly-and-regular-migration> [acesso em 19 Dezembro 2020].

²⁹ *Global detention project*, na plataforma Covid-19 Global Immigration Detention, que oferece uma análise Estado a Estado, 2020 [acesso em 27 fevereiro 2021]. Disponível em <https://www.globaldetentionproject.org/covid-19-immigration-detention-platform#>

³⁰ UN High Commissioner for Refugees (ACNUR), *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 March 2020, [acesso 27 fevereiro 2021]. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>.

³¹ Uma definição de “saúde global” deve, portanto, abordar a complexidade da questão, incorporando pesquisas e práticas destinadas a melhorar e alcançar a igualdade na saúde para todas as pessoas em todo o mundo. Koplan JP, Bond TC, Merson MH, Reddy KS, Rodriguez MH, Sewankambo NK, et al. *Towards a common definition of global health*, *Lancet*. 2009; 373:1993–5.

³² Um papel importante no futuro europeu do controle das fronteiras será determinado pelo rol de Agências Europeias como a Frontex e a Europol. O Pacto Europeu sobre imigração e asilo fala sobre uma redefinição do Código das Fronteiras Schengen e ver-se-á se as opções de reforma intervirão de forma mais segura ou não. Covid 19. Response of EU Justice and Home Affairs (JHA) agencies, 2020 [acesso 26 fevereiro 2021]. Disponível em https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/COVID_19_Response_of__JHA_agencies.pdf

4. Tendências de Governança Digital, Direitos Fundamentais e Dados Pessoais para orientação do direito brasileiro

Karin Klempp Franco²
Mônica Defilippi Hobeika³
José Antonio Siqueira Pontes⁴

RESUMO

A vida em sociedade, atualmente, exige o uso de tecnologias digitais, para fomentar governos a serem ágeis, inovadores, transparentes e inclusivos. Os organismos internacionais vêm percebendo o movimento do capitalismo digital e vêm compartilhando estudos, ao menos, há vinte anos em busca dos parâmetros, da percepção de problemas e propostas de solução nos níveis globais e locais. A meta é um alinhamento sem precedentes dos princípios internacionais de desenvolvimento econômico e do IDH. As noções que melhor representam essa infraestrutura digital em transformação implicam saber e ação em rede, cooperação e compartilhamento, por isso o presente artigo trata das principais tendências internacionais sobre governança digital para, depois, avaliar a situação brasileira diante desse movimento. A complexidade geográfica, social e econômica do Brasil, e outros problemas são obstáculos relevantes, porém o país não está alheio a essa nova realidade e tem enfrentado necessidades nessa área, ao menos no plano legislativo, desde 2016. A governança de dados, porém, fica agora sob foco não apenas privado, já que é um traço recente dos direitos humanos. No Brasil, os primeiros passos nesse sentido vieram com a Lei Geral de Proteção de Dados, LGPD, mas apesar dessa legislação atender aos padrões internacionais da OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*, na matéria, não é claro que a governança de dados pelo poder público

2 Doutora pela Universidade de São Paulo. Mestre (Magister Legum) pela Universidade de Colônia, Alemanha. Co-coordenadora do G.P. Compliance Facamp. Profa. pesquisadora da graduação em direito e do P.P.G.D. Facamp/Campinas/SP. CIPP/E (European Data Protection Certification) e FCIArb (Fellow do Chartered Institute of Arbitrators, Londres). Endereço eletrônico: kfklempp@gmail.com

3 Doutora pela Universidad Pablo de Olavide, em Sevilha, Espanha. Professora Doutora do Curso de Graduação da Unità e de Pós Graduação do UNISAL, em Campinas e Lorena, SP. Professora Doutora de Direito Tributário, Direito Internacional e Direitos Humanos no Curso Proordem, em Campinas, SP. Membro do G.P. Compliance FACAMP. Endereço eletrônico: monica.defilippi@hotmail.com

4 Doutor pela Universidade de São Paulo. Co-coordenador do G.P. Compliance Facamp. Prof. pesquisador da graduação em direito e do P.P.G.D. Facamp/Campinas/SP. Editor-chefe da Revista DESC (desc.facamp.com.br). Endereço eletrônico: jsponentes@gmail.com

siga a mesma linha na concatenação de um projeto de ambiente digital. Na matéria sob regulação da LGPD, o compartilhamento de dados pessoais pela administração pública, e sua otimização com os demais setores da sociedade civil, expressam a tendência mundial de governança de dados, mas são um desafio ainda dependente da sua aplicação e funcionamento na prática, para se concretizar, havendo uma cultura ainda por ser construída no tema.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Digital; Direitos Humanos; LGPD e Administração Pública; Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Em 1971, John Lennon lançava *Imagine*, um de seus mais belos hinos de aspiração a uma comunidade acima dos países (*imagine there's no countries*) e acima dos interesses privados (*imagine no possessions*). Mesmo que essas pautas persistam como problemas até nossos dias, insinuando graves fracassos na cooperação internacional, e ainda que o conjunto de aspirações de *Imagine* não sejam realidade cinquenta anos depois de sua composição (v.g.: *there's no religion / nothin' to kill or die for*), a profunda transformação das infraestruturas produtivas e das ideias compartilhadas, no mundo todo, nessas cinco décadas que se passaram, é impressionante, apontando para uma futura, e talvez breve realização de, ao menos, duas aspirações de Lennon, e da ONU, quanto às *posses e aos governos*.

Ainda que não vejamos, tão logo, “*no possessions*” e “*no countries*” de Lennon deixar a mera imaginação, a era digital global parece, estruturalmente, destinada a fortalecer governos nacionais, com o auxílio da noção de *governança*, termo originalmente gestado nas organizações privadas, para fomentar uma articulação de formato inédito entre governos, ONGs, empresas e sociedade civil, em busca de um *patrimônio comum* e de uma nova e sonhada civilização. Como estamos falando, porém, de uma mediação entre indivíduos, coletividades e nações, por meio de infraestruturas digitais em escala global, logo perceberemos que os múltiplos e incansáveis esforços multilaterais para a chamada “*governança digital mundial*” aparece, hoje, como um caminho sem retorno.

A missão de todas as pessoas – e com mais razão, de todos os cientistas sociais – é tomar conhecimento dessas transformações e de

seus desafios, das soluções que prometem e, de fato, realizam, bem como, dos novos problemas e das ameaças que delas surgem a cada dia. Hoje, há uma imensa comunidade liderada por organizações intergovernamentais de grande influência, com ONU e OECD à frente, advogando por novos significados coletivos, em fóruns igualmente impactantes (WEF, WSF, IGF etc.⁵), acompanhados de perto pela comunidade acadêmica de várias áreas, em busca dos parâmetros ideais, percepção de problemas e de propostas de solução, nos níveis globais e locais, para um alinhamento sem precedentes dos princípios internacionais de desenvolvimento econômico e do índice de desenvolvimento humano, o que só pode ser realizado com eficiência na gestão pública e no uso dos recursos humanos e naturais, rumo às metas de desenvolvimento sustentável da ONU.

Essas metas mais amplas são bastante conhecidas e, abrangemente, expressadas nos “17 ODS” da ONU para 2030⁶. O que é mais recente e impactante é a percepção de que a digitalização dos processos de produção, e reprodução da vida em sociedade, movimento histórico irrefreável, exige o uso de tecnologias digitais, para fomentar governos *ágeis, inovadores, transparentes e inclusivos*. Na medida em que tratamos da própria realidade humana digitalizada, todas as relações de cidadania e de exercício dos direitos fundamentais passam a ser mediadas pelos computadores e celulares, além de outros TICs⁷ do porvir.

Os(as) juristas brasileiros(as) do século XXI terão papel fundamental, nem maior nem menor do que o de outras profissões, no desenvolvimento das soluções para as adaptações inexoráveis que se avizinham. Por isso, nesse texto, trataremos, inicialmente, da identificação de alguns padrões *comuns* de valor jurídico, nessa batalha contemporânea pela governança digital, passando pela análise dos

5 As siglas nomeiam o World Economic Forum (WEF); o World Social Forum (WSF) e Internet Governance Forum (IGF), respectivamente.

6 Para a leitura completa de todos os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU, é possível consultá-los on line em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> acesso em: 25/11/2020.

7 A expressão TIC significa Tecnologia da Informação e Comunicação.

indicadores brasileiros de avanço no tema, concluindo por uma análise, ainda mais detalhada, sobre a repercussão dos princípios de governança na proteção de dados pelo poder público, com vistas às novidades trazidas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD.

Ao menos nas questões mais estruturais de governos e direitos dos cidadãos, há indicativos presentes de que nosso planeta não tardará mais 50 anos para transformar em realidade o *Imagine* de Lennon, se não em todos os seus lemas mais utópicos, ao menos, naqueles que remetem às formas de *governo* e de *governança*, e suas articulações entre o *privado* e o *comum*: “*no possessions, no countries*”.

2. OS PRINCÍPIOS E OS PADRÕES INTERNACIONAIS SOBRE O USO DE TECNOLOGIAS DIGITAIS PARA GOVERNOS ÁGEIS, INOVADORES, TRANSPARENTES E INCLUSIVOS

Os organismos internacionais vêm percebendo o movimento do capitalismo digital, vêm estudando e compartilhando estudos, já ao menos, há vinte anos, e as origens do conceito de *governança digital* já aparece nas pautas da ONU, em 2005, de maneira indissociável das questões de regulação e de desenvolvimento da internet. (Barros, 2014) (Wagner e Canabarro, 2014).

Entre os incontáveis esforços cooperativos para a formação de novos padrões de governo e de governança na era digital, destacaremos dois documentos mais recentes da ONU e da OECD, por tratar-se de duas organizações governamentais internacionais de grande liderança e influência.

Os *Painéis* mais recentes da Assembleia Geral da ONU, de 2020⁸, têm debatido o relatório “*A era da interdependência digital*” (UN, 2019), de junho de 2019. Nesse documento, o Painel incluiu os cinco tópicos de recomendações sobre como a comunidade internacional poderia trabalhar em conjunto para implementar e ampliar o uso de tecnologias digitais, além de avaliar e mitigar seus riscos. São esses os desafios resumidamente:

8 O documento na íntegra pode ser consultado on line e está disponível em: <https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/> e <https://undocs.org/A/74/821> acesso em: 25/11/2020.

- a) Fomentar a urgente cooperação digital em uma arquitetura global multi-stakeholder ágil, regulada, e rapidamente transformadora, para a inclusão digital; (b) Promover a confiança, a segurança, a responsabilidade e a estabilidade dos dados e das relações digitais; (c) Proteger os direitos humanos e o agenciamento humano das ações digitais; (d) Desenvolver capacidade humana e institucional; (e) Construir uma economia e uma sociedade digitais inclusivas. (UN, 2019).

Com todos esses desafios pela frente, vários esforços conscientes e consistentes têm forjado o que, hoje, se consideram os grandes princípios para a governança digital. Esses princípios estão tão articulados com valores de sustentabilidade, nova economia e tendências de comportamento das novas gerações que, dificilmente, permanecerão estáticos. Mesmo sua abordagem descritiva ou avaliativa, como pretendemos aqui fazer, é complexa porque não há proeminência, hierarquia ou axioma de ideias. Muito ao contrário, as noções que melhor representam essa infraestrutura digital em transformação e desenvolvimento constante pelas atuais e novas gerações são *sabedoria e ação em rede, cooperação e compartilhamento*. Por isso, sem uma ordem de preferência e, tampouco, listas taxativas e completas, vejamos quais são as altas tendências desses novos padrões de percepção e ação mediados pelas TIC, marcadamente nas expectativas para as interfaces do setor público com o privado, do Estado com o cidadão, dos governos com os governados.

Por óbvio, entre os princípios mais proeminentes pela lógica está promover a conectividade; a mudança de ambiente para a cidadania digitalizada (“*digital by design*”); a ampliação da noção de providência (o Estado providência transitando para o Estado provedor-digital); além disso, é fundamental articular grandes escalas às escalas locais; bandas largas com bandas cooperativas e municipais; grandes corporações com empresas locais; políticas públicas inclusivas, licenciadas e subsidiadas, mediante parcerias; descentralização de armazenamento, de processamento e uso de dados, tecnologias em rede *blockchain* e

princípios de “ambiente de privacidade” (“*privacy by design*”). (Access Now, 2018).

A OECD analisa, com detalhe, o movimento de orientação da governança pública orientada digitalmente (OECD, 2019). Os princípios, então, se desenvolvem com:

1. **Setor público orientado por dados:** a importância dos dados digitalizados é um facilitador fundamental para que as organizações do setor público trabalhem juntas na previsão das necessidades, moldando a prestação de serviços para compreender a realidade e responder às necessidades e mudanças com eficiência.
2. **Governo aberto por padrão:** a colaboração entre as fronteiras organizacionais públicas e público-privadas, para envolver todos aqueles dentro e fora do governo, é um indispensável para uma cultura de transparência e prestação de contas das formas digitais de trabalho.
3. **Governo como plataforma:** supõe um ecossistema, um ambiente ou uma mentalidade para apoiar e equipar servidores públicos, para fazer políticas públicas e prestar serviços que incentivem o governo a interagir, colaborar e integrar os cidadãos, as empresas, a sociedade civil em geral.
4. **Digital por padrão (*digital by design*):** em complemento ao princípio anterior, a intenção de um bom governo deve ser abordar a digitalização, com uma compreensão de todas as atividades estratégicas necessárias para a transformação bem-sucedida e sustentável da ação política e individual, mudando radicalmente os processos e a cultura da prestação de serviços.
5. **Orientada para o usuário:** presume uma cultura aberta a ser liderada pelas necessidades do público e não pelas premissas de governos de partidos A ou B, ou seja, superando pautas temporárias de mandatos eleitorais variáveis.
6. **Proatividade:** supõe a capacidade dos governos de antecipar e responder rapidamente às necessidades de seus cidadãos para que os problemas sejam resolvidos de ponta a ponta, em vez da digitalização e uso fragmentado dos dados. (OECD, 2014).

Além disso, os governos digitais precisam gerar **valor de interesse público**. Segundo as tendências mapeadas pela OECD, isso pode ser obtido mediante processos que refletem os conceitos acima descritos como *proatividade, governo aberto e voltado para os usuários*, ou seja:

1. supõem **antecipação e planejamento**, para que haja uso dos dados segundo políticas públicas, planejamento e intervenções estratégicas com vistas à antecipação de possíveis mudanças e previsão de necessidades futuras.
2. requerem **eficiência na resposta**, com o uso dos dados informando a melhora permanente na implementação e gestão das políticas públicas, garantindo a legitimidade do governo e a prestação de serviços públicos com foco total na satisfação efetiva das demandas sociais.
3. **avaliação e monitoramento constantes**, com um governo de dados medindo impactos, auditoria de decisões e monitoramento dos desempenhos para além de estatísticas frias, de modo a superar as visões formalistas de governança por números ocos, ou seja, evitando a apresentação de dados que não refletem as reais melhorias substantivas dos bens comuns, especialmente encabeçados pelos direitos humanos e fundamentais. (OECD, 2015).

É nesse ponto que entra a clara dimensão dos *direitos fundamentais e dos direitos humanos* na governança digital; mas como assegurá-los? Sem perder de vista as misérias humanas já observadas, no globo, que com maior razão são misérias digitais, o que transforma a construção de um *valor público comum*, efetivamente, equitativo em um desafio ético e tecnológico sem precedentes, a OECD elenca alguns padrões mínimos para a boa governança pública e privada das últimas décadas, em claro alinhamento com os dezessete ODS da ONU para 2030. Com algumas alterações próprias da linguagem da tecnologia para a governança íntegra, os princípios de governos digitais, inclusivos, eficientes e realizadores dos direitos humanos envolvem:

1. a adoção de princípios éticos para orientar a tomada de decisões com conceitos claros sobre os direitos humanos em suas faces digitais.
2. a proteção da privacidade, o esclarecimento sobre as propriedades e as permissões para os dados, em relação dinâmica com as experiências dos usuários e com vistas ao permanente esclarecimento e inclusão de cidadãos, sobre como entendem, concedem e revogam seu consentimento para que os dados sejam usados.
3. a garantia da transparência no uso dos dados.
4. a garantia da segurança dos serviços e dos dados governamentais até o limite que não impeça ou dificulte as experiências do público e o desenvolvimento das capacidades dos servidores públicos de prestar bem os serviços. (OECD, 2015).

A avaliação crítica e a transparência permanentes também informam uma gestão aberta ao escrutínio público, que por sua vez deve ser, crescentemente, capacitado para informar a melhor decisão. Esses prismas todos fazem parte dos *Princípios Orientadores da OECD para a Qualidade e Governança Regulatória*, que vêm sendo desenhados a partir das ideias neoliberais da década de 1990 até sua última versão, em 2015⁹, acrescidos dos recentes *Princípios de Governo Aberto*, também da OECD¹⁰.

A deliberação envolvente do público em geral e de todas as partes interessadas (*stakeholders*), por envolver capacitação permanente, como vimos, não pode ser atingida sem políticas abrangentes de educação e inclusão social, consequentemente digital, para permitir ao público ser ouvido em seus múltiplos valores e preocupações conflitantes, legitimamente considerados nos processos decisórios. Chama-se isso de *co-design* e co-criação de políticas e participação em perspectiva

9 A versão atualizada pode ser consultada on-line. Disponível em: <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>. Acesso em: 20/11/2020.

10 É possível ler a versão completa dos Princípios de Governo Aberto da OECD on-line. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. Acesso em: 23/11/2020.

governamental aberta às partes interessadas/stakeholders. Sobre isso, os *Princípios de Governo Aberto* declaram como um dos elementos fundamentais:

“Stakeholder¹¹ participation: all the ways in which stakeholders can be involved in the policy cycle and in service design and delivery, including:

- *Information: an initial level of participation characterized by a one-way relationship in which the government produces and delivers information to stakeholders. It covers both on-demand provision of information and “proactive” measures by the government to disseminate information.*
- *Consultation: a more advanced level of participation that entails a two-way relationship in which stakeholders provide feedback to the government and vice-versa. It is based on the prior definition of the issue for which views are being sought and requires the provision of relevant information, in addition to feedback on the outcomes of the process.*
- *Engagement: when stakeholders are given the opportunity and the necessary resources (e.g. information, data and digital tools) to collaborate during all phases of the policy-cycle and in the service design and delivery*”. (OECD, 2017).

Ante isso, portanto, uma nova gama de *direitos fundamentais digitais* dos cidadãos, usuários dos serviços públicos digitais, beneficiários de políticas públicas digitais e agentes ativos, como partes interessadas de qualquer natureza (*stakeholders*), passam a ser condições inerentes dessa nova era, em que se espera que as ferramentas TIC possam potencializar as metas ODS da ONU, e não apenas somar esforços, mas, propriamente, revolucionar a efetividade dos direitos humanos atrás da tela de notebooks, celulares e quaisquer outros TICs que venham a surgir nas próximas décadas.

11 Importante trazer o conceito de Stakeholders do próprio documento analisado que diz: “*Stakeholders: any interested and/or affected party, including: individuals, regardless of their age, gender, sexual orientation, religious and political affiliations; and institutions and organisations, whether governmental or non-governmental, from civil society, academia, the media or the private sector*” (OECD, 2017).

3. INICIATIVAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS PARA UMA GOVERNANÇA DIGITAL EFICIENTE

Como se vê, um dos principais elementos para o desenvolvimento da chamada “Governança Digital Mundial” é proporcionar a maior conectividade possível, de qualidade e ampla para todos os cidadãos, sendo até considerada, nestes tempos, como um direito fundamental¹², que permite exercer de forma plena a cidadania. O direito fundamental à inclusão digital, ligado à dignidade da pessoa humana, torna-se um viabilizador de outros direitos fundamentais, na sociedade contemporânea, segundo Flain V. (2017). Os governos atuais devem abordar a digitalização como uma estratégia necessária à transformação. A essencialidade do serviço de conectividade deve nortear as políticas públicas de uma gestão governamental, que precisa ser ágil e inovadora, para enfrentar essa nova realidade.

Com efeito, há a necessidade de desenvolver projetos avançados, para melhorar o desempenho do Governo Digital no Brasil como um todo. A complexidade geográfica, social e econômica do Brasil, pois é um país com 212.345.037 milhões de habitantes e uma superfície de 8.510.295,914 km², conforme dados oficiais mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, exige uma estratégia política de ações sólidas e duradouras, que possam proporcionar a todos os cidadãos os benefícios da transformação digital dos novos tempos.

Além da dimensão geográfica e populacional, outros desafios se apresentam na efetividade de um direito à conectividade, como são a condição econômica da população brasileira e o analfabetismo digital. Grande parte da população brasileira não possui acesso à internet em face dos altos valores cobrados pelas empresas provedoras de conexão. Quanto ao analfabetismo digital, mesmo tendo acesso à internet, muitas pessoas são incapazes de utilizá-la por não saberem. Uma educação mínima é necessária para que as pessoas possam usufruir dos benefícios atribuídos ao acesso efetivo à rede.

12 A Lei n. 12.965/2014, denominada Marco Civil da Internet, em seu art. 7º prevê: “O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania (...).”

A crise mundial vivida pela COVID-19 demonstrou que a conectividade é uma necessidade vital, que também deve ser garantida nestes momentos críticos. A falta de acesso à Internet e a falta de comunicação e envio de dados, de forma célere e eficiente, entre os diversos setores governamentais, principalmente, na área da saúde, ameaçaram diretamente a capacidade das pessoas de salvar suas próprias vidas e seus meios de sustento. Além disso, a debilidade de conexão e transmissão de dados também impactou a resposta necessária dos Governos e dos profissionais de saúde que estavam na linha de frente do combate a COVID-19. A conectividade no momento de crise deve ter como fundamento e meta a manutenção dos serviços essenciais, além de facilitar a alfabetização, o ensino e a educação remota, também, promover a inclusão social.

A pandemia acelerou a digitalização, restando a necessidade de avançar na qualidade da conectividade como um serviço essencial à população que deve nortear as políticas públicas. A pandemia é uma oportunidade enorme para o Brasil acelerar a digitalização, ou seja, olhar para a conectividade como serviço essencial.

Conforme Takahashi (2000), nesta era digital, os Governos devem promover a universalização do acesso à rede de internet e ao uso crescente dos meios eletrônicos de informação, tendo como objetivo, também, a alfabetização digital das pessoas. Para que se tenha universalização de serviços de internet, há de se “procurar soluções para inclusão das populações com baixo poder aquisitivo nas redes digitais, incluindo atividades de promoção de novas soluções de acesso à internet para atendimentos de pessoas com necessidades especiais ou de usuários em trânsito” (Takahashi, 2000, p. 31).

O Brasil não está alheio a essa nova realidade e, principalmente, às suas prementes necessidades nessa área. Em 2016, foi aprovado o Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro, desenvolvendo o marco legal para uma Estratégia de Governança Digital (EGD) do Brasil, instituindo uma Política de Governança Digital para os órgãos e para as entidades da administração pública federal, autárquica e fundacional. O Decreto trazia como finalidade gerar benefícios para a sociedade, mediante o uso da tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços

públicos, estimular a participação da sociedade, por meio digital, na formulação de políticas públicas e, ainda, assegurar a obtenção de informações pela sociedade. Esse Decreto foi recentemente revogado e substituído pelo Decreto n. 10.332/2020.

Além da legislação já citada, no mesmo ano de 2016, foram aprovados o Decreto n. 8.777, sobre política de dados abertos e o Decreto n. 8.936, sobre a Plataforma de Cidadania Digital. A evolução legislativa continuou em 2017, com a aprovação do Decreto n. 9.094, que tratou da simplificação dos serviços públicos, do Decreto n. 9.203, sobre Política de Governança Pública, e a Lei n. 13.444, sobre Identificação Civil Nacional. Em 2018, foi aprovado o Decreto n. 9.319 instituindo o Sistema Nacional para a Transformação Digital e a Implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital).

Os esforços brasileiros não podem ser desconsiderados, como se viu nas iniciativas legislativas acima, mas ocorre que a realidade brasileira, quantificada em dados precisos, precisa nortear essas transformações e futuras políticas públicas. Sabemos que este Brasil de grandes dimensões, com uma diversidade cultural notável, tem, infelizmente, uma desigualdade social abismal, que se acentuou e se visibilizou ainda mais com a crise da Pandemia do COVID-19.

Segundo dados de 2018 do IBGE (2018), retirados da PNDA Contínua 2018 – Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal, a internet era utilizada por 79,1% dos domicílios brasileiros. Um crescimento comparado ao ano de 2017, em que 74,99% dos domicílios tinham acesso à rede. Comprovando a análise feita, nas residências em que não havia utilização da internet, os motivos que mais se destacaram para a não utilização foram: 34,7% por falta de interesse, 25,4% porque o serviço de acesso à internet era caro e 24,3% porque nenhum morador sabia utilizar a internet. Também foi constatado que em 20,8% dos domicílios localizados na área rural não havia disponibilidade do serviço de conexão.

Recentemente, em 29 de abril de 2020, foi publicado o Decreto n. 10.332/2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020-2022, definindo como objetivos: oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, conceder acesso amplo à informação e

aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania, promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais, promover políticas públicas baseadas em dados e evidências com o uso de tecnologias emergentes, implantar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo Federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital, disponibilizar a identificação digital ao cidadão, adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem, otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação e, finalmente, formar equipes de governo com competências digitais.

São muito objetivos a serem perseguidos, mas pelo menos há uma estratégia de ação governamental. Essa estratégia traça o caminho para um governo totalmente digital, em que os dados e a tecnologia sustentam políticas e serviços públicos de melhor qualidade, com o objetivo de atingir todos os brasileiros.

A pandemia de COVID-19 demonstrou a urgência de se atuar com rapidez para que, cada vez mais, países tenham disponíveis ferramentas digitais a seus serviços, para que possam desenvolver, em seus territórios, uma infraestrutura digital inclusiva que acelere o progresso para todos. Nas palavras do secretário de Governo Digital do Ministério da Economia, Sr. Luís Felipe Monteiro: “A pandemia tirou a lenda de que o digital era uma opção, era simplesmente ser moderno, algo que poderia ser deixado para depois. A crise trouxe a necessidade, mostrou a realidade de que o digital é para agora, é a única alternativa” (2020, p. 5).

Conclui-se, portanto, que a Governança deve, necessariamente, se amoldar às transformações digitais, o que ficou maximizado com a crise sanitária do COVID-19, perseguindo a maior efetividade e amplitude de um direito tido como fundamental, que é a conectividade do cidadão, para que este possa, não só se beneficiar dos inúmeros serviços públicos à sua disposição, com maior rapidez e qualidade, mas também como exercício pleno de sua cidadania, sendo todos direitos constitucionalmente assegurados no Brasil pela Carta de 1988.

4. OS DESAFIOS TRAZIDOS PELO ESTADO DIGITAL À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS DOS CIDADÃOS BRASILEIROS

O desafio em direção a governos transparentes e eficientes, na inclusão digital, perpassa a problemática em torno do uso dos dados pessoais dos cidadãos. Conforme exposto no capítulo anterior, o direito fundamental à inclusão digital torna-se um viabilizador de outros direitos fundamentais na sociedade contemporânea, mas pode implicar ameaça aos direitos fundamentais ligados à privacidade e à proteção de dados pessoais dos cidadãos¹³.

Nessa seara, evolui-se do conceito de privacidade do cidadão - que em seu âmago implica um comando de exclusão absoluta do uso dos dados pessoais e migra-se para a proteção dos dados pessoais – a qual parte do pressuposto que os dados pessoais circulam e que o direito do indivíduo em relação a seus próprios dados se funda na preservação de sua capacidade de autodeterminação. Nasce o conceito do direito à proteção de dados pessoais, embasado na autodeterminação informativa do indivíduo.

No Brasil, o reconhecimento do direito fundamental à proteção de dados pessoais ocorreu neste ano, de forma indireta, na esteira da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6387¹⁴.

Sem dúvida, nos deparamos, aqui, com dois dos cinco tópicos de recomendações sobre como a comunidade internacional poderia trabalhar em conjunto para implementar e ampliar o uso de tecnologias digitais, além de avaliar e mitigar seus riscos, conforme já mencionado no primeiro capítulo: “c) Proteger os direitos humanos e o agenciamento

13 O art. 5º da Constituição Federal do Brasil traz em seu inciso “X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;” e no inciso “XII – é inviolável o sigilo de correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;” importantes disposições a serem consideradas no debate.

14 Para ler na íntegra o Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387, o mesmo se encontra disponível, on line, em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442902>. Último acesso em 22/11/2020. Também importante acrescentar que, desde 2019, há um projeto de emenda constitucional pendente: PEC 17/2019, que insere novo inciso ao Art. 5º, direito à proteção de dados pessoais, e fixa a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais

humano das ações digitais; d) Promover a confiança, a segurança, a responsabilidade e a estabilidade dos dados e das relações digitais;” (UN, 2019)

De fato, a proteção à privacidade já estava presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos:

“Artigo 12º Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei”. (UN, 1948).

A importância da privacidade para a governança digital demonstra-se no fato de que o documento específico da OECD serve de base para a criação de legislações nacionais de proteção à privacidade em países membros, que abranjam o uso de dados por particulares e pelo Governo. Privacidade entendida, agora, não sob a perspectiva da correspondência, da imagem ou do domicílio, mas sim sob a perspectiva ampla do uso dos dados pessoais dos indivíduos. Dessa maneira, o armazenamento ilegal de dados pessoais, o armazenamento de dados pessoais incompletos ou a divulgação abusiva, ou não autorizada, de dados pessoais são exemplos de violações de direitos humanos fundamentais, enumerados no documento Diretrizes OECD para a Proteção à Privacidade e aos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais (“Diretrizes OECD”), de 1980 (atualizada em 2013):

“The development of automatic data processing, which enables vast quantities of data to be transmitted within seconds across national frontiers, and indeed across continents, has made it necessary to consider privacy protection in relation to personal data. Privacy protection laws have been introduced, or will be introduced shortly, in approximately one half of OECD Member countries (Austria, Canada, Denmark, France, Germany, Luxembourg, Norway, Sweden and the United States have passed legislation. Belgium, Iceland, the Netherlands, Spain and Switzerland have prepared draft bills) to prevent what are considered to be violations

of fundamental human rights, such as the unlawful storage of personal data, the storage of inaccurate personal data, or the abuse or unauthorized disclosure of such data". (OECD, 2013).

A preocupação da OECD reside em assegurar que: (i) direitos fundamentais mínimos em relação à privacidade sejam respeitados e (ii) disparidades em legislações nacionais de proteção de dados não impeçam a livre circulação de dados pessoais, através das fronteiras, causando sérias interrupções a setores inteiros da economia. As Diretrizes OECD trazem princípios básicos a serem incorporados nas legislações nacionais, *standards* mínimos, que podem ser suplementados por medidas adicionais para a proteção da privacidade e das liberdades individuais em cada país. São oito os princípios estabelecidos pelas Diretrizes OECD:

- (a) **Princípio da coleta limitada:** O dado deve ser obtido, por meios legais e leais e, quando apropriado, com o conhecimento ou consentimento do titular do dado.
- (b) **Princípio da qualidade do dado:** O dado pessoal deve ser relevante para a finalidade para a qual será usado e para a finalidade deve ser adequado, completo e atual.
- (c) **Princípio da especificação da finalidade:** A finalidade para a qual o dado é coletado deve ser especificada, o mais tardar, no momento da coleta, e seu uso subsequente limitado ao cumprimento dessa finalidade, ou outra finalidade que não seja incompatível com a primeira, conforme especificado na ocasião da mudança de finalidade.
- (d) **Princípio da limitação do uso:** Dados pessoais não devem ser divulgados, disponibilizados ou utilizados para finalidades diferentes das especificadas, conforme o princípio anterior, exceto com o consentimento do titular do dado ou se previsto em lei.
- (e) **Princípio das salvaguardas de segurança:** Dados pessoais devem ser protegidos por salvaguardas razoáveis de segurança contra riscos, tais como: perda, acesso não autorizado, destruição, uso, modificação ou divulgação de dados.

(f) **Princípio da transparência:** Deve ser estabelecida uma política geral sobre transparência em relação a desenvolvimentos, práticas e políticas em relação a dados pessoais. Deve haver meios disponíveis, para estabelecer a existência e a natureza do dado pessoal e a principal finalidade de seu uso, bem como a identidade e residência usual do controlador do dado

(g) **Princípio da participação individual:** Um indivíduo deve ter o direito de: a) obter de um controlador de dados informação sobre se ele detém ou não dados sobre ele; b) ser comunicado sobre dados a ele relativos dentro de prazo razoável, de forma razoável, mediante cobrança, se existir, que não seja excessiva, de forma razoável e de forma que seja razoavelmente inteligível; c) receber a motivação no caso de uma solicitação sob os itens a) e b) ser negada, e ter a possibilidade de reverter a negativa e d) opor-se a dados existentes sobre ele e, se a oposição for exitosa, ter estes dados apagados, retificados, completados ou alterados.

(h) **Princípio da responsabilização:** O controlador do dado deve ser responsabilizado por adotar medidas que deem efeito aos princípios listados acima. (OECD, 2008).

Referidos princípios representam um grande salto em relação à Declaração Universal dos Direitos Humanos, em termos de proteção da privacidade. Estabelecem padrão claro de governança de dados pessoais, até então inédito.

As Diretrizes OECD serviram de fundamento para as legislações de proteção de dados nos países membros da OECD e ao redor do mundo. Isso inclui a Lei 13.709/18 - (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais “LGPD”).¹⁵ Especificamente, quanto aos princípios, temos na LGPD¹⁶

15 A entrada em vigor em 18 de setembro de 2020 após conturbado processo de tramitação legislativa, foi parcial. Em relação a sanções e penalidades, a LGPD vigorará somente em 1 de agosto de 2021.

16 Art. 6º: As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I. finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades; II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; III - necessidade:

uma incorporação integral das Diretrizes OECD (Brasil, 2018). Bastante discutível, porém, a equiparação da LGPD aos parâmetros mínimos de proteção de dados pessoais dos países-membros da OECD¹⁷¹⁸. Os princípios, por si só, não asseguram a governança, mas sim sua aplicação na prática.

A LGPD vincula a administração pública a uma estrutura de governança de dados pessoais e, em todo o decorrer de seu texto, garante direitos de coleta e tratamentos de dados pessoais, de forma diferenciada para o setor público. Por exemplo, indica uma base legal exclusiva para a administração pública tratar dados pessoais (independente da possibilidade de aplicação à administração pública também das demais bases legais indicadas na LGPD, desde que pertinentes):

“Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses (...) III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas

limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados; IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais; V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento; VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial; VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações accidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão; VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais; IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos; X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

17 Para uma análise indireta da adequação da LGPD aos parâmetros internacionais das leis de proteção de dados, especificamente à luz do Regulamento Europeu de Proteção de Dados (GDPR), vide: VIOLA, MARIO, Transferência de dados entre Europa e Brasil: Análise da Adequação da Legislação Brasileira. (Novembro 2019) Disponível online em: SSRN: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio_UK_Azul_INTERACTIVE_Justificado.pdf. Acesso em 28/11/2020.

18 Condição para o fluxo transfronteiriço dos dados – o que, por sua vez, é uma das motivações das Diretrizes OECD

em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;(...)", (Brasil, 2018).

Segundo Andre Guskow Cardoso (2020), a instrumentalidade da coleta e uso de dados pessoais pela administração pública, no exercício da função pública, implica a necessidade de razoabilidade e proporcionalidade na sua atuação - as quais derivam do próprio regime republicano e das garantias presentes na Constituição Federal. Logo, não há propriamente algo novo na LGPD, salvo pelo fato de indicar como, de fato, aplicar a razoabilidade e a proporcionalidade no tratamento dos dados pessoais.

Ressalte-se que já existem normas em vigor que regulam o uso de dados pelo poder público. Exemplificativamente a Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011 – “LAI”; a Lei que Regula o Direito de Acesso a Informações e Disciplina o Rito Processual do Habeas Data – Lei nº 9.507/1997 e tantas outras. Com a entrada em vigor da LGPD, permanecem em vigor referidas leis, as quais devem ser interpretadas de maneira harmônica em relação à LGPD.

Algumas questões interessantes surgem da oposição entre a necessidade de publicidade (amplo acesso e divulgação da informação) inerente à atividade governamental e a privacidade e proteção de dados dos cidadãos. Por isso um capítulo inteiro – IV – da LGPD é dedicado ao tratamento dos dados pessoais pelo poder público.

Sobre o acesso do titular dos dados pessoais às suas informações, o Art. 23 da LGPD regula, especificamente, a questão de dados pessoais tratados sob a Lei de Acesso à Informação – LAI, prevendo a necessidade do fornecimento de informações claras e atualizadas sobre previsão legal, finalidade, procedimentos e as práticas utilizadas para o tratamento dos dados. Essas informações devem estar em veículos de fácil acesso, preferencialmente o respectivo site do órgão.

Como corolário do acesso aos dados pelo titular, a LGPD trouxe a necessidade de nomeação de um encarregado pelo tratamento de dados pessoais¹⁹, que atua como canal de comunicação entre o controlador,

19 Na Lei Geral de Proteção de Dados brasileira, observa-se a exigência no art. 5º, inciso VIII - encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de

os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Natural que o capítulo sobre a administração pública trouxesse, explicitamente, a necessidade de nomeação de um encarregado pela proteção de dados pessoais também nos órgãos públicos²⁰.

Especificamente, quanto à manutenção dos dados pessoais dos cidadãos, estabelece o Art. 25 da LGPD a necessidade de interoperabilidade e estruturação dos dados para uso compartilhado, e aqui, no uso compartilhado dos dados, reside a parte crucial da regulação. Não podia ser diferente, entendendo que a administração pública trata, no exercício de suas funções, dados pessoais de cada um dos 212.345.037 milhões de habitantes do território brasileiro²¹.

O compartilhamento de dados pessoais pela administração pública é permitido pela LGPD entre entes públicos, mas proibido em relação a entes privados, ressalvadas exceções expressas, que analisaremos a seguir²². Entre entes públicos, há condição para o compartilhamento de dados, qual seja, atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas.

Em relação a entes privados, a primeira permissão para o compartilhamento existe para o caso de o ente privado exercer função da administração pública²³. Esse racional também está presente na LGPD para a sociedade de economia mista e para empresas públicas, ora sujeitando-as ao regime dos entes privados,

Proteção de Dados (ANPD) e no art. 41 - O controlador deverá indicar encarregado pelo tratamento de dados pessoais.

20 É o que se pode observar do art. 23, inciso III, da LGPD: seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 3º desta Lei.

21 Conforme site do IBGE: www.ibge.gov.br. Último acesso em 23/11/2020.

22 Isto se extrai do art. 26, da LGPD: O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.

23 Importante para o tema também o art. 26, inciso I, da LGPD: em casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

ora ao regime dos entes públicos, conforme a atividade que exercem²⁴. Na mesma linha de raciocínio, a permissão do compartilhamento com ente privado decorrente de previsão legal ou respaldada em contratos e convênios²⁵.

Outra previsão expressa de possibilidade de compartilhamento de dados de um ente público com um ente privado é na hipótese de a transferência dos dados objetivar, exclusivamente, a prevenção de fraudes e irregularidades, ou visar a proteger e a resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados²⁶. Entendo como particularmente difícil o controle da finalidade nessa hipótese específica de prevenção de fraudes e irregularidades, aguardemos eventual regulamentação pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Certamente, a mais desafiadora das exceções para o compartilhamento de dados pessoais entre entes públicos e privados é a regulação do compartilhamento de dados acessíveis publicamente. A previsão legal menciona especificamente a necessidade de observação “das disposições da lei”. Realmente, o Art. 7º da LGPD estabelece que:

“(…)

§ 3º O tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização.

§ 4º É dispensada a exigência do consentimento previsto no caput deste artigo para os dados tornados manifestamente públicos pelo titular, resguardados os direitos do titular e os princípios previstos nesta Lei. (...)

²⁴ É o que dispõe o art. 24, da LGPD: As empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuam em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição Federal , terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado particulares, nos termos desta Lei.

²⁵ Observa-se no art. 26, inciso IV da LGPD: quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres.

²⁶ Previsto no art. 26, inciso V, da LGPD: na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

§ 7º O tratamento posterior dos dados pessoais a que se referem os §§ 3º e 4º deste artigo poderá ser realizado para novas finalidades, desde que observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei.” (Brasil, 2018).

Sob uma perspectiva do direito à privacidade, realmente é ilógico pensar-se em proteger o direito do titular, visto que o dado já está em domínio público. Olhando-se sob o prisma da autodeterminação informativa, entretanto, as regras de governança para o tratamento do dado pessoal devem ser observadas. Na prática, a ponderação sobre a finalidade, boa-fé e interesse público, que justificaram a disponibilização ao público do dado pessoal como pré-condição para o tratamento posterior, permitirá muitas discussões e interpretações, podendo tornar-se uma verdadeira válvula de escape da LGPD.

Talvez por isso, a inserção de regras adicionais prevendo que a comunicação ou uso compartilhado de dados pessoais pela administração pública a entes privados seja informada à ANPD²⁷, e que a ANPD poderá solicitar informações sobre o tratamento, emitir pareceres técnicos complementares e estabelecer normas complementares para as atividades de comunicação e de uso compartilhado de dados pessoais pela administração pública²⁸.

Por fim, na fiscalização e na aplicação de sanções da LGPD pela ANPD, no caso da administração pública, o foco não estará em

27 Verifica-se da leitura do art. 27, da LGPD: A comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais de pessoa jurídica de direito público a pessoa de direito privado será informado à autoridade nacional e dependerá de consentimento do titular, exceto: I - nas hipóteses de dispensa de consentimento previstas nesta Lei; II - nos casos de uso compartilhado de dados, em que será dada publicidade nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei; ou III - nas exceções constantes do § 1º do art. 26 desta Lei.

28 É o que se extrai do art. 29: A autoridade nacional poderá solicitar, a qualquer momento, aos órgãos e às entidades do poder público a realização de operações de tratamento de dados pessoais, informações específicas sobre o âmbito e a natureza dos dados e outros detalhes do tratamento realizado e poderá emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento desta Lei e do art. 30. A autoridade nacional poderá estabelecer normas complementares para as atividades de comunicação e de uso compartilhado de dados pessoais, ambos da LGPD.

multas, mas sim em advertência, publicização da infração, bloqueio do acesso aos dados, dentre outras sanções específicas²⁹. Será interessante observar, na prática, como se dará a aplicação das sanções, já que em se tratando de órgãos que executam serviços públicos, a aplicação de sanções, tais como bloqueio de dados, pode comprometer a atuação, prejudicando o titular do dado.

Como exposto neste capítulo, a governança de dados se inicia por um regulamento formal e, necessariamente, depende da sua aplicação e de seu funcionamento na prática, para concretizar-se. Aguardemos os desenvolvimentos no Brasil.

5. CONCLUSÃO

A governança digital global e a adaptação do setor público para a era em que estamos entrando supõem muitos desafios para a comunidade internacional, e mais ainda para o cidadão brasileiro. A mentalidade, segundo uma arquitetura orientada por dados; com governo aberto por padrão e como plataforma digital por *design*, destinada ao usuário, segundo princípios de proatividade, antecipação, planejamento, eficiência na resposta, avaliação e monitoramento constantes, tendo sempre presentes os fins de transparência no uso dos dados, e a segurança dos serviços prestados; já está muito mais avançada em vários países do que no Brasil.

Os objetivos de que os governos adotem princípios éticos, para orientar a tomada de decisões, com conceitos claros sobre os direitos humanos, alinhando, assim, aos ODS da ONU para 2030, supõe a superação de défices humanos que corrompem o exercício da cidadania ainda *off line*. Essa seria uma meta permanente que se confunde com algumas condições prévias para um governo conseguir migrar ao ambiente virtual e, então, promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais, promover políticas públicas baseadas em dados e evidências, com o uso de tecnologias emergentes.

29 Tudo está previsto no art. 52 parágrafo 3º, da LGPD: O disposto nos incisos I, IV, V, VI, X, XI e XII do caput deste artigo poderá ser aplicado às entidades e aos órgãos públicos, sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A implantação plena da LGPD está apenas nos primeiros passos no Brasil, sendo que ainda se faz necessária a mobilização de pessoal capacitado e orçamento apto para que o real alinhamento internacional aconteça, isso para falar apenas no âmbito do Governo Federal. As metas de garantir a segurança das plataformas de governo digital, disponibilizando a identificação digital ao cidadão, tecnologias de processos e serviços governamentais em nuvem, otimização das infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação, e expandir em políticas verticais, que atinjam todos os estados e municípios, é ainda um horizonte longínquo.

A LGPD, sem dúvida, é uma face indispensável para essa missão, porém a implementação da governança de dados pessoais na administração pública é um desafio de proporções consideráveis. Iniciará pelo desenvolvimento de cultura de privacidade e de proteção de dados pessoais que oriente os serviços públicos, que perpassa pela ponderação entre o interesse coletivo de conferir publicidade aos dados e a necessidade de garantir a privacidade e a autodeterminação informativa como direitos fundamentais do cidadão. Os agentes públicos terão de se socorrer dos já conhecidos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, agora, complementados pelos princípios de proteção de dados pessoais instituídos pelas Diretrizes OECD, e caberá à recém criada Autoridade Nacional de Proteção de Dados instrumentalizar tudo isso na prática.

REFERÊNCIAS

Acces Now. (2018) *National digital identity programmes: what's next?* Disponível on line em: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/03/Digital-Identity-Paper-digital-version-Mar20.pdf>

Banco Mundial. (2017) *1.1 billion ‘invisible’ people without ID are Priority for new high-level advisory council on identification for development.* Disponível on line em <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/10/12/11-billion-invisible-people-without-id-are-priority-for-new-high-level-advisory-council-on-identification-for-development>, acesso em: 25/11/2020.

Barros, A. (2014) Políticas De Conectividad. In: Pimenta, M. S. & Canabarro, D.R.. *Governança digital*. (orgs). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 212 p. disponível online em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/livros/gtdigital.pdf>; acesso em: 25/11/2020.

Brasil. (1988, 5 de outubro) *Constituição da República de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22/11/2020.

_____. (2016, 15 de janeiro) DECRETO 8638/16. *Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. (Revogado pelo Decreto n. 10.332/2020). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2016, 11 de maio) DECRETO 8777/16. *Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2016, 19 de dezembro) DECRETO 8936/16. *Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2017, 17 de julho) DECRETO 9094/17. *Regulamenta dispositivos da Lei n. 13460/17, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2017, 22 de novembro) DECRETO 9203/17. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2018, 21 de março) *DECRETO 9319/18. Inclui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2020, 28 de abril) *DECRETO 10.332/20. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020-2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2014, 23 de abril) *LEI 12.965/14. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2017, 11 de maio) *LEI 13.444/17. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN).* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13444.htm. Último acesso em 23/11/2020.

_____. (2018, 14 de agosto) *LEI 13.709/18. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Último acesso em 23/11/2020.

Cardoso, A.G. (2020, setembro) *O Regime do Uso e Compartilhamento de Dados Pessoais pela Administração Pública no Âmbito da LGPD.* Disponível on line em: SSRN: <https://justen.com.br/pdfs/IE163/IE163-Andre-Uso-Compart-Dados-pela-Adm-LGPD.pdf>. Acesso em 27/11/2020.

Dencik, L. & Kaun, A. (2020). *Datafication and the Welfare State. Global Perspectives*, 1:1, 12912. Disponível on line em: doi: <https://doi.org/10.1525/gp.2020.12912>. Acesso em: 28/11/2020.

European Commission..(2019) *Digital Inclusion for a Better Society. Digital Single Market.* Disponível on line em: <https://ec.europa.eu/>

digital-single-market/en/digital-inclusion-better-eu-society; acesso em: 28/11/2020.

Financial Times. (2019, 12 de novembro). *Angela Merkel urges EU to seize control of data from US tech titans. Guy Chazan in Berlin.* Disponível on line em: <https://www.ft.com/content/956ccaa6-0537-11ea-9afa-d9e2401fa7ca>.

Flain, V. (2017) *A inclusão digital como direito fundamental passível de viabilizar a participação cidadã.* Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), Santa Maria, p.82.

IBGE. PNAD 2018 (2018) *Uso de internet, televisão e celular no Brasil.* Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisione-e-celular-no-brasil.html>. Último acesso em 23/11/2020.

Jang, Y. J., Kim, M.J., Choi, B.Y. & and Hyun, H.J. (2019, 30 de dezembro) g, 무역기술장벽(TBT)의 국제적 논의 동향과 경제적 효과 분석 (Technical Barriers to Trade: International Discussions, Trends, and Economic Effects). KIEP No. 중장기통상전략연구 19-05, Disponível on line em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3705055> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3705055>. Acesso em: 12/11/2020.

Kumaran, N. & LUGANI, S. (2020, 16 de abril) *Protecting businesses against cyber threats during COVID-19 and beyond. Google Cloud.* Disponível on line em: <https://cloud.google.com/blog/products/identity-security/protecting-against-cyber-threats-during-covid-19-and-beyond>. Acesso em: 25/11/2020.

Lennon, J. (1971). *Imagine* (canção).

Lips, M. (2019) *Digital Government: Managing Public Sector Reform in the Digital Era.* Abingdon, Routledge.

Liu, L.,(2020, 20 de maio) *The Rise of Data Politics: Digital China and Evolving International Relations.* Georgetown McDonough School of Business Research Paper No. 3669452, disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3669452>

ssrn.com/abstract=3669452 or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3669452>, pp.02 e 04.. Acesso em: 21/11/2020.

Manns, J.D., (2020, 2 de Agosto) *The Case for Preemptive Oligopoly Regulation*.Indiana Law Journal, Forthcoming, GWU Legal Studies Research Paper No. 2020-73, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2020-73, Disponível on line em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3665651> ou https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3665651. Acesso em: 20/11/2020.

Monteiro, L.F. (2020, 9 de julho). *O Governo Digital é bom para todos*. Encontro online sobre transformação digital do Governo Federal. Brasília, DF, Brasil. Disponível em <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2020/governo-digital-para-todos#:~:text=%22Assim%2C%20o%20governo%20facilita%20a,informa%C3%A7%C3%B5es%20dos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20governo>. Último acesso em 23/11/2020.

OECD, (2019) *Digital Government Review of Panama: Enhancing the Digital Transformation of the Public Sector*. Disponível on line em: <https://doi.org/10.1787/615a4180-en>. Acesso em: 13/11/2020.

_____. (2017) *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD/LEGAL/0438. OECD Publishing. Disponível on line em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. Acesso em: 23/11/2020.

_____. (1980, Revised 2013) *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, OECD, Paris. Disponível on line em: www.oecd.org/digital/ieconomy/

5. Vicissitudes das fronteiras: direito civil e a decidibilidade dos conflitos em meio à pandemia de Covid-19

Leila Bijos¹

Geronilson da Silva Santos²

RESUMO

O presente trabalho tem como fio condutor apresentar as nuances econômicas, políticas e sociais, nas regiões de fronteiras do Brasil. Adentra-se nas vicissitudes impostas pela pandemia de coronavírus, em 2020, a constitucionalização do direito civil, as decisões judiciais que buscam rotas de superação da crise sanitária, ampliando o ponto de interpretação, em meio à necessidade de fundamentos supralegais e que deem lógica ao sistema jurídico. O objetivo central visa a analisar, por meio de revisão assistemática da literatura, as informações sobre as ações e políticas públicas, quanto à evolução dos efeitos da garantia formal de acesso como direito constitucional, em face da velocidade de transmissão do vírus; evitar a disseminação acelerada através da cooperação, de mecanismos de segurança, visando à redução de ilícitos transfronteiriços, à preservação ambiental, à defesa da saúde e integridade cidadã, na região de fronteiras. Corolário de ações que necessitam de maquinários e de ferramentários, de adequação à legislação, inseridas em arcabouço jurídico, que, em sentido estrito, tem sofrido reviravoltas com a compreensão acentuada de um direito alternativo, com a eclosão da pandemia de Covid-19, pontuada pela necessidade de

1 Pós-Doutora em Sociologia pela Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia, Canadá. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), Universidade Federal da Paraíba (2020). Coordenadora de Pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos (CEEEx), Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP), Ministério do Exército (2019-2020). Aigner-Rollet-Guest Professor at Karl-Franzens-University of Graz, Áustria

Centro Europeu de Formação e Investigação dos Direitos Humanos e Democracia, Uni-Graz (2018/2019). Pesquisadora Visitante no International Multiculturalism Centre, Baku, Azerbaijão (2018). Professora do Mestrado Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília (2000-2017). Oficial de Programa do PNUD (1985-1999). Professora do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual Transferência de Tecnologia para a Inovação – PROFNIT, Universidade de Brasília (UnB), CDT, Brasília, DF desde 2016. E-mail: leilabijos@gmail.com

2 Advogado - Membro da Comissão de Direitos Humanos e Regularização Fundiária da OAB-DF. Especialista em Direitos Humanos e Comunidades Tradicionais pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Escola Superior da Magistratura do DF. Mestrando em Metafísica (Ontologias Contemporâneas) pela Universidade de Brasília – UnB. E-mail: geronilsonssantos@gmail.com

intervenção jurídica na condução dos negócios privados, bem como na gestão da vida humana.

Palavras-chave: Defesa da Sociedade; Soluções de monitoramento; Região de Fronteiras; Direito Constitucional; Pandemia de Covid-19.

1. INTRODUÇÃO

A problemática da fronteira insere-se na história de nosso desenvolvimento, sendo dotada de diferentes percepções, de um lado a noção de contato e de conquista, de outro, como área de intensa disputa. Base do direito e do princípio romano do *uti possidetis* e o princípio do elemento natural (fronteira natural). Fronteira é ressignificada no decorrer dos tempos como corredor de passagem, grupos de colonizadores e bandeirantes, jagunços e capatazes, migrantes e fugitivos.

É o elemento cultural em que se mesclam as raças, o espaço não estruturado, o lócus de conflito, a volatilidade do ir e do vir dos mascates, dos aventureiros em busca de ouro, prata, turmalinas, e de caça ao índio; portanto, área de defesa e de segurança, de ações estratégicas das patrulhas, da polícia civil e militar, do Exército, de operações de Defesa da Pátria ou em situações da Garantia de Lei e da Ordem (GLO).

É a área dos guardiões do Estado Brasileiro, não somente o Exército Brasileiro (EB), mas a composição de uma Força Terrestre habilitada a conduzir operações em um amplo espectro, desde ações subsidiárias até o conflito armado. É a soberania do Estado, que não se restringe ao território, mas a bens como produtos de defesa, instalações de vigilância, e monitoramento. Dentre os benefícios primordiais, encontra-se o indivíduo, o cidadão, a sociedade. Insta o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (RODRIGUES, 2020, p. 28), o desenvolvimento de tecnologias duais que possam ser aplicadas em tempo de paz, geração de empregos, projeção internacional, paz social e segurança.

Em análise seminal, Rodrigues (2020, p. 28), discorre sobre o contexto da transformação e sobre o surgimento do Programa SISFRON, enquadrado pelo subportfólio Defesa da Sociedade, como indutor de novas capacidades, em busca de soluções de monitoramento, do Oiapoque ao Chuí, com captação e fluxo de dados até a interpretação

e produção de informações confiáveis para a tomada de decisões. A pandemia do coronavírus veio estabelecer os limites entre a vida e a morte, colocando em destaque o direito à saúde como tratamento das questões suscitadas pela anunciação de uma antiga crise instalada pela iniquidade de acesso aos bens e serviços da saúde (PINTO, 2020, p. 18). Contexto agravado, em uma região que abrange os Estados do Mato Grosso do Sul (MS), o Mato Grosso (MT), e a divisa com 8 (oito) Estados Brasileiros - Rondônia (RO), Amazonas (AM), Pará (PA), Tocantins (TO), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), São Paulo (SP) e Paraná (PR), que tem como países lindeiros a Bolívia (1.314 Km) e o Paraguai (1.209Km), totalizando 2.523Km de fronteiras, de extensas terras, rios, pântanos e igarapés.

Objetiva-se a cooperação, a segurança, a redução de ilícitos transfronteiriços, a preservação ambiental, a defesa da saúde e integridade cidadã, na região de fronteiras. Corolário de ações que necessitam de maquinários e de ferramentários, adequação à legislação, inseridas em arcabouço jurídico, que, em sentido estrito, tem sofrido reviravoltas com a compreensão acentuada de um direito alternativo, com a eclosão da pandemia de Covid-19, em 2020, pontuada pela necessidade de intervenção jurídica na condução dos negócios privados, bem como na gestão da vida humana.

Através da força do pluralismo jurídico, como fonte e aplicação do direito, busca-se a visualização do fenômeno jurídico para além da ação abstrata do legislador, alcançando, inclusive, novas abrangências em adição àquelas postas pelo Estado; no entanto, a existência dessas formas alternativas reforça o direito dos juízes, um claro deslizamento do mundo codificado à tomada de decisão. O grau de contestação pública tem-se voltado contra as instituições, na luta por reconhecimento e igualdade de direitos, especialmente no que tange ao sistema de saúde pública, incapaz de assegurar a eficiência e a equidade ao sistema de saúde (CAMPOS, 2006).

Releva-se o segundo plano a obtenção de licença ambiental, despesas judiciais, administração de importações (armazenagem, taxas, seguros, etc.), transporte e acondicionamento de cargas, publicação de manuais e cadernos de instrução, manutenção de depósitos, laboratórios

e outros (instalações, equipamentos e materiais); mapeamento cartográfico de fronteiras, para pensar-se em salvar vidas, distribuir máscaras e álcool gel 70% para higienização das mãos e dos ambientes.

Essa é a perspectiva emancipatória do direito alternativo. Como teoria crítica, e, em sentido estrito, ao valer-se das muitas formas de exteriorização de normas, extrapola a absolutização da lei pelo Estado, diferindo-o do uso alternativo do direito, que é o reconhecimento das normas pelo Estado, cumprindo sua função social de transformar o fenômeno jurídico em possibilidade de emancipação humana (RÚBIO, 2014).

As teorias críticas se adequam ao avanço histórico da sociedade, e, aos poucos, conseguem transpor a lei, de objeto de controle social, para uma base de garantias fundamentais de direitos. Diante desse quadro de constantes mudanças fáticas, é notório que o direito civil está mais propenso a desatualização constante dos novos tecidos sociais, e conjunturas políticas - econômicas. A aplicação do direito alternativo pelos civilistas, é sempre vista com muitas reservas, isso porque há uma necessidade de assegurar os princípios fundantes do direito privado, de tradição romana-germânica, como pedras de toque para as relações jurídicas das pessoas entre si (LOBO, 1994).

Com a pandemia de Covid-19, o Direito Civil passou por uma abalo notável, necessitando interrelacionar-se com as normas constitucionais, para não alterar, de modo drástico, os lugares comuns, até então observados nas decisões judiciais. Como entender essas mudanças? Que direito surge a partir desses novos marcos históricos? Como avaliar a conduta do Estado na rarefeita expressão do bem comum, ao intrincado problema econômico e as mortes em larga escala? Adicionalmente, quais são as contribuições do raciocínio jurídico tópico-problemático para as questões que envolvem as relações jurídicas pós-pandemia?

2. O SANITARISMO E O RESPEITO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O raciocínio jurídico, para empregar os direitos fundamentais sob a égide privatística, perpassa o entendimento de que a afronta infraconstitucional de direitos resguardados como garantias

fundamentais fere, materialmente, a constituição, e, por isso o intérprete não pode estar limitado ao plano da legislação, sem conferir um “standard” mínimo de proteção à liberdade individual, em face do uso abusivo de posições dominantes no plano político, legislativo, o que se refere na gestão da vida das pessoas, refletindo em seus negócios entabulados entre os pares dado um mesmo plano de eficácia.

Nesse ponto resta um comparativo de ordem da família da *common law*, pois os casos de aplicação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações privadas, tem como inspiração os *state action*, que nos Estados Unidos se funda na possibilidade de “reconhecimento e aplicação de direitos fundamentais para os casos em que estão envolvidos direitos civis (The Civil Right Cases), acordos privados (Private agreements) ou ainda a alegação de que a demanda exija o conceito de função pública.”¹ No direito brasileiro, assinala Gilmar Mendes que,

a colocação do catálogo dos direitos fundamentais no início do texto constitucional denota a intenção do constituinte de lhes emprestar significado especial. A amplitude conferida ao texto, que se desdobra em setenta e sete incisos e dois parágrafos (art. 5º), reforça a impressão sobre a posição de destaque que o constituinte quis outorgar a esses direitos. A ideia de que os direitos individuais devem ter eficácia imediata ressalta a vinculação direta dos órgãos estatais a esses direitos e o seu dever de guardar-lhes estrita observância. (MENDES, 2000, p. 1).

Os direitos fundamentais são elementos integrantes de identidade e da continuidade da Constituição, é certo que sua afronta em qualquer plano, é, por via direta, um ataque ao valor normativo conferido a eles. De modo que foi atribuído aos direitos individuais um catálogo de proteção, obrigando entes estatais, não estatais, judiciais e administrativos o dever de respeitá-los.

No enfrentamento à pandemia, no entanto, algumas proteções devem ser ressaltadas, sendo que o núcleo desses direitos primordiais

1 Fundamentação transcrita do voto da ministra Relatora Ellen Gracie no RE 201.819/RJ.

são a base para a aplicação jurídica de medidas sanitárias. Na doutrina dos direitos primordiais, é válido lembrar a classificação do dever de proteção dos direitos fundamentais, inserida na doutrina alemã, citada por Mendes (2000, p. 6), em que tem como ramificação três status: i) Dever de proibição, ii) Dever de segurança, iii) Dever de evitar riscos.

A pandemia de Covid-19 espelha uma reforma sanitária brasileira, que ocorreu tardivamente, considerando que seu apogeu se deu no declínio das concepções socialistas ou de Estado de bem estar, em todo o mundo. Enquanto se estabelecia, mundialmente, o neo-reformismo liberal, se constituía, no Brasil, a falácia de um sistema de saúde público, ineficiente e excludente (CAMPOS, 2006).

É fácil verificar que a ideia de proteção negativa e positiva da atuação do Estado, na esfera dos direitos fundamentais, é reconhecida, por meio da superação entre a ordem constitucional e a ordem infraconstitucional, de modo que há a necessidade de evoluir o conceito de Estado e cidadão na perspectiva adversarial - eficácia vertical desses direitos - mas a obrigação de proteção do ente estatal, sob a possibilidade de lesão por atos de terceiros, é o reconhecimento da irradiação dos efeitos dos direitos fundamentais no âmbito privado.

Dito isso, a abordagem dos direitos fundamentais sedimenta a lógica do raciocínio jurídico empregada no Código Civil, porque são os lugares comuns, para se chegar aos estabelecidos no próprio texto normativo. Tratando do pensamento tópico problemático, os direitos fundamentais são os *topoi*, em que o operador desenvolve a linha reflexiva, e dessa perspectiva, deve valer-se tanto quem produz quanto quem interpreta e aplica, servindo de modo abrangente à hermenêutica constitucional.

Ato contínuo, nos próximos itens do presente trabalho, buscar-se-á demonstrar qual é a base racional empregada com as novas dinâmicas ditadas pelo modelo econômico, e como pode afetar a forma de interpretação que fundamenta o raciocínio jurídico. Destarte, será de grande valia abordar as estruturas que sedimentam o Estado, para compreender como o pensamento tópico - que requer uma análise do sistema jurídico como um todo - pode ser enfraquecido quando na

tentativa de encontrar o melhor aproveitamento dos catálogos de *topoi*, subverte a lógica econômica, para dar guarida aos direitos fundamentais.

3. O DEBATE PÚBLICO ENTRE A VIDA E A ECONOMIA, NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

No exercício democrático de direito, devemos perceber que a cidadania está atrelada, cada vez mais, à representação sem que o compartilhamento de poder exista. Nesse sentido, devemos sopesar em que medida a igualdade formal, frente aos descasos públicos reais, podem refrear o uso do poder político, para discriminar grupos no enfrentamento da Covid-19, que não exercem o seu poder de soberania, e são invariavelmente tratados de maneira desigual, deixados ao terreno da morte? Quando os cidadãos não compartilham o poder, e muito menos conseguem exercer a sua soberania, a isonomia é insipiente, uma vez que haverá direito para alguns, enquanto para outra maioria avassaladora, que não tem voz, permanecerá silenciada por falta de políticas públicas e de representatividade. Sem cidadania ou gestão democrática, não há direitos iguais no seio social.

Em meio à lógica de desigualdade e de ausência de cidadãos no país, do ponto de vista social-participativo, o enfrentamento da pandemia reflete a lógica dos grupos dominantes, e perpetuam a atividade técnica-cognitiva do jurista. É necessário destacar que a técnica não atua autonomamente, precisa do elemento humano para aplicá-la. A codificação, quando implementada na história da humanidade, veio com o intuito, justamente, de absolutizar a lei, em monopólio do Estado, sendo apenas o juiz, como seu representante o seu fiel aplicador.

Dois pontos chamam, bastante, atenção, quando entendemos as formas ainda existentes do Estado-Liberal, que servem de supedâneo para desrespeitos legitimados pelo poder político. O primeiro ponto é a definição de ser periférico, utilizada por Ras Léo Carlos, e o segundo, o processo de morte que passam alguns setores da sociedade na realidade cruenta da pandemia, principalmente aqueles que historicamente foram marginalizados como os negros periféricos, porém há uma realidade que o autor nos coloca, que é a possibilidade de determinar a responsabilidade entre as pessoas, criando pontes de contato, em que

a solidariedade horizontal estabeleça fortes parâmetros para revolução social.

Poderíamos fazer ligações extremas entre o contexto do indivíduo que mora, hoje, na periferia ou espoliado pelo mercado e o resultado das legislações e interpretações do direito, durante o desenvolvimento social-democrata do Estado Brasileiro.

Feita a ressalva de que o direito ainda atua numa superestrutura, devemos considerar que ele não é exclusivamente cedido à característica dominante do modo de produção capitalista, isso porque a heterogeneidade, e a pressão oriunda dos movimentos sociais nos leva a falar de direito e não apenas de um direito, do contrário, estaríamos adotando o monismo, e negando qualquer forma pluralista de se alcançar o fenômeno jurídico; portanto o enfrentamento da pandemia, ainda que ressacada pela disputa ideológica entre “salvar vidas ou salvar a economia”, tem suscitado efervescência no debate público, sem que os movimentos sociais fossem levados em consideração na questão.

Diante de uma ação mínima, em que o Estado se presta a movimentar a economia e ao mesmo tempo resguardar os direitos individuais, em perspectivas patrimoniais, algumas demandas que transcendem as propostas econômicas recaem em esquecimento, ou praticamente em exclusão.

O Estado-liberal tutela direitos específicos e tem como foco a proteção do indivíduo que possui patrimônio, contra a insegurança e as investidas da massa populacional, que não participa da lógica; entretanto, devemos destacar a severidade com que os “direitos marginais”, quando adotado modelos liberais-individualistas, são vilipendiados em face da obtenção da lógica econômica pré-estabelecida e da ausência legislativa desses direitos na codificação. A emergência de um estado social acontece na medida em que se assola as desigualdades, a pobreza e os desrespeitos aos direitos, gerando uma população descrente com o Estado, deslegitimando-o, fazendo com que movimentos sociais surjam em prol da destituição de um poder que não venera o bem comum; no entanto, como participar de um jogo democrático em que a cidade, tida como arena política, é um risco à saúde pública?

Nesse sentido, entende-se, ainda, que o modelo liberal-individualista recebeu louros no embate com a vida humana, e caminhamos ao número alarmante de 8.075.998 milhões de contagiados, e 202.631 óbitos, com 62.290 novos casos (Dados Estatísticos, MS, 10/01/2021), superando, inclusive, o epicentro original, Wuhan, na China. A escolha pela economia não deve ser entendida apenas como uma necessidade empreendida pelo sustentáculo dos Estados, podemos entender que os modelos não se contrapõem abertamente, resguardando formas e características, sendo assim, vários instrumentos extrajurídicos emergiram da lógica liberal individualista, implementada, sobretudo nas propostas que criam estratégias de remodelamento de arquiteturas urbanas que conduzirão a vida, esforços conjuntos para criação de vacinas. Há, porém, amarras, bloqueios impostos à maioria da população, engrenagens da lógica do capital, como a instrumentalização da cultura, nova reconfiguração das lógicas, entre cidadão eleitor para usuário - consumidor, como entende Milton Santos, nesse sentido, o capitalismo tende a se descolar aos setores em que poderá espalhar-se.

Certamente, elementos da própria lei que servem para minimizar o poder do indivíduo e para fortalecer as estruturas que o Estado está baseado, posto existir uma superestrutura que não concebe demasiados direitos, desse modo, a cidadania deve ser assistida, o modelo de enfrentamento à pandemia é mera representação fortificada pelas parcelas conservadoras da classe empresarial que dispõe de recursos econômicos, e podem, certamente, ganhar em todos os outros aspectos (DAHL, 2015). A liberdade econômica é a liberdade *lato sensu* do cidadão, e, por conseguinte o poder do cidadão está em ser parte da engrenagem que sustenta os recursos do Estado, e o mantém fortalecido na ordem capitalista globalizada.

Alguns setores da sociedade operam sob o signo da exclusão e da morte, isso porque as formas com que se respaldam direitos são apenas para a sociedade não soçobrar totalmente.

O sistema jurídico nos parece estar inserido em um ciclo previamente definido, em que o Estado diz o que é o direito, e está fincado nas bases do modelo de reprodução capitalista, dado uma ordem global ditada por corporações e investimentos privados. Diante desse quadro,

são essas corporações as reais detentoras de poder, uma vez que servem para manutenção do modelo econômico eleito pelo Estado. Sendo assim, o bem comum, como conceito aberto, é modificado constantemente à sombra daqueles que se inserem no corpo político, através do voto popular. O povo, que fechando o ciclo e dando início a definição de quem constituirá o Estado, elege os seus representantes, que compõem o núcleo de direção do Estado. A seguir, a representação esquemática da relação descrita no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Representação do Poder do Estado



Fonte: Elaboração dos autores.

A ênfase contemporânea centra-se no Estado, como uma instância de controle sobre a vida das pessoas. O Estado intervém, de modo “distinto, em nossas vidas”, gerando a reanálise da estrutura da norma jurídica, frente à produção, interpretação e aplicação, como instrumentos de implementação de políticas públicas sanitárias, que visam ao malfadado “bem comum”. Mesmo tutelados sob a ordem

do Estado Democrático de Direito, e com a ressalva de proteção constitucional, ainda estamos emergidos no sistema econômico que fortaleceu o atual caminho democrático que seguimos. Nesse sentido, há fortes condicionantes que mantém velhos modelos, antigas supressões de direitos, e novas formas de apassivar-se a população, por meio da representação sem representatividade, e esquecimento dos setores mais vulneráveis à Covid-19, como: indígenas, quilombolas, moradores de rua, sujeitos periféricos, dentre outros.

Fundamentados no ambiente do Comando Militar do Oeste (CMO), representado pelos Estados do Mato Grosso do Sul (MS), do Mato Grosso (MT), a cidade de Aragarças (GO), ressalte-se a divisa com 8 (oito) Estados Brasileiros - Rondônia (RO), Amazonas (AM), Pará (PA), Tocantins (TO), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), São Paulo (SP) e Paraná (PR), que tem como países lindeiros a Bolívia (1.314 Km) e o Paraguai (1.209Km), totalizando 2.523Km de fronteiras.

A expansão territorial do CMO cuja sede fica na cidade de Campo Grande-MS permite englobar toda a área do Reino Unido, França e Alemanha, além de se destacar pela existência de quatro biomas bem distintos: a floresta amazônica, o pantanal, o cerrado e o campo, características que exigem o emprego de ações integradas, em um terreno específico e em um espaço de dimensões continentais, com a possibilidade de mobilização e de apoio logístico adequado (RODRIGUES, 2020, p. 33).

Ações de proteção e monitoramento, em uma região de fronteira, onde se destacam a produção de cocaína (Bolívia) e de maconha (Paraguai), sendo o Brasil um dos maiores consumidores mundiais; assim, se percebe a vulnerabilidade estatal, nesse corredor, que incide no território brasileiro, vasto em ilícitos de toda ordem, com reflexos nos grandes centros do país e com repercuções internacionais.

Surge com essa configuração, nos meios jurídicos privatistas, a expressão do direito econômico, como uma nova concepção da função estatal, tanto é que a expressão ganha autonomia frente à famigerada dicotomia entre público e privado, e, com isso, recebe status no texto constitucional, pois o artigo 24, inciso I, da CF, declara que o direito

econômico é uma matéria de competência concorrente entre a União e os demais entes federativos (BERCOVIC, 2009, p. 513).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como marcos conclusivos, e imbuídos de um modelo metodológico distinto, apresenta-se a realidade de que o pensamento jurídico é a face encantadora e desencantadora do Estado Democrático de Direito, apontando como o pensamento tópico pode servir como uma ponte harmonizadora entre o texto constitucional e o infraconstitucional, notadamente, o Código Civil.

Questiona-se em que medida o pensamento tópico possibilita um lugar comum, como plataforma de resolução dos conflitos jurídicos, em face da pandemia de Covid-19, com ênfase na dinâmica das relações sociais, na região de fronteiras, adentrando países lindeiros, como a Bolívia e o Paraguai, totalizando 2.523Km de fronteiras, participando da dinâmica comercial das cidades gêmeas de Brasil e Bolívia, Arroyo Concepción e Corumbá; Santa Cruz de la Sierra, afrontando a arquitetura do sistema jurídico, que tem mantido afastado a própria realidade social.

Cogita-se, agora, para compreender a ideia de raciocínio jurídico, no âmbito privado, aprofundar: i) o uso alternativo do direito em uma perspectiva emancipadora e de dignidade da pessoa humana, ii) o desenvolvimento crescente de regulação de condutas, fora do monopólio legislativo do Estado Moderno, e iii) a constitucionalização dos direitos civis, vincado pela justiça social e pela necessidade de uma concretude entre leis editadas e realidade social.

Brevemente, falando no que se refere ao uso alternativo do direito em uma perspectiva emancipadora e de dignidade da pessoa humana, as lógicas estabelecidas pelos doutrinadores, na virada do século XX para o XXI, previam o fim do direito civil e a expansão da análise, cada vez mais detida, do direito através do espectro da função social da norma. Esvaziando o conteúdo previsto no direito civil, enquanto código, passando esse a ser regulado pela análise jurídica concreta, e outras integrações não unificadas.

O direito civil, todavia, se refez, enquanto novos patamares epistemológicos, e abriu ensejo aos princípios da eticidade, operabilidade e socialidade, um desenvolvimento crescente da regulação de condutas, perceptível aos efeitos econômicos, frente à pandemia de Covid-19. A crise econômica e a falência de empreendimentos econômicos intensificam-se, e as condições gerais de contratos frente aos reflexos de crises sanitárias pelo mundo são sentidas em toda ordem econômica financeira, em escala nacional.

Do mesmo modo, a evolução dos direitos humanos como luta emancipadora se esvazia quando da ausência de palco contestatório, ou seja, a cidade, a imposição do isolamento, agrega-se ao esfacelamento de grupos sociais, tencionando, cada vez mais, a relação entre dominadores e dominados pelo poder político-econômico. Vê-se o fortalecimento do pluralismo jurídico e a resistência do Estado em enquadrá-los como veículo de produção normativa, frente à crise de competência imposta pelo federalismo brasileiro. A ordem jurídica oficial ainda impõe resquícios do absolutismo legalista, que exclui na lógica da vida política os anseios da população, e mesmo as regras máximas de respeito aos direitos fundamentais, deslegitimando, cada vez mais, a democracia representativa.

A constitucionalização do Direito Civil é a retomada do pensamento zetético, posto ser uma atitude abraçada pelos ideais do Código Civil e de seu principal idealizador, Miguel Reale, isso porque ao pensar a tridimensionalidade como modelo básico do sistema privado, o jusfilósofo entende que os pilares, comumente relacionados à vigência, estaria relacionada à dogmática do direito, à eficácia vinculada à sociologia jurídica, e ao pensar-se o fundamento, estariam em uma incursão na filosofia do direito.

Estamos de frente a fatos, valores e normas de tensões sociais, de busca de uma solução superadora e efetiva da miséria e abandono de uma massa de cidadãos excluídos.

É a busca de decisões assertivas ao “novo normal”, a busca do concreto, em um esforço de aproximar o direito e a realidade social, e com isso propiciar a harmonização dos direitos fundamentais explicitados na carta magna, com decisões tomadas para o benefício da

população. Podemos afirmar que o Direito Civil está inserido em uma perspectiva de valor universalizante e homogeneizador. Em decorrência da pandemia de Covid-19, a classe operária vê-se desguarnecida de proteção à sua segurança, de modo que, sob o prisma da racionalidade dos contratos, muitos direitos são aviltados frente à necessidade de manter a “economia viva”.

A maioria dos códigos erigidos ao longo da história simboliza o triunfo de alguns setores da sociedade, em geral, detentores do poder político. No momento em que a realidade social é alterada com a nova conjuntura nacional, a exigência de critérios válidos para manter o direito sustentado em um culturalismo esbarra na imprevisibilidade de fatos, que até então a humanidade, em escala mundial, não tinha enfrentado, ou seja as legislações de direito civil transitório devem guardar relação com o histórico de exceção semelhantes às guerras, porque a pandemia, assim como nos foi apresentada, não possui precedentes.

Na verdade, a segurança jurídica e a eficiência de políticas públicas têm sido colocadas à prova, em parte, devido ao fluxo constante de pessoas, bens e capital, o que acarreta um ambiente fecundo para situações jurídicas multiconectadas, que exige uma constante atualização de contratos e a celebração de atos não nacionais. As ameaças advindas do entorno estratégico sul americano tem abalado os alicerces democráticos na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, com crises políticas, desequilíbrios sociais, econômicos e produtivos, recebendo influência de potências mundiais, com reflexos para a Segurança e para a Defesa no continente. Em face da desestabilização na região, com áreas obscuras, urge lançar luzes, apresentar novas análises, delimitar o modelo de força, preparar uma agenda de defesa e segurança.

REFERÊNCIAS

BERCOVIC, Gilberto. Codificação e ordem econômica liberal no Brasil do século XIX: um esboço. **Revista de Direito Civil Contemporâneo – RDCC**, vol. 7 (Abril-Junho 2016) Doutrina Nacional 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25^a edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

CAMPOS, Gastão Wagner de S. Efeitos Paradoxais da Descentralização no Sistema Único de Saúde do Brasil. In: FLEURY, Sônia Maria (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, pp. 417-442.

CHAGAS, Silvio Donizete. **Lições de Direito Civil Alternativo**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1994.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1^a edição. São Paulo: Editora USP, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Direito Civil Alternativo. In: CHAGAS, Silvio Donizete. **Lições de Direito Civil Alternativo**. São Paulo: Ed. Acadêmica: 1994.

MARTINS, Alexandre Marques da Silva. Os valores em Miguel Reale. **Revista de Informação Legislativa**, v. 45, n. 180, p. 263-277, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176575>. Acesso: 14/11/2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2^a edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____, Gilmar Ferreira. Os Direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Jurídica Virtual**, no 14, Julho, 2000.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Covid-19. Painel Coronavírus. Dados Estatísticos. Ministério da Saúde, janeiro, 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso: 10/01/2021.

PINTO, Nádia Regina da Silva. O Direito à Saúde na Pandemia do Coronavírus e as Perspectivas de Acesso Igualitário nas Redes

Assistenciais Públcas e Privadas. Florianópolis: **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**. CONPEDI, Evento Virtual, v. 6, n. 1, p.18-33, Jan/Jun 2020.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5^a edição. São Paulo: Saraiva, 1994.

REBOUL, Olivier. **Introdução à Retórica**. São Paulo: Ed. Martins Fonte, 1998.

RIALS, Stéphane; ALLAND, Denis. **Dicionário da cultura jurídica**. São Paulo: Ed. WMF, 2012.

RODRIGUES, Luiz Olavo Martins. SISFRON: uma ferramenta da expressão científica e tecnológica. In: Samuel de Jesus (org.). **Defesa & Fronteiras: novos estudos e perspectivas temáticas**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

RÚBIO, David. **Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

OFFE, Clauss. **Estado e Capitalismo**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1980.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica y Filosofia del Derecho**. España: Ed. Gedisa, 1997.

_____. Theodor. **Tópica e jurisprudência** (tradução Tércio Sampaio Ferraz Júnior). Brasília: Imprensa Nacional, 1979.

6. Aplicabilidade da Previdência Social aos imigrantes mercosulinos, no Brasil

Carina Fraiz Ribeiro¹

Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca²

RESUMO

Considerando que o Mercosul fez com que a circulação de pessoas, serviços e produtos no bloco aumentasse, de modo que os cidadãos criaram raízes em países distintos dos seus nativos, este trabalho constata a havida necessidade de criação de uma Seguridade Social aos mercosulinos, até que adveio o Acordo Multilateral de Seguridade Social. Apontar-se-á, partir disso, que, por doutrinas e normas, os direitos aos imigrantes, no Brasil, tais como: o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez e por idade, e, também, a pensão por morte. A conclusão a se fazer é que, uma vez que a Constituição Federal não distingue estrangeiros de nacionais, é bem vind a presente harmonização jurídica e política ao tema seguridade social.

Palavras-chave: Previdência Social; Imigrantes no Brasil; Seguridade Social; Mercosul; Direito Previdenciário.

1. INTRODUÇÃO

A criação do Mercosul, Mercado Comum do Sul, facilitou a circulação de pessoas, serviços e produtos no bloco. Com isso, cidadãos foram criando laços em países distintos a dos seus nativos, o que desencadeou uma maior densidade de imigrantes a fixarem residência no Brasil.

Esse fenômeno, somado ao contínuo crescimento da vontade de estimular uma relação fraternal entre os membros do bloco, fez com que fosse necessária a criação de uma Seguridade Social aos cidadãos mercosulinos.

1 Pós Graduada em Direito e Processo Previdenciário pela instituição Damásio Educacional. Pós Graduanda em Advocacia em Regime Próprio de Previdência Privada, na Escola da Magistratura do Paraná. Graduada em Direito no Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Advogada.

2 Mestre em Direitos Humanos Fundamentais e Democracia na UniBrasil. Pós Graduado em Direito Imobiliário na Universidade Positivo. Graduado em Direito na Universidade Positivo. Advogado.

O grande problema é que um país sempre tem leis mais “brandas” do que outros. Significa dizer que, em determinados países do bloco, alcançar uma aposentadoria pode ser mais acessível, enquanto em outros não tanto.

Apesar das dificuldades, o Acordo Multilateral de Seguridade Social³, firmado em 1997, foi promulgado em 13 de março de 2006, através do Decreto Legislativo nº 451/2001, trazendo a possibilidade dos trabalhadores imigrantes e filiados ao RGPS obterem prestações por velhice, por idade avançada, por invalidez ou morte.

É a partir desse contexto que este artigo trabalhará o Acordo Multilateral de Seguridade Social, por meio de indicativos doutrinários e normativos, apontando os direitos dos imigrantes que buscam sua aplicação no Brasil.

2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Para que se possa falar em ‘Previdência Social’, é importante destacar que esse é um dos pilares da seguridade social⁴, conforme estabelece o artigo 194 da Constituição Federal de 1988: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”⁵.

Incluída no rol de direitos sociais da Constituição, a Previdência Social⁶ refere-se a um direito fundamental do cidadão, em que o Estado atua, de forma direta ou indireta, para contribuir com a redução das desigualdades e garantir a dignidade das pessoas, em determinados estágios de suas vidas.

3 Ver sobre em: CARVALHO, Guilherme Soares Schulz de. Os desafios da Previdência Social no Mercosul: O Acordo Multilateral de Seguridade Social. 2015. 148 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Direito e Cidadania) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015, pgs. 47-51.

4 TSUTIYA, Augusto Massayuki. Curso de direito da seguridade social. Saraiva Educação SA, 2017. Parte III, Previdência Social.

5 BRASIL. Constituição Federal de 1988.

6 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Artigo 6º.

Wagner Balera explica que “*a redução das desigualdades sociais – tarefa que exige esforço colossal da comunidade – prepara o terreno onde se assenta uma sociedade mais justa*”⁷; portanto o objetivo da Previdência Social é proteger a sociedade de suas injustiças.

O texto constitucional dispõe, em seu artigo 201, que “*a previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, de maneira contributiva, solidária e obrigatória.*” Dessa maneira, não há outra saída, nossa Constituição dita que a contribuição social, para aqueles que a lei do Regime Geral de Previdência Social, assim estabelece, é obrigatória.

O Regime Geral de Previdência Social, lei brasileira, vale de algo para os imigrantes no Brasil, no entanto?

3. PERTINÊNCIA DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL NO MERCOSUL

Acordos elaborados por entidades de direito internacional público são chamados de tratados internacionais. Esses tratados dividem-se em bilaterais, formados por dois países, e multilaterais, formado por uma comunidade de países, como é o caso do Mercosul.

Eventual insegurança jurídica – ausência de positivação sobre o tema previdência social, em seu aspecto internacional, é grave. Estima-se que haja cerca de 2,5 milhões de brasileiros vivendo no exterior, dos quais apenas 950 mil possuem seus direitos previdenciários assegurados por acordos internacionais⁸. A situação torna-se ainda pior, quando se analisa a forma como cada acordo é recepcionado em cada país, visto que um trabalhador que mudou de país, uma ou mais vezes, pode deparar-se com diversas dificuldades, para buscar benefícios previdenciários, conforme Heinz-Dietrich Steinmeyer vislumbra:⁹

7 BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 23.

8 CASTRO, Priscila Gonçalves de. Direitos humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro. São Paulo: LTr, 2014. p. 103.

9 STEINMEYER, Heinz-Dietrich. Experiências Europeias com Acordos Internacionais de Seguridade Social. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Migrações Internacionais e a Previdência Social. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006, p. 68.

Por um lado, o país de origem pode não estar disposto a pagar os benefícios de uma pessoa que vive em outro país. Por outro, a pessoa pode não preencher os requisitos para ter acesso aos benefícios de seu novo país por não ter passado aí tempo suficiente para qualificar-se como parte de sua força de trabalho.

Como exemplo da relevância da temática, temos que, a fim de proteger o estrangeiro da extrema pobreza, quando não possuísse mais capacidade para o trabalho, bem como proteger sua família, a OIT (Organização Internacional do Trabalho) propõe sucessivas recomendações para que os países-membros elaborem acordos previdenciários.

É de suma importância, portanto, a elaboração de acordos internacionais – a serem respeitados de modo recíproco¹⁰ – seja para uniformizar leis, seja para harmonizá-las¹¹, de modo a abranger diversas situações de trabalhadores estrangeiros, com normas claras e eficazes, sempre em prol da dignidade dos cidadãos e da maior integração¹² dos membros do bloco.

4. O ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL

Logo após sua criação, o Mercosul, através da Resolução nº 11/91, criou Subgrupo de Trabalho nº 11, conhecido pela sigla SGT11, o qual

10 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Artigo. 178: “A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade”.

11 Até porque o contrário (edição e ratificação de tratados desarmônicos ao sistema jurídico interno “originário”) é temerário. Uma vez que um tratado internacional é ratificado, o Estado traz para si a obrigação de fazê-lo cumprir, assim como que o conteúdo do tratado passa a integrar o ordenamento jurídico interno do Estado. (MAUÉS, Antonio Moreira. Suprallegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 10, n. 18, p. 215-234, 2013).

12 Decreto nº 350, de 1991, que promulgou o Mercosul, em seu preâmbulo já fez constar os propósitos do Bloco:
 (...) Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento da interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; (...) Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes; Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados;

foi subdividido em 8 comissões temáticas. A responsabilidade pela Previdência Social restou a cargo da Comissão nº 6.

Após o período de transição, seguido do período de consolidação da União Aduaneira, reestruturou-se os Subgrupos de Trabalho, sendo criado o grupo de nº 10, o qual passou a ser responsável pelos “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”¹³.

De fato, é de extrema importância que aspectos trabalhistas e previdenciários sejam tratados de forma conjunta, eis que se encontram em diversos momentos na vida dos trabalhadores.

Em 2015, durante o Seminário do Mercosul, Stanley Gacek, Diretor Adjunto e Oficial Encarregado do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no Brasil, relatou que a estimativa de circulação de migrantes era de 232 milhões de pessoas, no ano de 2013, sendo 50% de trabalhadores e 40% de seus familiares¹⁴.

Destaca-se que sempre houve grande interesse por parte dos empresários também, vejamos as palavras de Eduardo Henrique Lauar¹⁵:

Apesar das disparidades existentes, há um duplo interesse, de empresários e trabalhadores, na coordenação dos sistemas previdenciários. Para os empresários, tal coordenação significa a harmonização do custo de produção, uma vez que o custeio desses sistemas está baseado também em recursos provenientes da tributação sobre seus produtos. Há, portanto, reflexos diretos sobre a competitividade das empresas. Por outro lado, os trabalhadores vislumbram a hipótese de poderem circular livremente pelo espaço do Mercosul, sem perderem seus direitos e garantias.

13 LAUAR FILHO, Eduardo Henrique. Perspectivas de direito do trabalho no âmbito do Mercosul: uma abordagem preliminar. Revista do CAAP. UFMG P. 118-119. Disponível em: <https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/229/228>. Acesso em 01/02/2021.

14 ORGANIZAÇÃO NACIONAL DO TRABALHO. Migração laboral é tema de Seminário Mercosul. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/programas-projetos/WCMS_381361/lang--pt/index.htm. Acesso em 16/02/2021.

15 LAUAR FILHO, Eduardo Henrique. Perspectivas de direito do trabalho no âmbito do Mercosul: uma abordagem preliminar. Revista do CAAP. UFMG P. 118-119. Disponível em: <https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/229/228>. Acesso em 01/02/2021.

O fato é que a migração de pessoas em busca de empregos no Brasil, já ocorrida há muitos anos, precisava de regulamentação. O Brasil possui vários acordos internacionais, visando o reconhecimento do tempo de contribuição prestado em outros países.

Enquanto o artigo 5º da Constituição equipara brasileiros aos estrangeiros residentes no país, a Convenção nº 118, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, trata da igualdade de tratamento quanto à seguridade social.

Nesse mesmo sentido, as leis 8.212 e 8.213, de 1991, que tratam da seguridade social, ampara trabalhadores do território nacional, não diferenciando nacionais de estrangeiros.

Dessa maneira, o Acordo Multilateral garante o pagamento de benefício proporcional às contribuições vertidas em cada país. O Enunciado nº 7, do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, também já tratou sobre o tema e dispôs:

O tempo de serviço prestado à empresa não vinculada à Previdência Social brasileira não pode ser computado, salvo tratado de reciprocidade entre o Brasil e o Estado estrangeiro onde o trabalho, prestado num, seja contado no outro, para efeito dos benefícios ali previstos.

De outro ponto, já existindo o referido acordo que favorece as relações de emprego, o Mercosul, visando promover a empregabilidade, bem como o empreendedorismo juvenil, criou o Encontro de Jovens do Mercosul, que se iniciou no ano de 2018, ocorrendo novo encontro em 2019.

O segundo encontro gerou o compromisso de criar 45 mil novas oportunidades profissionais até o ano de 2020, através do Acordo de Empregabilidade Juvenil do Mercosul, assinado pela Nestlé e por outras cinquenta e oito empresas¹⁶.

Mais adiante na matéria, destacou-se o fato de que os jovens representam 25% da população global, sendo que, em 2018, a Organização

16 BRASIL. Em encontro de juventude do Mercosul, empresas se comprometem a criar 45 mil oportunidades profissionais para os jovens. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/compromisso-com-a-juventude-e-reafirmado-em-encontro-de-jovens-do-mercosul>. Acesso em 16/02/2021.

Internacional do Trabalho – OIT, divulgou estudo dizendo que um em cada cinco jovens, com idade de 15 a 24 anos, procurou emprego e não o encontrou¹⁷.

A partir de simples questão de lógica, podemos dizer que 1/5 dos jovens se encontra empregado, e, consequentemente, está contribuindo para a previdência social.

Tem-se grande preocupação com a manutenção da previdência, inclusive no Brasil, enquanto a oportunidade de trabalho aos jovens impactaria, de forma positiva, nas contribuições ao RGPS.

5. REGRAS DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL E APLICAÇÃO NO BRASIL

A partir do acordo celebrado, é possível garantir o mínimo de dignidade aos trabalhadores imigrantes residentes no Brasil, desde que estes estejam contribuindo para o RGPS (Regime Geral de Previdência Social).

O Decreto nº 5.722/2006, que promulga o Acordo Multilateral, dispõe no § 1º, artigo 7º¹⁸:

Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Este Regulamento Administrativo estabelecerá também os mecanismos de pagamento pro-rata das prestações.

A partir do texto, é possível dizer quais os benefícios que poderão ser concedidos, sendo: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e pensão por morte, os quais serão analisados e comentados, nessa ordem.

¹⁷ EL PAÍS. Um de cada cinco jovens latino-americanos não consegue emprego. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/18/economia/1545164516_237280.html. Acesso em 16/02/2021.

¹⁸ BRASIL. Decreto nº 5.722/2006, que promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997.

5.1 Auxílio-Doença

Conforme dispõe o artigo 59, da Lei 8.213/91¹⁹, o empregado que estiver incapacitado para o trabalho por mais de 15 dias consecutivos, e tiver cumprido a carência de doze contribuições mensais²⁰, gozará do auxílio-doença. Com o advento da EC 103/2019, esse benefício passou a ser chamado de Auxílio por Incapacidade Temporária.

Acerca do conceito desse benefício, vejamos as palavras do Professor Hélio Gustavo Alves, em sua obra²¹: “esse benefício assegura o risco da incapacidade em decorrência de doenças, acidente do trabalho ou de qualquer natureza que deixe o empregado inapto ao trabalho ou a suas atividades habituais por mais de 15 dias consecutivos”.

Ao falarmos desse benefício, é importante lembrar que este possui duas modalidades: previdenciária e acidentária. Enquanto o benefício previdenciário decorre do afastamento por motivo de doença incapacitante, o benefício acidentário advém de acidentes de trabalho ou equiparados. No caso deste último, a carência mínima é dispensada.

Diante da incapacidade, o imigrante deverá requerer seu benefício junto ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e, obrigatoriamente, se submeterá a perícia médica, que constatará o grau de incapacidade e o período de afastamento.

Trata-se de benefício de caráter não permanente, eis que se espera que a capacidade desse trabalhador seja recuperada dentro do período de afastamento determinado pelo médico assistente ou perito da autarquia.

A cessação desse benefício dar-se por três razões: (i) recuperação do trabalhador; (ii) concessão de aposentadoria por invalidez; (iii)

19 BRASIL. Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

20 BRASIL. Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências: Artigo 25, I.

21 ALVES, Helio Gustavo. Guia prático dos benefícios previdenciários. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. p. 52.

concessão de auxílio-acidente²², previsões estas do Decreto 3.048/99, regulamento da Previdência Social.

É de suma importância abranger os imigrantes nesses benefícios, tendo em vista que estes estão tão suscetíveis as doenças e aos acidentes quanto qualquer outro trabalhador nacional. Deixá-los desamparados, em um momento tão delicado, traria impactos também em suas famílias.

5.2 Aposentadoria por Invalidez

Tratar de uma doença temporária é tratar, agora, daquela que, sem perspectivas de melhora do quadro de saúde, sem a possibilidade de reabilitar o cidadão em outra atividade, é o tema da Aposentadoria por Invalidez, prevista no artigo 42, da Lei 8.213/91.

Com o advento da EC 103/2019, esse benefício passou a ser chamado de Benefício por Incapacidade Permanente.

Assim como o benefício citado anteriormente, este benefício também possui as mesmas duas modalidades: previdenciária e acidentária. Em se tratando da modalidade previdenciária, deverá ser observada a carência mínima de 12 meses. Por outro lado, no caso do benefício em sua modalidade acidentária, não precisará cumprir carência mínima.

Independente da nomenclatura, o benefício de Aposentadoria por Invalidez, previdenciário ou acidentário, não possui natureza vitalícia. Conforme disposição do artigo 46, do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto 10.410/2020, esse segurado poderá ser convocado, a qualquer tempo, para submeter-se a perícia médica, sob pena de suspensão de seu benefício. Dessa forma, ao ser constatada melhorias no quadro de saúde, e sendo possível retornar às atividades laborativas, o benefício será cessado.

A possibilidade de afastamento do imigrante, em razão de invalidez, trata-se de uma garantia ao núcleo familiar que, por diversas vezes, é sustentado por apenas uma pessoa.

22 BRASIL. Decreto 3.048/99.

5.3 Aposentadoria por Idade

O artigo 48, da Lei 8.213/91, dispõe acerca da Aposentadoria por Idade e determina requisitos básicos para sua concessão: idade e tempo de contribuição mínima.

Isso vale ao brasileiro, no Brasil, e, igualmente, ao imigrante, que deverá possuir 180 meses de carência, além da idade que deverá ser de 61 anos (em 2021), se mulher e 65 anos, se homem.

As mulheres estão passando por período de transição na idade, sendo que, anualmente, a idade exigida aumenta 0,5 ao ano, ou seja, 06 meses; assim, em 2023, a regra exigirá idade mínima de 62 anos, e será mantida assim.

Aos imigrantes que já tenham cumprido a carência, porém, e que não possuam mais qualidade de segurado, Hélio Gustavo Alves tratou de elucidar, em seu trabalho ‘Guia prático dos benefícios previdenciários’²³:

Todos os segurados, inclusive os contribuintes que perderam a qualidade de segurado, diante do art. 3º, § 1º, da Lei 10.666/2003, desde que tenham cumprido a carência exigida antes da Lei 8.213/1991, ou seja, 60 contribuições; aplica-se a regra do art. 142 da Lei de Benefícios caso não tenha cumprido a carência na data da entrada em vigor da lei.

Nesses casos, portanto, não se trata de possuir qualidade de segurado, para fazer jus ao benefício, mas sim de já ter cumprido a carência mínima, prevista na lei, e possibilitar que esse contribuinte goze do benefício de aposentadoria por idade, após ter cumprido também o requisito etário.

5.4 Pensão por Morte

No caso de falecimento do imigrante contribuinte do RGPS, a família deste terá direito ao recebimento do benefício de Pensão por Morte, como qualquer outro cidadão brasileiro e contribuinte. O referido benefício está previsto tanto na Constituição Federal quanto na

²³ ALVES, Helio Gustavo. Guia prático dos benefícios previdenciários. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. p. 78.

Lei de Benefícios. O art. 74 e seguintes, da Lei 8.213/91²⁴, dispõem acerca

- 24 BRASIL. Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Artigo 74. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:
 I - do óbito, quando requerida em até 180 dias após o óbito, para os filhos menores de 16 anos, ou em até 90 dias após o óbito, para os demais dependentes;
 II - do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior;
 III - da decisão judicial, no caso de morte presumida.

§ 1º Perde o direito à pensão por morte o condenado criminalmente por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvados os absolutamente incapazes e os inimputáveis.

§ 2º Perde o direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

§ 3º Ajuizada a ação judicial para reconhecimento da condição de dependente, este poderá requerer a sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte, exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário.

§ 4º Nas ações em que o INSS for parte, este poderá proceder de ofício à habilitação excepcional da referida pensão, apenas para efeitos de rateio, descontando-se os valores referentes a esta habilitação das demais cotas, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário.

§ 5º Julgada improcedente a ação prevista no § 3º ou § 4º deste artigo, o valor retido será corrigido pelos índices legais de reajuste e será pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração de seus benefícios.

§ 6º Em qualquer caso, fica assegurada ao INSS a cobrança dos valores indevidamente pagos em função de nova habilitação. (...)
 Art. 77. A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos em parte iguais. (...)

§ 2º O direito à percepção da cota individual cessará:

- I - pela morte do pensionista;
- II - para o filho, a pessoa a ele equiparada ou o irmão, de ambos os sexos, ao completar vinte e um anos de idade, salvo se for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;
- III - para filho ou irmão inválido, pela cessação da invalidez;
- IV - pelo decurso do prazo de recebimento de pensão pelo cônjuge, companheiro ou companheira, nos termos do § 5º.
- V - para cônjuge ou companheiro:
 - a) se inválido ou com deficiência, pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas "b" e "c";
 - b) em 4 meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 anos antes do óbito do segurado;
 - c) transcorridos os seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 contribuições

dos requisitos e dos dependentes que poderão se habilitar.

Como um dos requisitos para a pensão derivada do imigrante que falece, exige-se que ele tenha qualidade de segurado, na data do óbito, podendo ainda, estender esse período, conforme previsão legal. Estar no gozo de benefício, auxílio-doença, aposentadoria por idade ou invalidez, garante a qualidade de segurado exigida.

Assim como abordado no tópico “Aposentadoria por Idade”, os dependentes do imigrante que já havia preenchido os requisitos para a concessão desse benefício, e sequer possuísse qualidade de segurado, no momento do óbito, terão direito ao recebimento do benefício de pensão por morte, conforme entendimento da Súmula 416, do Superior Tribunal de Justiça.

Quanto aos dependentes, são divididos em três classes, sendo elas: 1^a classe, cônjuge, companheiro ou filho menor de 21 anos, ou equiparado, não emancipado ou inválido; 2^a classe, genitores, e 3^a classe, irmão menor de 21 anos, não emancipado ou inválido. Embora exista outras pessoas que dependiam financeiramente do falecido, a concessão do benefício para dependentes de classe anterior, automaticamente, exclui os dependentes das demais classes.

mensais e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável:

- 1) 3 anos, com menos de 21 anos de idade;
- 2) 6 anos, entre 21 e 26 anos de idade;
- 3) 10 anos, entre 27 e 29 anos de idade;
- 4) 15 anos, entre 30 e 40 anos de idade;
- 5) 20 anos, entre 41 e 43 anos de idade;
- 6) vitalício, com 44 ou mais anos de idade.

VI - pela perda do direito, na forma do § 1º do art. 74 desta Lei.

§ 2º-A. Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida na alínea “a” ou os prazos previstos na alínea “c”, ambas do inciso V do § 2º, se o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 contribuições mensais ou da comprovação de 2 anos de casamento ou de união estável.

§ 2º-B. Após o transcurso de pelo menos 3 anos e desde que nesse período se verifique o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única, para ambos os sexos, correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira ao nascer, poderão ser fixadas, em números inteiros, novas idades para os fins previstos na alínea “c” do inciso V do § 2º, em ato do Ministro de Estado da Previdência Social, limitado o acréscimo na comparação com as idades anteriores ao referido incremento. (...)

Os dependentes de 1^a classe não precisam comprovar a dependência econômica com o falecido, pois se considera presumida. No caso dos dependentes de 2^a e 3^a classes, é necessário comprovar a dependência econômica.

Demonstra-se que, em virtude do acordo celebrado, é possível que os trabalhadores imigrantes e os seus dependentes sejam agraciados por benefícios da seguridade social brasileira, devido à contribuição prestada ao RGPS.

Dessa maneira, levando em consideração se houve o trabalho e a devida contribuição, torna-se possível gozar de benefícios, conforme estabelecido.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vê-se que o Mercosul estimulou a circulação de trabalhadores imigrantes no bloco, e, em consequência disso, muitos fixaram suas residências e planos de vida em um país diferente do seu. A fim de regulamentar questões ligadas às garantias dos imigrantes, em 1997, fora criado o Acordo Multilateral de Seguridade Social, promulgado em 2006, no Brasil.

A partir desse marco, preenchidos os requisitos mínimos de contribuição com o Regime Geral da Previdência Social, conforme exposto neste estudo, os trabalhadores imigrantes têm benefícios de aposentadoria, ou por invalidez, assim como seus dependentes têm direitos a pensões.

Demonstrada a relevância do acordo aos imigrantes mercosulinos e seus familiares, confirmou-se, então, que a Constituição Federal não distingue estrangeiros e nacionais, seguro e previsível – juridicamente falando – a regulamentação da Seguridade Social do modo que se desenha.

REFERÊNCIAS

ALVES, Helio Gustavo. Guia prático dos benefícios previdenciários. 1^a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. p. 52.

BALERÁ, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 23.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto nº 350 de 1991, que promulga o Tratado Mercosul.

BRASIL. Decreto 3.048 de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.722 de 2006, que promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997.

BRASIL. Lei nº 8.213 de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. Em encontro de juventude do Mercosul, empresas se comprometem a criar 45 mil oportunidades profissionais para os jovens. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/compromisso-com-a-juventude-e-reafirmado-em-encontro-de-jovens-do-mercosul>.

EL PAÍS. Um de cada cinco jovens latino-americanos não consegue emprego. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/18/economia/1545164516_237280.html.

LAUAR FILHO, Eduardo Henrique. Perspectivas de direito do trabalho no âmbito do Mercosul: uma abordagem preliminar. Revista do CAAP. UFMG P. 118-119. Disponível em: <https://revistadocAAP.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/229/228>.

CARVALHO, Guilherme Soares Schulz de. Os desafios da Previdência Social no Mercosul: O Acordo Multilateral de Seguridade Social. 2015. 148 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Direito e Cidadania) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015, pgs. 47-51.

CASTRO, Priscila Gonçalves de. Direitos humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro. São Paulo: LTr, 2014. p. 103.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 10, n. 18, p. 215-234, 2013.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DO TRABALHO. Migração laboral é tema de Seminário Mercosul. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/programas-projetos/WCMS_381361/lang--pt/index.htm.

STEINMEYER, Heinz-Dietrich. Experiências Europeias com Acordos Internacionais de Seguridade Social. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Migrações Internacionais e a Previdência Social. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006, p. 68.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. Curso de direito da seguridade social. Saraiva Educação SA, 2017. Parte III, Previdência Social.

7. Travessias globais: o redesenho das fronteiras entre a humanidade e o coronavírus

Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro¹

RESUMO

A necessidade de se estudar os efeitos desencadeados pela crise pandêmica, na relação entre fronteiras e dignidade humana, motivou o estudo que resultou no artigo que tem o objetivo de estudar a ressignificação das acepções do conceito de fronteira, diante da nova ordem global, delineada pela ideia de que existe um único planeta e uma humanidade. O trabalho abordará, através do método dedutivo, com a revisão da bibliografia e dos documentos internacionais, a noção de comunhão planetária que deve ser instituída através de um novo Tratado de Solidariedade Global, que tem como fundamento o instituto jurídico da cidadania universal. O artigo propõe a contextualização do instituto da transhumanidade no contexto da cidadania global, e conclui que é improvável que a mobilidade humana possa ser contida pela securitização das fronteiras.

Palavras-Chave: Fronteiras; Mobilidade humana; Comunhão planetária; Solidariedade Global; Transhumanidade.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de compreender os motivos e as consequências da atual crise global enfrentada pela humanidade, em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus, motivou a pesquisa realizada para o desenvolvimento do artigo, que tem como objetivo principal discutir o redesenho das fronteiras e como isso afetará a humanidade.

Por sua vez, o objetivo específico do artigo é refletir a respeito da ineficácia das fronteiras geográficas, diante da velocidade com que o vírus se disseminou pelo mundo, fazendo um paralelo entre a mobilidade do vírus e a mobilidade humana, para alcançar, como

1 Pós-Doutoranda em Direito pela NOVA School of Law – Lisboa; Pós-Doutora em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Pesquisa em nível de Pós-Doutorado em Direito Internacional, concluída pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Doutora e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professora Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia; Professora de Direitos Humanos da Universidade Federal de Uberlândia. Membro da Refugee Legal Clinic da NOVA School of Law. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8808192737927290>. E-mail:crmloureiro@gmail.com.

resultado, a problematização a respeito da ineeficácia da securitização das fronteiras, diante das duas modalidades de mobilidade estudadas.

As reflexões que serão propostas pelo artigo se justificam devido à necessidade de se discutir medidas urgentes para combater a pandemia, bem como medidas a médio e a longo prazo para o enfrentamento das consequências danosas da crise para a humanidade, especialmente no que tange à mobilidade humana, bem como a necessidade de referidas medidas observarem o princípio da cooperação internacional para o enfrentamento da crise global.

Para propiciar o desenvolvimento do trabalho, optou-se pela utilização do método dedutivo, com a revisão da bibliografia nacional e estrangeira. Inicialmente, o artigo abordará a crise global atual, na nova ordem global, para, então, adentrar à discussão a respeito das fronteiras, suas acepções e a necessidade de sua ressignificação diante da crise global.

Na sequência, o artigo estudará a existência das fronteiras entre a humanidade e o vírus e a necessária de convivência harmônica da humanidade com o planeta, em todos os aspectos da vida terrena.

O trabalho propõe a discussão a respeito da teoria da transhumanidade, como parâmetro principiológico para o novo Tratado da Solidariedade Global, que propõe soluções globais para os problemas globais, que refletem os interesses da humanidade.

O trabalho pretende concluir que existe uma humanidade e um planeta e que é necessário conviver em um ambiente fraterno e solidário, para encontrar soluções cooperadas para a crise global.

2. A CRISE HUMANITÁRIA GLOBAL

A crise humanitária global atual desencadeou a compreensão de que só existe um planeta e uma humanidade, criou a consciência de uma comunhão planetária, no contexto de uma ordem global cosmopolitizada pela pandemia. Embora muitos se refiram à pandemia como algo nunca antes vivenciado pela sociedade internacional, a crise

não é uma novidade, e somente agravou a situação de excepcionalidade a que a população mundial tem se sujeitado².

Noam Chomski afirma que a pandemia foi prevista pelos cientistas muito tempo antes de seu aparecimento e poderia ter sido evitada, mas isso não aconteceu, pois “não há lucro em se evitar uma catástrofe futura”³.

A propósito da previsibilidade da pandemia, David Quammen afirma:

“Peter Daszak, presidente da EcoHealth Alliance, uma organização privada de pesquisa com sede em Nova York que estuda as conexões entre saúde humana e vida selvagem, é um dos parceiros de longa data de Shi. ‘Faz quinze anos que estamos avisando sobre esse vírus’, ele me disse na sexta-feira, 17 de janeiro, com uma frustração tranquila. ‘Desde o SARS.’ Ele foi coautor do estudo sobre morcegos e SARS de 2005 e também é coautor do artigo de 2017 sobre os múltiplos coronavírus do tipo SARS da caverna de Yunnan”⁴.

Os especialistas já haviam anunciado a respeito da pandemia, mas os estados, a sociedade internacional e as organizações internacionais não se mobilizaram para a prevenção, talvez porque isso exigiria rever a relação do homem com a natureza e com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em razão da falta de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável, o homem apropria-se dos recursos naturais, de forma indiscriminada, destruindo ecossistemas importantes, o que gera um desequilíbrio ecológico que favorece as trocas virais do animal para o ser humano e de humano para humano, em escala pandêmica.

2 SOUZA SANTOS, Boaventura de. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Editora Almedina. 2020.

3 CHOMSKI, Noam. Entrevista para o Núcleo de Bioética e Ética Aplicada da UFRJ. Disponível em <http://nuba.ufrj.br/index.php/boteko/textos/chomsky-a-escassez-de-respiradores-expõe-a-crueldade-do-capitalismo-neoliberal>. Acesso em: 21 de fev. de 2021.

4 QUAMMEN, David. *Contágio. Infecções de origem animal e a evolução das pandemias*. São Paulo: Cia das Letras, 2020, p. 13.

A propósito, Harari afirma que: “A maioria das doenças infecciosas que acometeram as sociedades agrícolas e industriais (como varíola, sarampo e tuberculose) se originou em animais domésticos e passou para os humanos somente após a Revolução Industrial”⁵. Verifica-se que a sociedade global está vivenciando o *spillover*⁶, ou seja, a passagem das doenças infecciosas que, inicialmente, atingem os animais e está atingindo o homem, uma vez que este está se inserindo no ecossistema desses animais, de maneira inadequada.

A complexa relação do homem com a natureza reflete a teoria do antropoceno, sob a perspectiva de sua superioridade, o que gerou um desequilíbrio ecológico cujas consequências estão sendo verificadas com a pandemia.

A propósito do antropoceno, importante destacar que:

“O Antropoceno está inextricavelmente relacionado a questões sociológicas que dizem respeito ao capitalismo, à guerra, ao poder e à desigualdade em escala global. No entanto, a ciência social permaneceu relativamente silenciosa quanto às principais forças que provocaram essas mudanças históricas na Terra e em como elas deveriam ser interpretadas. Como categoria temporal, o Antropoceno não é apenas uma época natural, mas uma era do tempo humano e histórico.

...

A ideia do Antropoceno levanta a questão normativa sobre se os humanos são agora capazes de conceber os meios políticos e tecnológicos necessários para resolver os problemas do Antropoceno. Aqui reside o perigo do antropocentrismo: uma ênfase excessiva nos seres humanos como os senhores do mundo. Por um lado, a noção do Antropoceno, como a Idade dos Humanos, dá aos humanos um lugar especial na história da Terra, mesmo que sejam os agentes de sua destruição. Por outro lado, existe o perigo de que os seres humanos sejam superestimados por serem agentes de ambos, destruição e redenção. Isso negligencia o fato de que, não importando o que os humanos façam, eles não serão

5 HARARI, Yuval Noah. *Sapiens. Uma breve história da humanidade*. 21ª ed. Trad. Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM Editores, 2017, p. 61.

6 QUAMMEN, David. *Contágio. Infecções de origem animal e a evolução das pandemias*. São Paulo: Cia das Letras, 2020, p. 46.

capazes de mudar a Terra a não ser por torná-la inabitável, pois a Terra sobreviverá a seus residentes temporários⁷⁷.

A teoria do antropoceno propõe a reflexão a respeito da condição humana, abrangendo o ser humano e a humanidade, como espécie, bem como da acepção de humanidade como um todo, e não somente do mundo desenvolvido; assim, a teoria do antropoceno teria como desafio revisitar a relação do homem com a natureza e com todas as demais formas de vida, em uma visão decolonial, inserindo tanto o mundo desenvolvido quanto o mundo em desenvolvimento e subdesenvolvido, sob a perspectiva das “Epistemologias do Sul”, considerando-se toda a humanidade como sujeito de direito.

A referida perspectiva conecta-se com as discussões a respeito do desenvolvimento e da globalização, uma vez que o antropoceno está, intrinsecamente, ligado às questões correlatas ao capitalismo e à desigualdade em escala global.

Desde 1980, à medida que o neoliberalismo passou a se impor como versão dominante do capitalismo e este foi se sujeitando cada vez mais à lógica do lucro, o mundo tem vivido um permanente estado de crise, que a sociedade internacional não pretende resolver, pois tem o objetivo de continuar legitimando a concentração de riqueza, com o boicote de medidas eficazes, para impedir catástrofes iminentes.

Não é por acaso que a sociedade internacional, os estados, as organizações internacionais e os órgãos com poder de decisão não se entendem em relação às soluções globais e cooperadas para os problemas globais, impondo dificuldades e vendendo crises para fazer avançar o discurso nacionalista, chauvinista e totalitarista, em defesa da soberania nacional e das fronteiras, em sua acepção geográfica e territorial. Afinal de contas, construir muros é mais interessante do que estabelecer o diálogo interseccional e multicultural⁸ entre os estados, nações, comunidades, culturas e perspectivas diferentes.

7 DELANTY, Gerard. Os desafios da globalização e a imaginação cosmopolita: as implicações do Antropoceno. Revista Sociedade e Estado, vol. 3, nº 2, Maio/Augosto 2018, pp. 379, 381 e 382, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/se/v33n2/0102-6992-se-33-02-00373.pdf>. Acesso em: 22 de fev. de 2021.

8 SOUZA SANTOS, Boaventura. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: Epistemologias do Sul. Boaventura de Souza Santos e

Nesse sentido, a preservação da acepção tradicional do conceito de fronteira rende mais atenção dos estados do que a hospitalidade universal, o que fica muito evidente no caso da mobilidade humana que, embora seja um tema de interesse da humanidade⁹, ainda é tratado sob o olhar da securitização das fronteiras, da força e do poder estatal, no contexto tradicional de soberania nacional.

O agravamento da crise, a qual a sociedade internacional vem sendo submetida, revelou a existência de uma nova acepção do conceito de fronteira, entre o mundo e o vírus, o que representa um perigo para toda a humanidade e, portanto, se torna interesse de toda comunidade internacional.

Contrariamente ao ideal centrado na consolidação da soberania estatal, a solidariedade internacional deve ser a medida para o enfrentamento da atual crise internacional, com a consciência de que o homem é um ser social, que tem a necessidade de se integrar e de se inserir na sociedade internacional, cosmopolita, global e universal.

Os propósitos deste trabalho não comportam avançar na diferenciação entre os termos internacional, cosmopolita, global e universal, até mesmo porque todos eles têm naturezas jurídicas diversas, mas vale destacar os termos no sentido de desenvolver a ideia de que existe um único planeta e uma única humanidade, interconectados pelos valores éticos que delineiam o contexto de cidadania universal, independentemente de fronteiras nacionais e de espaços regionais.

A atual crise humanitária é exatamente a consequência da postura da sociedade internacional em viver de forma isolada, vigiando suas fronteiras e concentrando a riqueza angariada, com a utilização

Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, pp. 23-72, 2009. Disponível em http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/epistemologias_do_sul_boaventura.pdf. Acesso em 16 de fev. de 2021.

9 A propósito dos interesses da humanidade, David Luban afirma, no contexto de tal teoria dos crimes contra a humanidade, que estes atingem a vítima, sua comunidade, todos os seres humanos, além de violar o core da humanidade que nós compartilhamos, o que nos distingue dos demais seres naturais, de modo que toda a humanidade, em seu conjunto, tem interesse em puni-los. (LUBAN, David. A theory of crimes against humanity. Yale Journal of International Law, vol. 29, pp. 85-167, 2004).

do excesso de mão-de-obra barata dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, e é, nesse sentido, que se pode afirmar que a realidade vivenciada pela humanidade tem intrínseca relação com a teoria da globalização dos riscos.

A materialização da sociedade de risco e da globalização dos riscos¹⁰ ficou evidente com as pesquisas desenvolvidas para a produção da vacina contra o Covid-19, que realçou a divisão do mundo entre países centrais e periféricos, consequência da concentração de riqueza nos países ricos e da oferta de mão-de-obra barata; da desigualdade e da discriminação nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Percebe-se, portanto, que os países que desenvolveram a vacina foram os mais ricos, o que parece óbvio, pois são esses países que investem em pesquisa científica em diversas áreas do conhecimento, ao contrário dos países pobres, e o problema concentra-se em compreender como criar políticas públicas e mecanismos, para propiciar o desenvolvimento dos países pobres.

Dessa maneira, a crise humanitária global é apenas a consequência da globalização dos riscos, delineada por Beck, que não surgiu do coronavírus, pois ela já existia como um projeto delineado pelo mundo globalizado, com o objetivo de continuar acentuando a divisão do mundo e a concentração de riquezas nas mãos dos países centrais.

Oportuno salientar que por globalização se entende: “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local consegue estender a sua influência sobre todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”¹¹.

A atual crise global, portanto, apenas ressalta a onipresença dos mercados que favorecem os poderosos e oprimem os vulneráveis, reafirmando a tríplice vertente: colonialismo, capitalismo, patriarcado. O colonialismo substituído pelo neocolonialismo, novo imperialismo,

10 BECK, Ulrich. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. *Constellations*, vol. 16, n. 01, pp. 3-22, 2009. Disponível em <https://www.e-skop.com/images/UserFiles/Documents/Editor/urlich-beck-cosmopolitan-view.pdf>. Acesso em 18 de fev. de 2021.

11 SOUZA SANTOS, Boaventura de. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº 39, vol. 48, pp. 105-201, 1996. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=pt. Acesso em: 21 de fev. de 2021.

dependência e racismo; o patriarcado que propagou e alcançou a violência de gênero, e o capitalismo que avançou com a concentração de riquezas, com a extrema desigualdade social, com a ofensa ao direito à vida e com a aceitação das catástrofes ecológicas.

Logo, a atual crise desencadeada pela pandemia reafirma o sofrimento humano causado pela exploração capitalista, pela discriminação racial, pela discriminação de gênero, fortalecendo as desigualdades sociais e a divisão do mundo entre países ricos e países pobres.

Além disso, a pandemia proporcionou a existência de duas vias: o totalitarismo estatal e a potencialização da cidadania, com a prevalência dos direitos fundamentais, e a escolha feita pela sociedade internacional, por uma das duas vertentes, moldará o futuro da humanidade.

É no contexto de exceção, ocasionado pela crise, que governos autoritários podem aproveitar-se da crise e do momento de exceção para monitorar pessoas, além do necessário, a pretexto de evitar a disseminação do vírus, controlando a temperatura das pessoas e a sua localização, para transformar tudo isso em produto, estatística ou política. Logo, o caso *Cambridge Analytica*¹² foi apenas o indício do início de um projeto de um sistema de vigilância, com a utilização de algoritmos e com o monitoramento dos cidadãos cujo desfecho representa, de forma paradoxal, apenas o início de um projeto totalizante.

Por outro lado, a escolha da sociedade internacional pode-se dar pela potencialização da cidadania, em especial da cidadania universal, com a sustentabilidade da mobilidade humana, além de bens, capital e serviços. Ademais, a escolha pela concretização da cidadania universal possibilitaria a adoção de políticas públicas compartilhadas pela sociedade internacional para o enfrentamento dos problemas globais, que são de interesse de toda humanidade, o que envolve, além

¹² Para saber mais sobre o caso, consultar <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43461751>. Acesso em: 22 de fev. de 2021.

da mobilidade humana, o meio ambiente, a economia global, a saúde global, dentre outros aspectos.

Dessa forma, o desenvolvimento de um plano de ação global para a consolidação do princípio da solidariedade global, com soluções compartilhadas para o enfrentamento da pandemia e da crise econômica, são os desafios da humanidade no ambiente pós-pandêmico, na nova ordem global.

A referida ordem global deve ser baseada nos princípios da fraternidade universal e da solidariedade universal, que descende daquela, e deve conjugar várias espécies de saberes, como expressão da interculturalidade e do multiculturalismo¹³, para alcançar o diálogo interseccional entre as nações, no sentido de concretizar a dignidade humana.

Nesse contexto, faz-se salutar a ecidência do significado de dignidade humana, no pensamento de Flores:

“Essa aproximação material da concepção de dignidade remete-nos aos cinco deveres básicos que devem informar todo compromisso com a ideia de dignidade humana que não tenha intenções colonialistas nem universalistas e que tenha sua atenção fixada sempre na necessidade de abertura dos circuitos de reação cultural: o reconhecimento, o respeito, a reciprocidade, a responsabilidade e a redistribuição”¹⁴.

A concretização do princípio da dignidade humana, como valor-fonte dos direitos humanos em uma sociedade cosmopolitizada, conforme anunciam Beck e Pogge, concentram a real conformação da nova ordem global; assim, oportuno salientar que, para Pogge, o direito cosmopolita tem os direitos humanos em sua base, ao passo que Beck delineia a sociedade cosmopolitizada, afirmando que:

13 SOUZA SANTOS, Boaventura. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: Epistemologias do Sul. Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, pp. 23-72, 2009. Disponível em http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/epistemologias_do_sul_boaventura.pdf. Acesso em 16 de fev. de 2021.

14 FLORES, Joaquim Herrera. A (re)invenção dos direitos humanos. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia e outros. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

“In legal terms, the ethical principle of recognition of others involves a kind of *cosmopolitan law of global risk*. This is no longer merely a matter of hospitality but of the right of the “living side effects” of the risk decisions of others to a say in these decisions. This may sound innocuous but it presupposes a radical reconstruction of existing national and international law. Even if it is only a matter of formulating and imposing minimum standards of this cosmopolitan law of risk, this includes: that “we” and “others” are placed on a higher footing than the interests of co-nationals on the basis of a universal human right of inviolability. Global risks produce harms that transcend national borders. Thus cosmopolitan law of risk is possible only if the boundaries of moral and political communities can be redefined so that the others, strangers and outsiders are included in the key decisions which jeopardize and violate their existence and dignity”¹⁵.

De acordo com as ideias apresentadas, a pandemia propõe a criação de uma consciência da nova globalidade da dignidade humana¹⁶, imperante em um planeta cosmopolitizado, com fronteiras porosas, bastante difusas e interdependentes, em harmonia com a condição política de cidadão universal.

A nova ordem global está inserida, atualmente, em uma tribo global¹⁷, em que os seres humanos, estados, organizações e outros sujeitos de direito devem viver lado a lado, em paz e em cooperação entre estranhos, pois é improvável que a globalidade imperante seja revertida, o que provoca a reflexão a respeito do redesenho das fronteiras, o que será estudado no próximo capítulo.

15 POGGE. Thomas. Cosmopolitanism and Sovereignty. *Ethics*, Vol. 103, No. 1 (Oct., 1992), pp. 48-75 Published by: The University of Chicago Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2381495>. Acesso em 10.04.2019. BECK, Ulrich. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. *Constellations*, vol. 16, n. 01, pp. 6, 2009. Disponível em <https://www.e-skop.com/images/UserFiles/Documents/Editor/urlich-beck-cosmopolitan-view.pdf>. Acesso em 18 de fev. de 2021.

16 BAUMAN, Zigmunt. Estranhos à nossa porta. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

17 BAUMAN, Zigmunt. Estranhos à nossa porta. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 72.

3. O REDESENHO DAS FRONTEIRAS ENTRE A MOBILIDADE HUMANA E O CORONAVÍRUS

O objetivo do capítulo é desenvolver o sentido metafórico da fronteira criada entre o vírus e a humanidade, com a pandemia desencadeada pelo coronavírus. A princípio, cumpre tecer algumas considerações a respeito do instituto jurídico das fronteiras, que são objeto de uma abordagem geopolítica e, nesse sentido, desempenham múltiplas funções clássicas, tais como: a função política, que enfatiza a soberania estatal; a legal, que acentua o aspecto jurídico entre relações transfronteiriças; a fiscal, com a finalidade de proteção alfandegária; a policial, que revela o caráter de controle e a militar, que visa a assegurar a defesa nacional¹⁸.

Em sua acepção política, as fronteiras consignam o aspecto da soberania estatal, que se acentua com a cena transfronteiriça contemporânea, moldada pela globalização, em um contexto mais restritivo, especialmente no que tange à mobilidade humana.

A contextualização do instituto jurídico das fronteiras, no cenário da atual ordem global, comporta reflexões relevantes a respeito da fragmentação das fronteiras, do processo de reafirmação das fronteiras e da vigilância de seus limites.

O movimento de fragmentação geopolítico das fronteiras gerou conflitos cujas consequências ainda estão sendo suportadas pela sociedade internacional. Por outro lado, o processo de reafirmação das fronteiras internacionais pelos Estados tem o objetivo de enfatizar os limites territoriais e de regular a entrada de bens, de capital, de serviços e de pessoas, com o intuito de delimitar e de demarcar o território. Por sua vez, no âmbito da segurança internacional, acentua-se a vigilância dos limites territoriais, com a construção de barreiras físicas e institucionais, com diversos objetivos e, em especial, com finalidade antimigratória, para o efeito das discussões propostas no artigo.

As barreiras antimigratórias são impostas, com a finalidade de securitizar as fronteiras para fechá-las, efetivamente, ou para selecionar

¹⁸ FOUCHER, Michel. Considerações geopolíticas sobre fronteiras contemporâneas. Revista Geopantanál, vol. 15, pp. 23-35, jul./dez 2013. Disponível em <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/289>. Acesso em: 18 de fev. de 2021.

quem é elegível para adentrar no território nacional de determinado país. Como consequência da securitização das fronteiras, são criados acordos, como o que regula o Espaço Schengen e o Pacto Europeu das Migrações, se desenvolvem políticas de *pushback*, para impedir o acesso dos migrantes aos territórios dos países de destino e, a pretexto de conter a disseminação do coronavírus, fronteiras são fechadas, e migrantes são confinados em centros de detenção, com desrespeito aos direitos humanos, tudo isso com a finalidade de securitizar fronteiras e de reafirmar suas funções clássicas de proteção, em face dos estranhos.

Paradoxalmente, os limites territoriais são porosos, e é por isso que os fluxos migratórios continuam ocorrendo, mesmo diante do fechamento das fronteiras e da política de contenção dos migrantes, a exemplo do que ocorre na fronteira entre o México e os EUA, das operações de *pushback* no Mar Mediterrâneo, posturas que reafirmam a impossibilidade de se conter o movimento migratório.

Outra dialética relevante, no cenário transfronteiriço, é a que se estabelece entre limite e reconhecimento, que possibilita afirmar que a imposição de fronteiras como limites implica reconhecimento do outro, do estranho, do estrangeiro, do *extraneus* e, nesse contexto, a função do muro seria a de tornar o outro invisível.

É nesse sentido que Bauman afirma que a pandemia criou a sociologia das ausências: refugiados na Grécia, Europa invisível (campos de refugiados), América invisível (fronteira dos EUA com o México)¹⁹, pois é mais simples ofuscar a realidade do que criar políticas públicas cooperadas para o enfrentamento dos problemas globais.

Com o objetivo de reforçar a invisibilidade dos estranhos, os governos desenvolvem estratégias, para incentivar a securitização das fronteiras, criando problemas como a “crimigração”, o medo e a aversão ao migrante, para desviar a atenção dos cidadãos dos problemas que o Estado não é capaz ou não quer solucionar, pois, como foi dito anteriormente, o constante estado de crise é um projeto que a sociedade internacional não quer abandonar.

19 SOUZA SANTOS, Boaventura de. A cruel pedagogia do vírus. Coimbra: Editora Almedina. 2020.

A securitização das fronteiras cria, portanto, a sensação da necessidade de proteção contra o perigo que vem de fora, o que, naturalmente, provoca a exclusão dos migrantes que são vistos como perigosos, terroristas, criminosos.

A contextualização do cenário transfronteiriço, feita até o momento, é importante, para compreender que o objetivo do artigo é trabalhar a acepção de fronteira criada entre a humanidade, em decorrência da pandemia, em sentido metafórico, tomando-se como base a mobilidade humana.

A crise global pandêmica revelou a necessidade de se discutir a eficácia das fronteiras, diante da mobilidade do vírus, que atingiu países centrais e periféricos, e que não reconhece as fronteiras, nem discriminação por origem, raça, opinião política, classe social, o que pode representar um caminho para fomentar a cidadania universal.

O foco da discussão, entretanto, não se concentra na forma como uma epidemia, causado por um vírus, se propaga, isso pode ser explicado pelos cientistas, biólogos, médicos, infectologistas. O que importa, para efeito do trabalho, é a reflexão a respeito das consequências geopolíticas ocasionadas pela pandemia, que tornou notório o sentimento de que existe um único planeta e uma única humanidade.

Dessa maneira, pandemia, mobilidade humana e cidadania universal perfazem o tripé, que alicerça as bases do trabalho ora desenvolvido. O direito humano à mobilidade humana vem se tornando um dos principais motivos de preocupação dos estados e das organizações internacionais, o que se demonstra pelo intenso movimento de securitização das fronteiras, nos países desenvolvidos e nos estados mais procurados, como países de destino, ou seja, os países ricos, do Norte Global²⁰.

20 SOUZA SANTOS, Boaventura. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: Epistemologias do Sul. Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, pp. 23-72, 2009. Disponível em http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/epistemologias_do_sul_boaventura.pdf. Acesso em 16 de fev. de 2021.

A estratégia utilizada pelo discurso da segurança é implantar o pânico migratório²¹, ou seja, convencer os cidadãos dos países de destino dos migrantes que estes são terroristas, que vão ocupar os postos de trabalho dos nacionais, que vão sugar os recursos da segurança social e que vão desconstituir o *status quo* cultural.

Esse discurso, como um todo, incentiva o apoio da sociedade ao fechamento das fronteiras, ao confinamento dos migrantes em campos de refugiados, à xenofobia, à exclusão e à discriminação, comportamentos que já eram comuns, e que somente se intensificaram com a pandemia; assim, o vírus e a sua cruel pedagogia²² demonstram a triste realidade dos que vivem, constantemente, em quarentena: os migrantes vulneráveis.

É importante ressaltar que a mobilidade humana é uma realidade, desde os primórdios da humanidade, é intrínseca à natureza humana, e vem se tornando, cada vez mais, intensa em decorrência da moderna indústria das pessoas redundantes e de vidas desperdiçadas, nos países pobres e vitimados pela colonização, o que se relaciona com a prática da desumanização²³.

Nesse contexto, pessoas vulneráveis precisam se deslocar, para encontrar melhores condições de vida em outros países, mas percebem que são consideradas vidas desperdiçadas²⁴ e descartáveis, também, nos países de destino, onde se tornam pessoas inelegíveis para o mercado de trabalho, e são consideradas indesejadas por não se encaixarem nas regras da migração seletiva.

A respeito da relação intrínseca entre migração e desenvolvimento da humanidade, Yuval Noah Harari afirma que:

21 BAUMAN, Zigmunt. Estranhos à nossa porta. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

22 SOUZA SANTOS, Boaventura de. A cruel pedagogia do vírus. Coimbra: Editora Almedina. 2020.

23 SMITH, David. L. Less than human. New York: St. Martin's Griffin. 1953.

24 BAUMAN, Zigmunt. Vidas desperdiçadas. Rio de Janeiro: Zahar. 2005.

“A maioria dos bandos sapiens vivia se deslocando, vagando de um lado para outro em busca de alimento. Seus movimentos eram influenciados pela mudança das estações, pela migração anual de animais e pelo ciclo de crescimento das plantas. Eles costumavam viajar de um lado para outro no mesmo território, numa área cuja extensão ficava entre várias dezenas e muitas centenas de quilômetros quadrados. De vez em quando, bandos saíam de seus territórios e exploravam novas terras, fosse devido a calamidades climáticas, conflitos violentos, pressões demográficas, fosse por iniciativa de um líder carismático. Essas perturbações foram o motor da expansão humana pelo mundo”²⁵.

Por ser inerente à condição humana, é pouco provável que a migração seja interrompida ou freada pela securitização das fronteiras, pelo nacionalismo, pelo chauvinismo e pelo isolacionismo, uma vez que o número de migrantes tende a crescer, de forma acentuada, até que se chegue a um equilíbrio entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, no planeta globalizado, o que é necessário para a evolução da humanidade.

Logo, o movimento migratório é imprescindível, para se completar o ciclo que resultará na posterior conquista de direitos humanos e dos fundamentos para a consolidação do instituto jurídico da cidadania universal.

No decorrer do processo destinado à consolidação da cidadania universal, o migrante apresenta-se como o estranho que bate nas portas do mundo rico e que provoca o sentimento, que foi denominado por Bauman de “mixofobia”²⁶, ou seja, o medo provocado pelo desconhecido, tema que também foi desenvolvido por Malcom Gladwel²⁷, na obra em que contextualizou o medo e a dificuldade que o ser humano tem de dialogar, de maneira igualitária, com estranhos.

25 HARARI, Yuval Noah. *Sapiens. Uma breve história da humanidade*. 21^a ed. Trad. Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM Editores, 2017, p. 57.

26 BAUMAN, Zigmunt. *Estranhos à nossa porta*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

27 GLADWELL, Malcom. *Falando com estranhos*. Trad. De Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

Nesse contexto, estabelece-se uma relação entre securitização de fronteiras e desumanização²⁸, uma vez que a necessidade de frear a entrada de estranhos, incentiva a mentalidade de normalidade da desumanização dos migrantes ofendidos, oprimidos, subestimados, reprovados e perseguidos pela sociedade de animais humanos.

Evidencia-se a realidade de que a humanidade está em crise, e que o ponto de partida, para se reescrever a história é a prática da solidariedade entre os seres humanos, para refutar o que o Papa Francisco denominou de “globalização da indiferença”²⁹, que decorre da postura dos Estados de não atuar em escala global, de não praticar a cooperação internacional e de não construir benefícios globais comuns.

O respeito ao princípio da solidariedade global não se concretiza sem a consolidação do instituto jurídico da cidadania universal e, a esse respeito, importa salientar que o referido instituto está em rota de colisão com o princípio da soberania nacional, especialmente no que diz respeito à mobilidade humana, que é objeto deste trabalho, uma vez que a teoria do “chauvinismo do bem-estar”³⁰ faz com que o Ocidente, o Norte Global rico, feche as portas para o Sul Global pobre. Nesse sentido, a soberania estatal impõe, como requisito para o exercício da soberania estatal, a aquisição do *status* de cidadão, o que não se justifica no contexto da nova ordem global, pelo menos no que diz respeito ao exercício dos direitos fundamentais.

Para ilustrar o raciocínio, faz-se oportuna a citação de Ferrajoli:

“La tercera cuestión se refiere a la presión migratoria que interminables masas están ejerciendo en las naciones occidentales. Debido a que no reúnen los requisitos de ciudadanía a estos emigrantes les son denegados los derechos vitales y son condenados a una suerte de apartheid. Debería advertirse que no se trata de un fenómeno transitorio, sino que crecerá exponencialmente en el futuro cercano. En el

28 SMITH, David. L. Less than human. New York: St. Martin's Griffin. 1953.

29 O Papa Francisco fala sobre a globalização da indiferença. Disponível em http://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/peace/documents/papa-francesco_20151208_messaggio-xlix-giornata-mondiale-pace-2016.pdf. Acesso em: 18 de fev. 2021.

30 HABERMAS, Jurgen. A inclusão do outro. Estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp. 229-266.

largo plazo, debido a su insostenible y explosiva naturaleza, la antinomia entre la universalidad de los derechos y la ciudadanía sólo se resolverá mediante la superación de la ciudadanía y la desnacionalización de los derechos humanos. Sin embargo, es claro que si avanzamos gradualmente hacia una ciudadanía universal al tiempo que proveemos algunas soluciones inmediatas a un problema que ya se ha convertido en el más grave que enfrenta la humanidad, el derecho de asilo debe extenderse y no, como está ocurriendo, ser restringido en forma creciente”³¹.

Nesse sentido, fica muito clara a crise da soberania estatal, através da securitização das fronteiras e dos mecanismos de exclusão do outro, dos estranhos e do diferente. Por isso, o trabalho propõe a ideia do redesenho das fronteiras, em sentido metafórico, para implantar o ideal do cosmopolitismo, de acordo com as condições de hospitalidade universal, com fundamento na desnacionalização dos direitos humanos.

O referido redesenho deve refutar a ideia da existência da fronteira entre nós e eles, e da desumanização do diferente, que exclui certas categorias de seres humanos dos domínios da valoração moral, do que é certo ou errado, permitindo que certos comportamentos sejam direcionados aos migrantes, devido a sua condição sub-humana.

O redesenho das fronteiras deve ter como valor ético fundamental o respeito à condição humana, que é contrária à desumanização, entendida como a crença de que alguns humanos têm a aparência humana, mas não são humanos.

Em vez de a humanidade construir muros, para impedir a mobilidade humana, deve construir barreiras contra a desumanização, a fim de torná-la invisível aos olhos das futuras gerações, postura que é de interesse de toda humanidade³².

Para se refutar a relação intrínseca entre intolerância e mobilidade humana, que preconiza o ódio contra o diferente, a

31 FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y ciudadanía: um constitucionalismo global. Isonomia. Revista de Teoria y Filosofia del Derecho. Núm. 9, octubre, 1998, pp. Pp. 181 e 182. Disponível em <http://www.cervantesvirtual.com/obra/ms-all-de-la-soberana-y-la-ciudadana-un-constitucionalismo-global-0/> Acesso em 20.04.2020.

32 HABERMAS, Jurgen. A inclusão do outro. Estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp. 229-266.

sociedade internacional necessita de um novo tratado, um Tratado para a Solidariedade Global³³.

4. TRANSHUMANIDADE COMO TEORIA FUNDANTE DO TRATADO GLOBAL DE SOLIDARIEDADE

Os fenômenos de imigração podem ser controlados politicamente, limitados, encorajados, programados ou aceitos, podem ser securitizados, mas a mestiçagem é incontrolável! Os imigrantes do Sul Global estão batendo nas portas do Norte Global e vão entrar mesmo que o Norte Global não concorde.

A intolerância está na essência da migração, e é preciso evitar isso, pela educação em direitos humanos, com um Tratado da Solidariedade Global, para produzir, como consequência, um novo sentido de fraternidade universal, para colocar fim à intolerância, à diferença e à exclusão, com o fortalecimento da dignidade humana, a fim de tornar a sociedade internacional menos injusta³⁴.

O novo Tratado de Solidariedade Global teria como um de seus objetivos a “transculturalidade”, para construir uma sociedade internacional, com uma rede de visões alternativas, uma antropologia recíproca, com representações de culturas diversas, com o fito de formar um conjunto de valores e princípios comuns a diferentes culturas, eliminando as diferenças, e fazendo surgir um núcleo central, como uma “transenciclopédia” cultural, para ofuscar as diferenças abissais entre as culturas diversas, com a compreensão mútua entre os povos³⁵.

O referido tratado fomentaria a compreensão a respeito do que separa a humanidade, contribuindo para a aceitação da diversidade, a fim de eliminar a intolerância e o medo dos estranhos migrantes e

33 FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y ciudadanía: um constitucionalismo global. Isonomia. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. Núm. 9, octubre, 1998, pp. 173-184. Disponível em <http://www.cervantesvirtual.com/obra/ms-all-de-la-soberana-y-la-ciudadana-un-constitucionalismo-global-0/> Acesso em 20.04.2020.

34 SEN, Amartya. A ideia de justiça. Trad. Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

35 ECO, Umberto. Migração e intolerância. Rio de Janeiro: Record. 2020.

de proporcionar o encontro transcultural, com a inclusão do outro no mosaico de culturas, que propiciaria um diálogo transcultural.

Nesse sentido, é possível afirmar que a pandemia criou uma consciência de comunhão planetária, pois atingiu toda humanidade³⁶, o que o artigo denomina de transhumanidade. Em pesquisas realizadas, a autora não encontrou um conceito ou estudos a respeito da teoria da transhumanidade. Normalmente, encontram-se estudos sobre transhumanismo, no sentido de melhoramento da natureza e da condição humana, com terapias ou tratamentos, por meio da biotecnologia³⁷.

Isso, entretanto, não é a acepção de transhumanidade apresentada no trabalho, embora a evolução histórica apresentada por Nick Bostrom contribua para a reflexão, principalmente, no sentido de melhoramento da humanidade. No artigo, a perspectiva de transhumanidade daria-se pelo melhoramento da humanidade, para viver em harmonia, com fundamento na dignidade humana, como valor ético fundamental da nova ordem global.

Nesse sentido, a teoria da transhumanidade estaria presente na nova ordem global, através da convivência pacífica, harmônica e respeitosa entre os seres humanos, independentemente, de nacionalidade e de fronteiras.

Nesse contexto, interessante a transcrição do pensamento de Julian Huxley:

“The human species can, if it wishes, transcend itself – not just sporadically, an individual here in one way, an individual there in another way – but in its entirety, as humanity. We need a name for this new belief. Perhaps *transhumanism* will serve:

³⁶ SOUZA SANTOS, Boaventura de. A cruel pedagogia do vírus. Coimbra: Editora Almedina. 2020.

³⁷ BROSTOM, Nick. A history of transhumanist thought. Journal of Evolution and Technology, vol. 14, Issue 1, pp. 1-25, 2005. Disponível em <https://www.nickbostrom.com/papers/history.pdf>. Acesso em: 21 de fev. de 2021. A propósito da transhumanidade, interessante notar que foi editado a Declaração Transhumanista, que tem, em sua essência, a ideia de que a humanidade sofre graves riscos com o avanço da biotecnologia e que o potencial da humanidade ainda não foi totalmente explorado. Consultar o documento em <https://humanityplus.org/philosophy/transhumanist-declaration/>. Acesso em: 21 de fev. de 2021.

man remaining man, but transcending himself, by realizing new possibilities of and for his human nature”³⁸.

A proposta da transhumanidade refere-se ao melhoramento da humanidade, não somente em seu aspecto físico, mas também no sentido de humanidade como um todo, em sentido amplo, transcendendo suas barreiras e fronteiras físicas, sociais, morais e culturais, com a finalidade de construir um planeta e uma humanidade igualitária.

Dessa forma, a proposta da teoria de transhumanidade estaria concentrada nos seguintes elementos: a) elemento subjetivo: sujeitos de direito internacional iguais – o cidadão universal; b) elemento objetivo: direitos humanos desnacionalizados; c) elemento formal: a relação jurídica travada entre os seres humanos, para realizar os interesses da humanidade; d) elemento cultural: a transculturalidade; e) elemento geográfico: a ausência de fronteiras em sua acepção cultural, social e humanitária.

Todos os elementos da teoria da transhumanidade estariam vinculados, através da “cruel pedagogia do coronavírus” (Boaventura de Souza Santos), em um eixo humanitário delineado por travessias globais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consciência de comunhão planetária desencadeada pela pandemia demanda o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a fomentar os interesses da humanidade, que podem ser compreendidos como a fusão de duas acepções: a proteção da condição humana e a proteção dos interesses que estão acima dos estados, acima das comunidades, acima dos indivíduos e que se destinam à proteção da humanidade como um todo, tendo na dignidade humana o valor ético central dessa perspectiva.

A partir da concepção dos interesses da humanidade, em escala global, que se afirma que a existência de fronteiras, em sentido estrito, necessita de ressignificação frente aos desafios da atual crise global, especialmente diante da dialética entre a mobilidade humana e o

38 HUXLEY, Julian. *New bottles for new wine*. London: Chatto & Windus, 1957.

coronavírus, uma vertente dos interesses da humanidade, o que também informa a necessidade de revisão da relação entre securitização de fronteiras e mobilidade humana, uma vez que a mobilidade é intrínseca à evolução da humanidade.

É preciso refletir a respeito de uma nova acepção do instituto jurídico das fronteiras, em sentido metafórico, sociocultural, entre a humanidade, em decorrência do coronavírus, entre as culturas diversas, entre os países centrais e periféricos, ou seja, as fronteiras que dividem o mundo entre nós e eles, sendo nós, as pessoas desejadas, e eles, as pessoas indesejadas e descartáveis, consequência do processo de desumanização.

A pandemia agravou a fronteira entre as pessoas visíveis e invisíveis, criando a sociologia das ausências dos migrantes confinados nas fronteiras seguras, nos campos de refugiados e nos acampamentos irregulares, atingindo, de modo excepcional, os migrantes, agravando o sofrimento humano dos que sempre viveram em quarentena.

O vírus, portanto, parece ser uma resposta para a exploração capitalista, para a discriminação racial e de gênero, para a xenofobia, para o pavor da diferença cultural e para a sociedade de risco, revelando, através de sua circulação veloz, a porosidade das fronteiras.

A atual crise pandêmica também revelou a necessidade de soluções globais e cooperadas para a crise global pandêmica, para evitar que o lado pobre do mundo, invisível e estranho, continue necessitando migrar para o Norte Global, rico. A solução global viável seria implantada a partir de um pensamento intercultural, multicultural, tendo o princípio da dignidade humana como essência.

Além disso, a compreensão de que o mundo se caracteriza como uma “Tribo Global” demanda a ressignificação do conceito e das acepções de fronteiras, especialmente no que tange à acepção que abarca a política da securitização das fronteiras, para impedir a intensificação da mobilidade humana.

É preciso, assim, que a sociedade internacional vislumbre a ordem global além das fronteiras, para viabilizar a concretização do instituto jurídico da cidadania universal, cunhado pela prevalência da dignidade

humana, em escala global, que permite o exercício dos direitos humanos e fundamentais pelos cidadãos, em qualquer parte do mundo.

A conformação da nova ordem global pós-pandêmica, solidária, igualitária e mais justa seria possível, através do Tratado de Solidariedade Global, um novo pacto multicultural, tendo na teoria da “transhumanidade” o melhoramento da humanidade para a realização de um *reset* humanitário por travessias globais.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zigmunt. **Estranhos à nossa porta**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zigmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar. 2005.

BECK, Ulrich. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. **Constellations**, vol. 16, n. 01, pp. 3-22, 2009. Disponível em <https://www.e-skop.com/images/UserFiles/Documents/Editor/urlich-beck-cosmopolitan-view.pdf>. Acesso em 18 de fev. de 2021.

BECK, Ulrich. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. **Constellations**, vol. 16, n. 01, pp. 3-22, 2009. Disponível em <https://www.e-skop.com/images/UserFiles/Documents/Editor/urlich-beck-cosmopolitan-view.pdf>. Acesso em 18 de fev. de 2021.

BROSTOM, Nick. A history of transhumanist thought. **Journal of Evolution and Technology**, vol. 14, Issue 1, pp. 1-25, 2005. Disponível em <https://www.nickbostrom.com/papers/history.pdf>. Acesso em: 21 de fev. de 2021.

DELANTY, Gerard. Os desafios da globalização e a imaginação cosmopolita: as implicações do Antropoceno. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 3, nº 2, Maio/Agosto 2018, pp. 373-388, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/se/v33n2/0102-6992-se-33-02-00373.pdf>. Acesso em: 22 de fev. de 2021.

ECO, Umberto. **Migração e intolerância**. Rio de Janeiro: Record. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y ciudadanía: um constitucionalismo global. **Isonomia. Revista de Teoria y Filosofia**

del Derecho. Núm. 9, octubre, 1998, pp. 173-184. Disponível em <http://www.cervantesvirtual.com/obra/ms-all-de-la-soberana-y-la-ciudadana-un-constitucionalismo-global-0/> Acesso em 20.04.2020.

FLORES, Joaquim Herrera. *A (re)invenção dos direitos humanos.* Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia e outros. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOUCHER, Michel. Considerações geopolíticas sobre fronteiras contemporâneas. *Revista Geopantanal*, vol. 15, pp. 23-35, jul./dez 2013. Disponível em <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/289>. Acesso em: 18 de fev. de 2021.

GLADWELL, Malcom. *Falando com estranhos.* Trad. De Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

HABERMAS, Jurgen. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política.* Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp. 229-266.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens. Uma breve história da humanidade.* 21^a ed. Trad. Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM Editores, 2017.

HUXLEY, Julian. *New bottles for new wine.* London: Chatto & Windus, 1957.

LUBAN, David. A theory of crimes against humanity. *Yale Journal of International Law*, vol. 29, pp. 85-167, 2004.

QUAMMEN, David. *Contágio. Infecções de origem animal e a evolução das pandemias.* São Paulo: Cia das Letras, 2020

POGGE. Thomas. Cosmopolitanism and Sovereignty. *Ethics*, Vol. 103, No. 1 (Oct., 1992), pp. 48-75 Published by: The University of Chicago Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2381495>. Acesso em 10.04.2019.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça.* Trad. Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

SMITH, David. L. **Less than human**. New York: St. Martin's Griffin. 1953.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Editora Almedina. 2020.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. In: Epistemologias do Sul. Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, pp. 23-72, 2009. Disponível em http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/epistemologias_do_sul_boaventura.pdf. Acesso em 16 de fev. de 2021.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, nº 39, vol. 48, pp. 105-201, 1996. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=pt&tlang=pt. Acesso em: 21 de fev. de 2021.

8. Itaipu e a lei do FONACIDE no Paraguai: Estado, políticas públicas e desenvolvimento

Alexandre Barros da Costa¹

RESUMO

O objetivo principal deste artigo é analisar os dispositivos da Lei nº 4.758/2012, que criou o Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE), no Paraguai. A identificação dos setores da economia paraguaia contemplados com os recursos do FONACIDE e a contribuição desse fundo para o desenvolvimento do país apresentam-se como os objetivos específicos. Adotando a tese, sustentada na revisão de literatura, de que o Estado pode utilizar a lei, para implementar e sustentar uma política pública voltada para o desenvolvimento, foi possível observar que a lei do FONACIDE é um importante instrumento para o desenvolvimento do Paraguai. Tendo destaque a área de “Educação e Pesquisa”, que recebeu, em 2018, repasse do FONACIDE no valor de US\$98,10 milhões de dólares de um total de US\$327 milhões; setores, como os de infraestrutura e de saúde também são contemplados. Os recursos do FONACIDE, que são provenientes dos repasses do Brasil ao Paraguai, em decorrência da cessão de energia, no âmbito do Tratado de Itaipu, podem aumentar, consideravelmente, com a renegociação do Anexo C do Tratado prevista para acontecer em 2023.

Palavras-chave: FONACIDE; Estado; Políticas Públicas; Desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal analisar os dispositivos da Lei nº 4.758/2012, que criou o FONACIDE, no Paraguai. O FONACIDE é um fundo de desenvolvimento instituído, para alocar, de forma racional e eficiente, as receitas que o país obtém, em decorrência da compensação pela cessão de energia de Itaipu ao Brasil. (PARAGUAI, 2012).

Através da análise dos dispositivos dessa lei, pretende-se identificar os setores da economia paraguaia que são contemplados com recursos do fundo, e observar como esse fundo pode contribuir para o

1 Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento (UNILA), Especialista em Direito Tributário e Aduaneiro (PUC/MG), Especialista em Relações Internacionais (UNILA), Economista (UFPR). Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

desenvolvimento do país. Esses são os objetivos específicos do presente trabalho.

Inicialmente, será feita uma breve revisão da literatura sobre Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento, adotando-se a premissa de que as políticas públicas são instrumentos do Estado, para que este possa atingir seus objetivos.

A tese defendida, portanto, é de que a lei pode ser utilizada pelo Estado, para implementar e sustentar uma política pública voltada para o desenvolvimento; assim, o Estado não deve ser visto como um obstáculo ao desenvolvimento, mas sim como uma solução. (EVANS, 1993; VILLANUEVA, 2012).

2. METODOLOGIA

Durante a fase do levantamento de informações e dados sobre o FONACIDE, constatou-se uma escassa literatura sobre o assunto, sobretudo brasileira. Sendo assim, este trabalho foi desenvolvido com base nos dados e informações disponíveis no Ministério da Fazenda do Paraguai, endereço eletrônico <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/>.

Para identificar os setores da economia do Paraguai que recebem repasse do fundo, bem como a contribuição desse fundo para o desenvolvimento do país, foram analisados os artigos da lei em questão. Observou-se que esses dispositivos estabelecem, não apenas os setores contemplados, mas também os percentuais repassados a cada um deles. Para chegar ao valor absoluto, recebido por cada setor, foi adotado como referência o valor de 327 milhões de dólares. Esse valor corresponde ao repasse, no ano de 2018, que o Brasil fez ao Paraguai pela cessão do excedente de energia da parte que lhe cabe. O Paraguai, por sua vez, direciona esse valor, integralmente, ao FONACIDE. (BRASIL, 2019).

Como estrutura, portanto, o artigo se apresenta com os seguintes tópicos: resumo, introdução, metodologia, revisão da literatura, análise dos dispositivos da lei do FONACIDE, considerações finais e referências bibliográficas.

3. REVISÃO DA LITERATURA

O conceito de Estado, assim como outros conceitos centrais nas ciências sociais, continua, em grande parte, intuitivo. Os diversos paradigmas nas ciências sociais contribuem para os diversos significados do termo. Entre os autores clássicos da teoria política, é possível encontrar três conceitos principais de Estado: o Estado como associação, o Estado como uma dimensão abstrata e o Estado como um aparato separado da sociedade. (ISUANI, 1984).

No Estado como associação, conceito com base na teoria do contrato social e na teoria de Max Weber, há uma coincidência entre Estado e sociedade e uma distinção entre Estado e governo. O Estado surge como resultado de um acordo entre indivíduos (contrato social) ou por um grupo, que se impõe sobre os outros grupos sociais (Weber). O segundo conceito foi representado por Hegel, que propôs o Estado como uma dimensão abstrata, abrangendo outras dimensões da sociedade. Por fim, o Estado, em uma abordagem marxista clássica, tem sido conceituado como um aparato separado da sociedade, sendo idêntico às instituições governantes, administrativas e coercitivas da sociedade. (ISUANI, 1984).

Segundo Strayer (1986, p.11), “um Estado existe principalmente no coração e no espírito do seu povo. E se este não acreditar em sua existência, nenhum exercício de lógica lhe poderá dar a vida”. Sendo assim, para além dos conceitos de Estado, é importante estudar e compreender sua origem.

Nesse sentido, constata-se, em uma abordagem histórica, que, inicialmente, o Estado surge como viés exclusivamente militar, não se preocupando, por exemplo, com a liberdade e o bem estar do cidadão. De acordo com Hintze (2006, p. 1-2):

Originariamente, toda organização do Estado era do tipo militar. Uma organização voltada para a guerra. E esta afirmação pode ser considerada como uma conclusão certa a partir de uma comparação histórica. Grandes grupos de pessoas se uniam em uma estrutura mais sólida, o Estado, principalmente por motivos defensivos e ofensivos.

Na sociedade atual, o Estado não se restringe às questões bélicas. Ele exerce papel fundamental na vida das pessoas, sobretudo, quando atua como promotor de políticas públicas, que visam a atender às demandas sociais. O homem necessita do Estado para garantia de seus direitos e para o desenvolvimento de uma atividade útil. Sem a existência do Estado, o conceito de cidadão, como detentor de direitos e deveres, não faz sentido. (STRAYER, 1986).

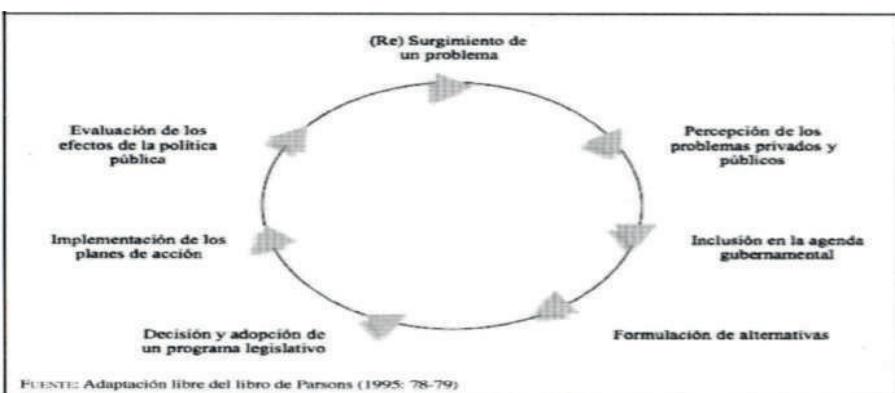
Importante registrar o pensamento neoliberal sobre o papel do Estado. Para essa escola, o Estado deveria-se limitar à proteção dos direitos individuais, das pessoas e das propriedades, e à execução de contratos privados, voluntariamente, negociados. Essa visão caracteriza o “Estado Mínimo”. Uma maior intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e às liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar, com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Essa corrente considera o Estado como um problema. (EVANS, 1993; HOFLING, 2001).

Em contraposição à corrente neoliberal, a tese defendida neste trabalho entende que o Estado deve atuar não apenas como um protetor dos direitos e liberdades individuais, mas também como promotor de políticas públicas. O Estado deve ser o ator central no processo de desenvolvimento de um país. Nesse contexto, as políticas públicas podem ser entendidas como o “Estado em ação”. (EVANS, 1993; BOYER, 1999, HOFLING, 2001).

Adicionalmente, o que é uma política pública? Segundo Subirats et al. (2008, p. 35), “política pública representa uma resposta do sistema político-administrativo a uma situação da realidade social julgada politicamente como inaceitável”. De acordo com Villanueva (2012, p. 17), “é o produto da interação entre governo-sociedade, uma obra co-produzida pelo poder público e o cidadão segundo as diversas formas e graus de interlocução e influência. É uma obra pública e não apenas governamental”. Para Secchi (2015, p. 2) “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, possuindo dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”.

Adotando a definição de que política pública é uma resposta a um problema social, alguns autores definiram o ciclo de uma política pública, partindo do surgimento de um problema até a verificação do resultado alcançado com a política implementada.

QUADRO 1 – O ciclo de política pública



Fonte: Extraído de Subirats et al (2008, p. 44)

O Quadro 1, extraído de Subirats et al (2008, p. 44), representa o ciclo de uma política pública. Inicia-se com o surgimento de um problema. Após a percepção do problema, este é incluído na agenda governamental. Posteriormente, formulam-se alternativas para solução do problema. Na sequência, essas alternativas precisam ser formalizadas em um programa legislativo. Após a formalização desse programa legislativo, inicia-se a implementação dos planos de ação. Por fim, é necessário avaliar os efeitos da política implementada. É através da avaliação que se verifica se o Estado alcançou seu objetivo, com a implementação de uma determinada política pública.

Nesse contexto, portanto, as políticas públicas podem ser entendidas como importantes instrumentos do Estado, para promover o desenvolvimento de um país. A política pública é o elo entre o Estado e o desenvolvimento, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

QUADRO 2 – Relação: Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento



Fonte: Elaboração Própria.

O que é desenvolvimento? É comum tratar o termo desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, todavia, há um grande equívoco nessa associação. O crescimento econômico é um estágio do processo de desenvolvimento. (COSTA e OLIVEIRA, 2019).

Para Madureira (2015, p. 8, apud COSTA e OLIVEIRA, 2019, p. 5), “aumentos constantes no PIB de um país são sinais evidentes de crescimento econômico. Contudo, para configurar-se em desenvolvimento econômico, esses incrementos precisam chegar a toda a comunidade, via melhorias na saúde, renda, educação, entre outros”.

Segundo Bresser-Pereira (2006)², o desenvolvimento econômico promove a melhoria nos padrões de vida da sociedade, e, na promoção do desenvolvimento econômico, é preciso um acordo entre as classes que se encontram em permanentes conflitos: capitalistas, classe média profissional, trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda, conservadores e progressistas.

A compreensão do desenvolvimento passa pelo entendimento de que tal processo deve considerar, além do progresso econômico, também o desenvolvimento social. De acordo com Celso Furtado, que se dedicou ao debate em torno do desenvolvimento, na análise do desenvolvimento econômico, torna-se essencial o conhecimento do mecanismo de ampliação da produtividade do trabalho, ultrapassando-se o simples conhecimento do crescimento da economia. O desenvolvimento, portanto, está relacionado à ampliação de um sistema econômico complexo, que precisa atender às necessidades coletivas da sociedade

2 Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>

e envolve mudanças de paradigmas econômicos, culturais e sociais. (LINS e MARINS, 2014).

Como dito anteriormente, a tese, aqui, defendida é de que o Estado exerce papel central no processo de desenvolvimento. Reforça-se o ceticismo quanto à capacidade do mercado em promover uma acumulação regular do capital na economia. (BOYER, 1999).

Após essa breve revisão da literatura sobre Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento, procurando demonstrar a relação existente, o próximo tópico do artigo tratará, especificamente, da lei do FONACIDE. Uma lei utilizada pelo Estado paraguaio, para implementar uma política pública voltada para o desenvolvimento do país.

4. A LEI DO FONACIDE

A Lei nº 4.758/2012, que criou o Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento - FONACIDE no Paraguai, possui 28 (vinte e oito) artigos. Serão analisados, neste tópico, os artigos 1º e 2º, que são os dispositivos introdutórios da lei, e os artigos 3º, 4º e 12º, que indicam os setores da economia paraguaia contemplados com os recursos do fundo. Identificados os setores contemplados, sempre que possível, será estimado o valor recebido por cada setor, tendo como referência o ano de 2018. Ao final do tópico, serão apresentadas, na forma de quadros, algumas críticas ao FONACIDE feitas pela Organização Não Governamental (ONG) Reaccion Paraguay.

O artigo 1º cria o fundo e estabelece que ele será destinado exclusivamente ao financiamento de projetos de investimento público e desenvolvimento.

"Creadse el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, en adelante FONACIDE, el cual estará destinado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública y de desarrollo." (art. 1º, Lei n. 4758/12, PARAGUAI).

O artigo 2º estabelece que o FONACIDE será financiado pela totalidade dos recursos provenientes da cessão de energia do Paraguai ao Brasil, de acordo com o previsto no ANEXO C do Tratado de Itaipu.

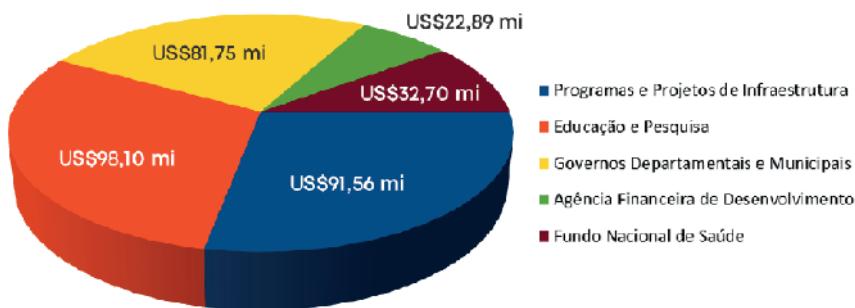
El FONACIDE estará financiado por la totalidad de los recursos referidos en la Nota Reversal N° 4 de fecha 1 de setiembre de 2009, aprobado por Ley nº 3923/09 “QUE APRUEBA EL ACUERDO POR NOTAS REVERSALES ENTRE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, RELATIVO AL VALOR ESTABLECIDO EN EL NUMERAL III.8 DEL ANEXO C DEL TRATADO DE ITAIPU”. (art. 2º, Lei n. 4758/12, PARAGUAI).

Em 2018, a usina de Itaipu produziu 96,5 milhões de Megawatts-hora (MWh). Como a necessidade de energia do Paraguai é bem menor que a do Brasil, bastaram 15,6% de toda a eletricidade produzida para abastecer 90% da demanda do país. Os outros 84% do total, produzido pela usina, foram enviados ao Brasil, abastecendo 15% do consumo nacional. A pequena diferença de percentual (0,4%) abasteceu a própria usina. Como cada país é dono de metade da geração, e o Paraguai não consome toda a energia a que tem direito, o Brasil adquire o excedente, pagando pela cessão de energia. Em 2018, essa remuneração totalizou 327 milhões de dólares. (BRASIL, 2019).

O artigo 3º estabelece que os recursos do fundo serão distribuídos da seguinte forma: a) 28% para o Tesouro Nacional, para Programas e Projetos de Infraestrutura; b) 30% para o Fundo de Educação e Pesquisa; c) 25% para os Governos Departamentais e Municipais; d) 7% para capitalização da Agência Financeira de Desenvolvimento; e) 10% para o Fundo Nacional da Saúde.

Los recursos del FONACIDE serán distribuidos de la siguiente manera: a) 28% (veintiocho por ciento) al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura; b) 30% (treinta por ciento) al Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación; c) 25% (veinticinco por ciento) a los Gobiernos Departamentales y Municipales; d) 7% (siete por ciento) para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); y, e) 10% (diez por ciento) para el Fondo Nacional para la Salud”. (art. 3º, Lei n.4.758/12, PARAGUAI).

GRÁFICO 1 – Distribuição dos recursos do FONACIDE – Ano: 2018. Em milhões de dólares.



Fonte: Elaboração Própria a partir da Lei do Fonacide.

De acordo com o Gráfico 1, tendo como referência o artigo 3º da lei, é possível verificar o montante destinado a cada setor. Dos 327 milhões de dólares repassados pelo Brasil ao Paraguai, e direcionados ao FONACIDE, no ano de 2018, US\$98,10 milhões foram destinados à Educação e Pesquisa, US\$91,56 milhões à Programas e Projetos de Infraestrutura, US\$81,75 milhões aos Governos Departamentais e Municipais, US\$32,70 milhões à Saude e US\$22,89 milhões à Agência Financeira de Desenvolvimento. Percebe-se, portanto, a priorização da Educação e Pesquisa, bem como dos Programas e Projetos de Infraestrutura.

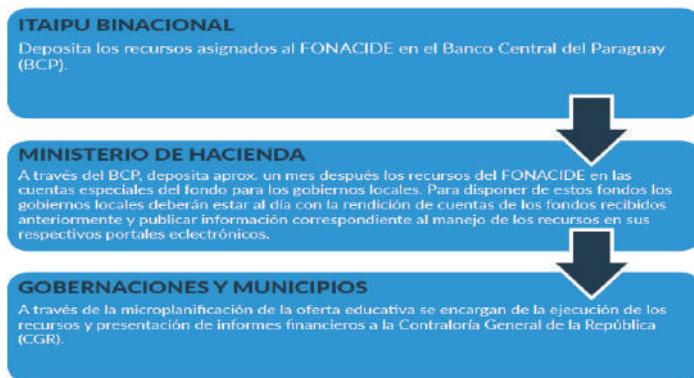
O artigo 4º estabelece que o percentual de 25%, destinado aos Governos Departamentais e Municipais, será distribuído, de forma proporcional, obedecendo a mesma regra de distribuição dos “royalties” e de compensações, em razão dos territórios inundados dos departamentos e municípios, em decorrência da construção da Itaipu Binacional. Estabelece, ainda, que 50% do valor que cabe aos Governos Departamentais e Municipais deverá ser destinado a projetos de infraestrutura em educação, como: construção, manutenção e aparelhamento dos centros educativos, e 30% ao financiamento de projetos de almoço escolar para crianças da educação inicial e básica, que se encontram em situação de vulnerabilidade. No ano de 2018, foram destinados aos projetos de infraestrutura em educação, pelo

menos, US\$40,86 milhões e aos projetos de almoço escolar US\$24,52 milhões.

La distribución de los recursos destinados a los Gobiernos Departamentales y Municipales en el inciso c) del Artículo 3º de la presente Ley, mantendrá la proporcionalidad establecida en el Artículo 1º, incisos b), c), d) y e) de la Ley 3984/10 “QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCION Y DEPOSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS “ROYALTIES” Y “COMPENSACIONES EN RAZON DEL TERRITORIO INUNDADO” A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES”. Por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de los ingresos percibidos por Gobiernos Departamentales y Municipales en virtud de la presente Ley, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos; y el 30% (treinta por ciento) del total percibido en este concepto, al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1º y 2º ciclos de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables”. (art. 4º, Lei n.4758/12, PARAGUAI).

Através do Quadro 3, abaixo, é possível observar o fluxo do dinheiro, desde a origem (Itaipu Binacional), passando pelo FONACIDE até os Governos Departamentais e Municipais do Paraguai.

QUADRO 3 – Fluxo do Dinheiro até chegar aos Governos Departamentais e Municipais



Fonte: Extraído da ONG Reaccion Paraguay.

O artigo 12º estabelece como deve ser aplicado o montante destinado ao Fundo de Educação e Pesquisa, destinatário da maior parte dos recursos do FONACIDE.

El Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación tendrá como objetivo financiar, prioritariamente, los siguientes programas y proyectos: a) Programas de incorporación de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) en el sistema educativo. [...] a los cuales se destinará un monto anual entre el 30% (treinta por ciento) y el 40% (cuarenta por ciento) del presupuesto anual del fondo; b) Programas de Apoyo para el mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes principalmente de instituciones educativas del sector oficial, de los diferentes niveles y/o modalidades educativas (Educación Inicial, Escolar Básica, Media, Superior no Universitaria, Educación Permanente, Educación Escolar Indígena y Educación Especial). [...] a los cuales se destinará un monto no inferior al 10% (diez por ciento) del presupuesto anual del Fondo; c) Programas de Mejoramiento de la oferta educativa, en escuelas, colegios e Institutos de Formación Docente del Sector Oficial, a través de la implementación de proyectos de infraestructura y equipamiento adecuado. [...] a los cuales se destinará un monto anual equivalente de hasta el 15% (quince por ciento) del presupuesto anual del Fondo; d) Programa de atención integral a la primera infancia conforme a lo establecido en el marco de los lineamientos del Plan Nacional de la Primera Infancia 2011-2020; a los cuales se destinará un monto anual equivalente de hasta el 10% (diez por ciento) del presupuesto anual del Fondo; e) Programas de Organización, formación y fortalecimiento de Redes de Cooperación escolar de Padres y Tutores de alumnos. [...] al que se destinará entre el 3% (tres por ciento) y 5% (cinco por ciento) del presupuesto anual del Fondo; f) El otorgamiento de becas de estudio para la formación superior que consistirá en el financiamiento de cursos universitarios, en el país o en el extranjero, a favor de estudiantes que no dispongan de suficientes recursos financieros, con capacidad académica comprobada. [...] al que se destinará entre el 10% (diez por ciento) y el 20% (veinte por ciento), del presupuesto anual del Fondo; g) La investigación y desarrollo, que consistirá en los programas y proyectos propuestos por el CONACYT principalmente para el Programa de Incentivo de los Investigadores Nacionales (PRONI), al que se destinará entre el 20% (veinte por ciento) y el 30% (treinta por ciento) del presupuesto anual del Fondo; h) Fortalecimiento

de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación de los diferentes niveles/modalidades educativas como herramienta que contribuya al mejoramiento de la calidad educativa, a los cuales se destinará hasta el 5% (cinco por ciento) del presupuesto anual del Fondo. (art. 12, Lei n.4758/12, PARAGUAI).

TABELA 1 – Fundo: Educação e Pesquisa – Ano: 2018 – U\$\$ 98,10 milhões

ÁREA	PERCENTUAL	VALOR
Programas de Incorporação de Tecnologia da Informação e Comunicação no sistema educativo	30% a 40%	US\$29,43mi a US\$39,24mi
Programas de Apoio à Formação de Docentes nos diferentes níveis de educação	Mínimo 10%	Mínimo US\$9,81mi
Projetos de Infraestrutura e Aparelhamento do Sistema Educativo (construção de escolas, mobiliários, materiais escolares)	Até 15%	Até US\$14,71mi
Programa de Atenção Integral à Primeira Infância	Até 10%	Até US\$9,81mi
Programas de Organização, Formação e Fortalecimento de Redes de Cooperação Escolar entre Pais e Professores	3% a 5%	US\$2,94 mi a US\$4,90mi
Bolsas de Estudo para Formação Superior no país ou no estrangeiro	10% a 20%	US\$9,8mi a US\$19,62mi
Programa de Incentivo aos Pesquisadores Nacionais	20% a 30%	US\$19,62mi a US\$29,43mi
Fortalecimento da Agência Nacional de Avaliação do Ensino	Até 5%	Até US\$4,90mi

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei do Fonacide.

De acordo com a Tabela 1, observa-se que, dos recursos direcionados ao Fundo de Educação e Pesquisa, o programa mais beneficiado é o de incorporação de tecnologia da informação e comunicação ao sistema educativo. No ano de 2018, o investimento nessa área teve como teto o valor de US\$39,24 milhões. Chama atenção, também, os montantes consideráveis destinados ao Programa de Incentivo aos Pesquisadores Nacionais, com investimento, em 2018, entre US\$19,62 milhões a US\$29,43 milhões, e à Concessão de Bolsas de Estudo para Formação Superior, no país ou no estrangeiro, com um mínimo previsto, para o mesmo ano, de US\$9,81 milhões.

O artigo 12 prevê, também, quais devem ser os objetivos do Fundo Nacional de Saúde, previsto no artigo 3º, e da lei. Dentre os objetivos, constam o fortalecimento e a renovação tecnológica hospitalar, complemento para aquisição de medicamento de alto custo, de medicina de alta complexidade e de apoio ao desenvolvimento em recursos humanos, com ênfase em saúde pública e pesquisa relacionada à saúde. Os percentuais aplicados nesses programas poderão variar, conforme o cumprimento das metas estabelecidas ou situações emergenciais identificadas, e que requeiram atenção especial.

Analisados os artigos propostos na introdução deste tópico, foi possível identificar os setores da economia paraguaia beneficiados com os recursos do fundo, sendo possível estimar o montante recebido por alguns setores, no ano de 2018, e como, também proposto no início deste tópico, segue, abaixo, algumas críticas feitas ao FONACIDE pela Organização Não Governamental (ONG) *Reaccion* do Paraguai. Essa ONG apresenta o que denomina de “mitos” sobre o FONACIDE.

QUADRO 4

MITO 1

La comunidad educativa participa para determinar las necesidades de la institución educativa también conocida como microplanificación.

Padres, madres, profesores y estudiantes raras veces participan en la microplanificación. Generalmente, los directores completan el formulario de microplanificación sin haber consultado con la comunidad educativa. Esto va en contra del proceso establecido por el MEC para la microplanificación y reduce la posibilidad del monitoreo comunitario.

Fonte: Extraído da ONG Reaccion Paraguay.

QUADRO 5

MITO 2

Estudiantes y padres saben que su colegio fue beneficiado por FONACIDE.

En muchas ocasiones tampoco los directivos saben que deben recibir obras ni la procedencia de los recursos consecuentemente es bastante común que padres, madres y estudiantes no sepan que sus colegios fueron beneficiados por FONACIDE. Incluso sucede que no saben qué significa "FONACIDE", desconocen si se desarrollaron obras o creen que las construcciones son hechas gracias a políticos, de la municipalidad o de la gobernación. Así, los fondos se utilizan como "benevolencias" de políticos lo cual no corresponde.

Fonte: Extraído da ONG Reaccion Paraguay.

QUADRO 6

MITO 3

El Director de la institución educativa administra los recursos del FONACIDE.

La comunidad educativa no administra el dinero del FONACIDE que corresponde a los gobiernos descentralizados. Los recursos son administrados en su totalidad por las gobernaciones y municipalidades.

Fonte: Extraído da ONG Reaccion Paraguay.

QUADRO 7

MITO 4

La Municipalidad tiene FONACIDE para solucionar problemas de la ciudad.

Recursos del FONACIDE no se pueden utilizar para cualquier tipo de obra. La ley 4758/12 y reglamentos del MEC condicionan qué tipo de obras se pueden realizar y en qué sectores. Por ejemplo, en el caso del 25% destinado a gobiernos descentralizados, FONACIDE sólo puede beneficiar a colegios cuyos terrenos sean propiedad del gobierno paraguayo.

Fonte: Extraído da ONG Reaccion Paraguay.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da Lei nº 4.758/12, que criou o Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE), no Paraguai, foi possível identificar os setores da economia paraguaia beneficiados com os recursos do fundo, como, por exemplo, educação e pesquisa; infraestrutura e saúde. Destaca-se a área de “educação e pesquisa” que, em 2018, recebeu repasse do FONACIDE, no valor de US\$98,10 milhões de dólares de um total de US\$327 milhões, representando 30% do fundo.

Fazendo um comparativo com o gasto social do Paraguai, é possível constatar que a política de distribuição dos recursos do FONACIDE é muito semelhante. Dentre os gastos sociais do governo paraguaio, a área de “Educação e Cultura”, também, é a que recebe mais recursos, representando 43,1% dos gastos sociais.³

Nesse contexto, a lei do FONACIDE apresenta-se como um importante instrumento para o desenvolvimento do Paraguai, pois se volta para setores estratégicos da economia. A contribuição do FONACIDE para o desenvolvimento do país pode aumentar com a renegociação do ANEXO C do Tratado de Itaipu, prevista para 2023. O Paraguai reivindica aumento do repasse feito pelo Brasil pela cessão de energia da parte que lhe cabe ou o direito de vender energia, a preço de mercado, para outros países, e não apenas para seus vizinhos. Atualmente, o repasse anual feito pelo Brasil ao Paraguai é de US\$327 milhões de

³ Dados disponíveis em <https://paraguaydebate.org.py/>

dólares. O Paraguai estima que esse valor, dependendo dos termos da renegociação, pode superar US\$1 bilhão de dólares. (CARNERI, 2019).

Importante ressaltar que, para que essa política pública, implementada pelo Estado paraguaio, através de lei, tenha efetividade e seja duradoura, é fundamental uma maior transparência na gestão e na aplicação dos recursos do FONACIDE, bem como uma avaliação constante dos resultados obtidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. **Economia e Sociedade**. v. 8, n. 1, pp.1-20, 1999.

BRASIL. Itaipu Binacional – Publicações: Perguntas Frequentes.
Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>. Acesso em julho/2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>. Acesso em julho/2019.

CARNERI, S. Brasil e Paraguai se preparam para a batalha da renegociação de Itaipu. **Jornal Eletrônico: EL PAÍS**, maio de 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/10/politica/1557523277_609786.htm. Acesso em julho/2019.

COSTA, A. B; OLIVEIRA, G. B. A estratégia de desenvolvimento do Paraguai no contexto das teorias de crescimento e desenvolvimento regional. **Revista Eletrônica: Observatorio de la Economía Latinoamericana**. Málaga, abril/2019

EVANS, P. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova. n.28-29, pp.107-157, 1993.

HINTZE, O. **Organización militar y organización del Estado.** *Relaciones Internacionales*. n. 5, pp.1-33, 2007.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

ISUANI, E. A. Três enfoques sobre o conceito de Estado. The State and social security policies toward labor: the Argentine case. Tese de doutorado. University of Pittsburgh, 1979. cap. 1. Traduzido por Maria Teresa Macieira Sousa. **Revista Ciência Política**, Rio de Janeiro, jan/abril, 1984.

LINS, L; S. MARIN. **Atualidade do pensamento de Celso Furtado na avaliação do desenvolvimento social da América Latina**. Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Santiago (Chile), 2014.

PARAGUAI. LEY N° 4.758/12 - **Crea el Fondo Nacional de Inversion Publica y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Exceléncia de la Educacion y la Investigacion**. Disponível em: <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/archivos/documentos/Ley4758-12.pdf>. Acesso em julho/2019.

Denuncian millonario desvío de recursos de Fonacide. **Jornal Eletrônico ABC COLOR**. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/denuncian-millonario-desvio-de-recursos-de-fonacide-1467247.html>. Acesso em: julho de 2019.

Tercer Informe de Monitoreo de Ejecución Física del FONACIDE. **ONG Reaccion Paraguay**. Disponível em: <https://www.reaccion.org.py/informe-mef-cde-2017/capitulo-i/>. Acesso em: julho/2019.

Inversion Social y Equidad Tributaria. **Paraguay Debate**. Disponível em: <https://paraguaydebate.org.py/>. Acesso em julho/2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

STRAYER, J. **As origens medievais do Estado moderno**. Lisboa: Gradiva, p.9-61, 1986.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, M.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y Gestión de Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

VILLANUEVA, R. **Política Pública: Una visión panorámica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD – Bolivia)**. Cap. 2 El nacimiento de la disciplina de Política Pública y su recepción en América Latina, p. 6-16, 2012.

9. Relações Brasil-Paraguai: Itaipu, a fronteira e a energia

Tomaz Espósito Neto¹

RESUMO

No âmbito das relações entre Brasil e Paraguai, a construção da usina hidrelétrica de Itaipu Binacional foi uma das iniciativas mais importantes – em termos políticos, econômicos e energéticos. A usina pode ser considerada um marco nas relações interestatais desenvolvidas na Bacia do Prata, e deu novos rumos a uma relação impactada pelas marcas da Guerra da Tríplice Aliança. Passadas mais de três décadas de sua inauguração, a usina encontra-se no cerne de uma questão diplomática entre Brasil e Paraguai. Isso porque o Acordo de Itaipu, firmado em 1973, prevê revisão de cláusulas financeiras até 2023. A renegociação do Tratado será uma oportunidade para o Paraguai pressionar a tarifa da energia paga pelo Brasil para cima. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo examinar as relações entre o Brasil e o Paraguai, ao longo da história, e aferir os impactos da usina de Itaipu nesta. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, sob a ótica das Relações Internacionais e da Geografia Política.

Palavras-chave: Itaipu Binacional; PEB; Paraguai.

1. INTRODUÇÃO

O projeto da usina de Itaipu Binacional configura o maior projeto hidrelétrico brasileiro, implicou uma complexa articulação com os países vizinhos, com quem o Brasil compartilhava o curso médio do rio Paraná. Um projeto que foi marcado pela oposição argentina, que

1 Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), mestrado em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006) e doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Integração Internacional, Conflito, Guerra e Paz, atuando principalmente nos seguintes temas: política externa brasileira, relações bilaterais entre o Brasil e o Paraguai. Desde 2014, é membro da REPRI - Rede de Pesquisa em Regionalismo e Política Externa (REPRI) que congrega pesquisadores de várias universidades brasileiras e instituições de pesquisa. Email: tomazneto@ufgd.edu.br.

perdurou até 1979, data de assinatura do Acordo Tripartite (ZAAAR, 2017).

É importante ressaltar que a origem da usina hidrelétrica de Itaipu Binacional remonta o período do regime militar brasileiro (1964-1985), quando a geopolítica do Cone Sul opunha Brasil e Argentina na disputa pela hegemonia no subcontinente. Naquele período, da estratégia traçada pelo governo brasileiro, para trazer o Paraguai para sua órbita de influência, fizeram parte: a construção da usina hidrelétrica de Itaipu Binacional; a Ponte da Amizade; a inauguração da BR-277, entre Paranaguá e Foz do Iguaçu; a concessão de créditos pelo governo brasileiro ao Paraguai para a realização de obras de infraestrutura viária (pavimentação de estradas e construção de pontes); o estabelecimento de uma empresa de colonização de origem brasileira, no Departamento de Nueva Asunción, entre outras medidas (LAINO, 1979; MENEZES, 1987; MELLO, 1996).

A construção da Itaipu Binacional pôs em marcha transformações territoriais que passaram a formar novos espaços regionais transfronteiriços, no coração da Bacia do Prata (mapa 1). A usina pode ser considerada um marco no processo de integração regional, que daria origem ao MERCOSUL na década de 1990.

Itaipu Binacional também é um dos principais atores da “transfronteirização”², na Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Além de constituir um importante atrativo turístico, e substancial fonte de receitas, possui um grande peso político e social na região. Em sua sede, realizam-se atividades de concepção, de planejamento e de controle de uma ampla área, onde se localizam suas instalações e empresas com as quais se relacionam. A usina influencia o quotidiano de uma região que vai além de Foz do Iguaçu e Hernandarias, cidades que abrigam a barragem e suas instalações. A usina impacta inúmeros aspectos da vida econômica, política e social de toda a Tríplice Fronteira (PEREIRA CARNEIRO, 2016).

2 No entender de Ligrone (2006), a transfronteirização pode ser compreendida como um conjunto de processos de aproveitamento e valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos ou socioculturais.

Mapa 1 – A Bacia do Prata e a localização estratégica de Itaipu Binacional



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Em termos de geração de energia, em 2019, um dos anos mais secos de sua história, a eletricidade produzida por Itaipu Binacional supriu 11,3% da demanda do Brasil e 88,1% da demanda paraguaia (ITAIPU BINACIONAL, 2020a), configurando, assim, uma das principais fontes de eletricidade dos dois países, e importante fonte de divisas para o Paraguai, que cede, mediante compensação monetária, eletricidade que lhe cabe, e que não é usada, para o Brasil. Pelo acordo inicial, ambas as partes têm direito a 50% da geração hidrelétrica da empresa. Um ponto crucial para o futuro da usina é a renegociação do tratado de uso, que

expira em 2023 – anexo C do Tratado de Itaipu. Os dois países precisarão firmar novo acordo para determinar a distribuição de energia de Itaipu Binacional.

Dessa forma, com o objetivo de aferir o papel chave de Itaipu Binacional, nas relações Brasil-Paraguai e na balança de poder na Bacia do Prata, o presente artigo traz, inicialmente, uma análise histórica das relações entre Brasil e Paraguai, ao longo do século XIX e início do século XX, e os principais episódios relativos às disputas fronteiriças, ressaltando o projeto de construção de uma usina hidrelétrica no Salto de Sete Quedas, também conhecido por Sete Quedas do Rio Paraná, ou Salto del Guairá, em espanhol. projeto que viria a sofrer alterações em sua localização e terminaria por resultar na construção de Itaipu Binacional.

Na sequência, o artigo traz uma análise do contexto geopolítico brasileiro, na década de 1960, o qual ocorreu a assinatura da Ata das Cataratas. O texto traz, ainda, as negociações que antecederam e as que se prolongaram, ao longo das obras da usina. Por fim, a última seção do trabalho dedica-se ao tema da renegociação do Tratado de Itaipu.

O presente artigo consiste em uma pesquisa qualitativa, básica, sob a ótica das Relações Internacionais e da Geografia Política, pautada em análise bibliográfica e documental, enriquecida com cartografia elaborada pelos autores com o software *ArcGIS*.

2. RELAÇÕES HISTÓRICAS ENTRE BRASIL E PARAGUAI

Após a independência do Brasil, em 1822, o primeiro contato oficial do país com as autoridades do Paraguai ocorreu em 1825, em meio à ditadura Francia, sendo o Brasil o único país a ter delegação recebida pelo governo de Assunção, ainda que de forma fria (ALCALÁ, 2005; LYNCH, 2009; RAMOS, 1976).

Apesar das relações entre os dois países serem satisfatórias, em termos diplomáticos, a questão fronteiriça sempre foi um empecilho. Com a morte de Francia e a ascensão de López e Alonso, algumas interações começaram a mudar, e surgiram novos acordos, além do reconhecimento da independência do Paraguai, que repercutiu, negativamente, na Argentina. Apesar disso, a diplomacia imperial

brasileira fez com que outros países também reconhecessem a independência paraguaia, de uma forma positiva (BARRIO, 2010).

As novas relações com Assunção foram impulsionadas pelo Império do Brasil, por meio da celebração de mais tratados: amizade, limite, comércio, navegação, etc; a diplomacia entre os dois países tornava-se, cada vez mais, estável, sobretudo no tocante às questões militares. Situação que começou a se degradar, no momento em que as questões fronteiriças passaram a ser discutidas. A República do Paraguai pleiteava a demarcação a partir do rio Paraná, reivindicando como limite internacional o Salto de Sete Quedas, mas essa discussão foi deixada em segundo plano pelo Império do Brasil (CALÓGERAS, 1998).

Além da referida questão, alguns incidentes, como o ocorrido de Morgenstern, em 1849, envolvendo a disputa de territórios argentinos, dificultariam ainda mais a cooperação bilateral, que piorou no ano seguinte, com a decisão do presidente da província de Mato Grosso de construir uma fortificação na fronteira, controlando a entrada e saída de índios, o que foi visto por Assunção como um ato contrário à sua soberania. Frente à situação, o governo paraguaio enviou 600 homens até a fronteira, para expulsar os brasileiros, causando uma deterioração na diplomacia brasileiro-paraguaia (RAMOS, 1976).

Apesar desses desentendimentos, os dois países firmaram o Tratado de Aliança em 1850, que previa compromissos recíprocos, além da livre navegação entre os rios Paraná e Prata, em caso de guerra contra Buenos Aires (DORATIOTO, 2002).

Dois anos depois, o Império do Brasil voltou a discutir o Tratado de Limites, já que a relação entre Argentina e Paraguai estava satisfatória. O Império do Brasil sugeriu novas negociações sobre a Bacia do Prata e a questão dos limites, o que foi recusado pela República do Paraguai. A resposta brasileira à negação paraguaia gerou inúmeros conflitos e insinuações, que levaram à expulsão do representante brasileiro de Assunção e à imposição por parte do Paraguai de inúmeros obstáculos à navegação no rio Paraná (RAMOS, 1976).

Os anos foram passando e a conjuntura geopolítica da Bacia do Prata resultou em um alinhamento de grupos políticos de Brasil

e Argentina com seus pares, nos países platinos, o que culminou em uma intervenção internacional na política externa do Uruguai. Com isso, o Paraguai rompeu relações diplomáticas com o Império do Brasil e passou a proibir a navegação de embarcações brasileiras em águas paraguaias. Por sua vez, o governo do Uruguai rompeu relações com o Paraguai, que invadiu o Brasil e a Argentina, dando início ao que viria a ser o maior conflito da história da América do Sul. A união de forças entre Argentina, Brasil e Uruguai, com a assinatura, em 1º de março de 1865, do Tratado da Tríplice Aliança, contra o avanço paraguaio, batizaria a Guerra da Tríplice Aliança (1864 – 1870). O mais sangrento³ conflito armado da América Latina, que provocou uma onda de fome e de doenças, que resultou no perecimento de metade da população paraguaia; o país perdeu mais de 2/3 da população masculina (DORATIOTO, 2002).

Ao final da guerra, em 1869, cidadãos paraguaios, opositores de López, instalaram um governo provisório em Assunção. O projeto de uma nova Constituição foi aprovado, em 18 de novembro de 1870, sendo o processo eleitoral e os trabalhos da Assembleia Constituinte acompanhados por representantes dos países da Tríplice Aliança, que naquela altura ocupavam diversas partes do território paraguaio⁴ (SALUM-FLECHA, 2006). As conversações sobre questões de fronteiras e os outros termos para o estabelecimento da paz aconteceriam dois anos mais tarde (DORATIOTO, 2002; 2011).

Em 1872, a retomada da diplomacia brasileiro-paraguaia deu-se pelo Tratado de Paz e Amizade Perpétua, que estipulou o pagamento de indenizações a serem realizadas pelo Estado paraguaio, referentes aos gastos de guerra do governo imperial e aos danos às propriedades

3 As estimativas dos historiadores divergem de 440.000 a 1.200.000 vítimas do conflito, mas segundo o *Victimario Histórico Militar* da *Sociedad Española De Re Militari*, pelas estimativas mais baixas, na guerra morreram, entre combatentes e civis, cerca de 100 mil brasileiros, 30 mil argentinos, 10 mil uruguaios e 300 mil paraguaios (DE RE MILITARI, 2020).

4 Ao fim da guerra, o governo brasileiro trabalhou para que se instalasse no Paraguai um governo que fosse contrário à incorporação do país à Argentina. Entre 1870 e 1876, o Paraguai foi praticamente um protetorado do Brasil, que naquele período manteve aproximadamente 2 mil soldados em solo paraguaio (DORATIOTO, 2002).

públicas e privadas. O tratado também reafirmou a liberdade de navegação na Bacia do Prata (GARCIA, 2008).

As negociações em torno das fronteiras ganharam impulso com o Tratado de Limites Complementar (1872), com a demarcação se dando no Salto de Sete Quedas, fato que repercutiu, negativamente, na Argentina (ESPÓSITO NETO, 2012). Com o passar dos anos e o endurecimento da posição brasileira, as relações entre Brasil e Paraguai foram deterioradas, e apenas no segundo quartel do século XX, em 1927, foram iniciados os diálogos entre os governos brasileiro e paraguaio acerca do tema, que resultaram no Tratado de Limites Complementar ao de 1872, que entrou em vigor em 3 de dezembro de 1929 (ACCIOLY, 1938).

A demora de dois anos para a execução dos trâmites protocolares nos executivos e legislativos de ambos os países foi decorrente de um incidente fronteiriço, em uma ilha nas proximidades de Porto Murtinho, situado no atual estado de Mato Grosso do Sul, quando tropas brasileiras desalojaram um grupo de paraguaios que estava colonizando uma região “não demarcada” pelo Paraguai (ESPÓSITO NETO, 2012).

Com o tratado de 1929, as questões de limites, que foram objeto de atenção da comissão mista, por muitos anos, e que causaram diversos problemas nas relações brasileiro-paraguaias, no século XIX, estavam aparentemente solucionadas; contudo, os antigos problemas ressurgiriam na década de 1960, em função do projeto Sete Quedas, de autoria de Marcondes Ferraz (FERRAZ, 1993).

Desde 1908, havia interesse das autoridades brasileiras em explorar o potencial hidrelétrico de Sete Quedas; no entanto, dos diversos projetos apresentados, apenas a pequena usina de Guairá, conhecida como “capelinha”, foi concluída e supria de energia a região. O projeto brasileiro de 1962, que previa a construção de uma usina hidrelétrica nas cataratas de Sete Quedas do Rio Paraná, reacendeu as divergências sobre a fronteira Brasil-Paraguai (COTRIM, 1999).

Logo após a divulgação do estudo e do anteprojeto de Marcondes Ferraz, em 1962, as autoridades paraguaias interpelaram os representantes brasileiros e reabriram as discussões acerca das fronteiras entre os dois países, com base em uma “reinterpretação” do

tratado de 1872 (MENEZES, 1987; BARBOZA, 1992). Cabe ressaltar que Marcondes Ferraz defendera a construção da barragem de Sete Quedas, em território, exclusivamente, brasileiro, por razões técnicas; no entanto, entendia que o Paraguai deveria ter direito a uma parcela da energia produzida, em razão do caráter internacional do rio Paraná.

3. O TRATADO DE ITAIPU E A USINA HIDRELÉTRICA BINACIONAL

Os estudos brasileiros para a construção da usina hidrelétrica começaram no final da década de 1930 e início da década de 1940, durante o Estado Novo, 1937-1945, mas o fato era refutado pelos governantes. Havia o problema fronteiriço, o Itamaraty afirmava que não existia demarcação no Salto de Sete Quedas (COLMÁN, 2019).

O embaixador brasileiro José Jobim requisitou alguns estudos em relação à diplomacia Brasil-Paraguai e à capacidade do rio Paraná. Com o passar dos anos e os estudos realizados, foi descoberto que, no local, poderiam ser gerados até 7 milhões de quilowatts-hora. O governo Jânio Quadros, em 1961, chegou a manifestar a intenção de construir o que seria a maior hidrelétrica do país e a segunda maior do mundo, e, então, os problemas fronteiriços começaram a tornar-se públicos. Após a renúncia de Jânio, o projeto da usina hidrelétrica foi divulgado nos jornais da cidade de São Paulo, no decorrer do governo de seu sucessor, João Goulart (1961-1964), e ao longo de alguns governos posteriores, sendo apresentado como marco de modernidade para o Brasil (COLMÁN, 2019).

A assinatura da Ata das Cataratas, em 1966, promoveu o estreitamento dos laços entre Brasil e Paraguai, algo que passou a ser observado com reservas por parte da Argentina. As elites políticas argentinas, influenciadas pelas ideias geopolíticas do general Juan Enrique Guglialmelli e do almirante Isaac Rojas, temiam que o Paraguai entrasse na zona de influência brasileira, causando uma ruptura do equilíbrio de poder na Bacia do Prata em favor do Brasil (GUGLIALMELLI, 2007). Segundo essa perspectiva, a construção da usina hidrelétrica de Itaipu Binacional consolidaria a preponderância

brasileira no *Heartland* da América do Sul, motivo pelo qual Buenos Aires se opôs vigorosamente à obra.

Com o objetivo de limitar a influência brasileira, na Bacia do Prata, e impedir a construção da barragem em Sete Quedas, a estratégia argentina foi evocar o princípio da “consulta prévia” no direito fluvial internacional. Segundo esse princípio, há a obrigatoriedade, em caso de obras em um rio internacional, dos países a montante obterem a anuênciam dos países a jusante, o que daria a estes o direito à voz e ao voto sobre eventuais obras (CAUBET, 1991).

De acordo com o princípio da “consulta prévia”, a Argentina, por estar na foz do Rio da Prata, poderia opinar e vetar quaisquer obras, a montante na Bacia do Prata. Com isso, Buenos Aires poderia criar inúmeras objeções ao programa hidrelétrico brasileiro e obstaculizar o desenvolvimento econômico brasileiro (MENEZES, 1987).

Para sustentar o preceito da “consulta prévia”, autoridades argentinas afirmavam que o programa hidrelétrico brasileiro – em especial as barragens de Itaipu, Ilha Solteira e Jupiá – traria consequências, como: a alteração dos regimes de águas da bacia hidrográfica do Prata, o que poderia obstruir a navegação e a construção de outras barragens a jusante; a poluição fluvial, o que impediria a pesca e o consumo da água; e a disseminação de doenças, como a esquistossomose (BARBOZA, 1992; GEISEL, 1997).

É importante destacar que, em um primeiro momento, a Argentina não ofereceu ao Brasil e ao Paraguai alternativas factíveis que suprissem a necessidade brasileira de energia, e as demandas paraguaias de desenvolvimento. Brasília considerava o princípio da “consulta prévia compulsória” uma afronta à soberania nacional, pois poderia ameaçar não apenas o programa hidrelétrico brasileiro, mas todo o desenvolvimento econômico nacional (ESPÓSITO NETO, 2012; AZEREDO DA SILVEIRA, 2010).

O choque entre as posições argentina e brasileiro-paraguaias ocorreu nos âmbitos multilateral regional e multilateral global. Em meio ao clima de tensão, em 27 de fevereiro de 1967, os ministros das Relações Exteriores de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai reuniram-se em Buenos Aires, para discutir o fortalecimento da cooperação

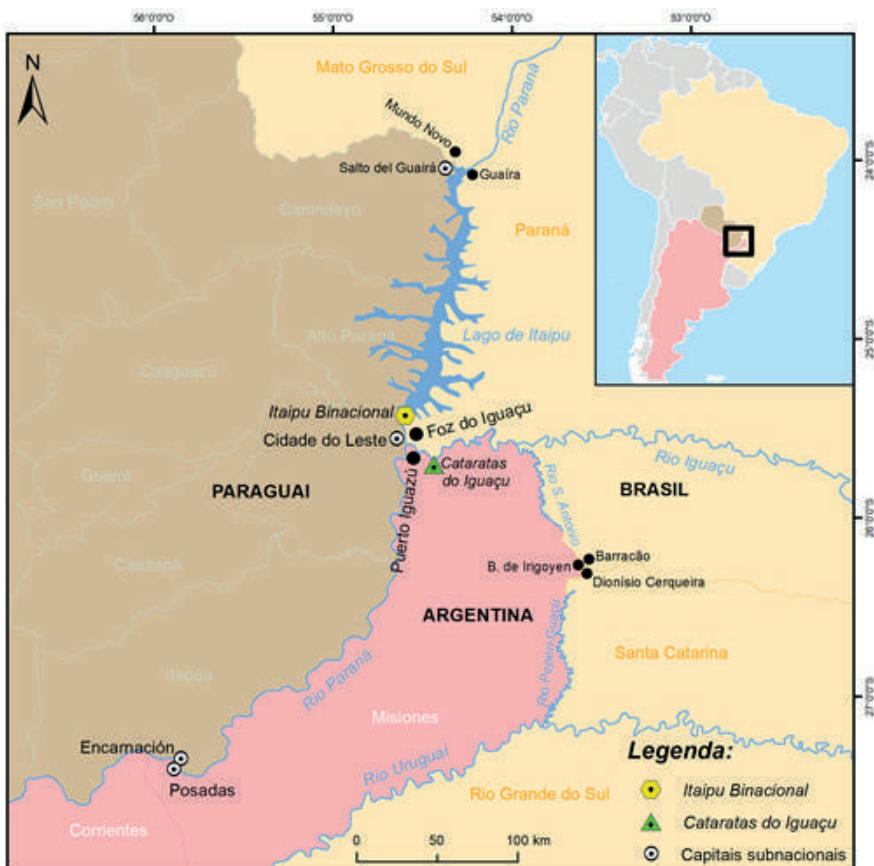
política e econômica da Bacia do Prata. Uma aproximação que resultaria na criação do Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília, em 23 de abril de 1969. O tratado, que entrou em vigor em 1970, previa as relações entre os países membros e estabelecia que nenhuma das partes seria impedida de concluir qualquer projeto bilateral ou multilateral na Bacia do Prata (LOPES, 2013).

Quanto à escolha do local da obra, um consórcio internacional ficou responsável pelos estudos técnicos que indicaram o melhor ponto para a construção da barragem. Os trabalhos, iniciados em 1971, analisaram diversos locais no rio Paraná, entre a foz do rio Iguaçu e o município de Guaíra. Em função das condições topográficas e geológicas, os técnicos decidiram pela implantação da barragem na altura da ilha de Itaipu (mapa 2) (ITAIPU BINACIONAL, 2020b).

Após negociações entre os governos de Brasil e Paraguai, em 26 de abril de 1973, foi firmado o Tratado de Itaipu, que contemplava um arcabouço político e jurídico para o aproveitamento hidrelétrico da região de Sete Quedas (AZEREDO DA SILVEIRA, 2010).

Foi do presidente Ernesto Geisel (1974-1979) a decisão final de construir a usina de Itaipu Binacional. A favor da decisão de erguer a usina existiam diversos argumentos, a saber: os impactos do primeiro Choque do Petróleo de 1973; a transformação da temática de energia em questão primordial de segurança nacional; o risco de um desabastecimento energético no Brasil; a integração nacional e regional que a obra proporcionaria; o risco de descrédito brasileiro por não cumprir o que fora acordado; a projeção do país no exterior; os benefícios econômicos da obra, tais como baixo custo da energia gerada; o desenvolvimento de setores importantes da economia, como a engenharia e a construção civil de alta complexidade e a indústria eletromecânica, entre outros (MONTEIRO, 2000).

Mapa 2 - Localização da Represa de Itaipu Binacional



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Por outro lado, existiam fatores contrários à construção da usina, a saber: a falta de meios e de experiência do Paraguai na construção de obras do porte de Itaipu Binacional; o fato de deixar uma quantidade significativa da produção de energia nas mãos de um país estrangeiro, com longo histórico de instabilidade política; a distância da obra em relação aos grandes centros consumidores do país; a existência de outros projetos hidrelétricos capazes de suprir a demanda; a complexidade e o custo da obra; a oposição da Argentina, entre outros.

O primeiro passo para a execução do Tratado de 1973 ocorreu, apenas, em setembro de 1974, quando houve a integralização de 100 milhões de dólares norte-americanos do capital de Itaipu Binacional. A Eletrobrás investiu 150 milhões de dólares, provenientes do Fundo de Eletrificação Federal; já a *Administración Nacional de Electricidad* (ANDE) tomou emprestado 150 milhões de dólares do Banco do Brasil. O montante e os termos do empréstimo foram acertados pela nota reversal nº 3, de 26 de abril de 1974. Os recursos foram disponibilizados em 10 de setembro de 1974 pela nota reversal nº 12 (BRASIL, 1989).

Os primeiros grandes problemas entre brasileiros e paraguaios foram a formação do Conselho de Administração. Composto por doze membros, sendo seis indicados pelo Brasil e seis pelo Paraguai, o conselho é o órgão mais importante da Itaipu Binacional e tem como atribuições principais decidir sobre: as diretrizes fundamentais da administração da usina; o regimento interno; o plano de organização dos serviços básicos, entre outros atributos (PARAGUAY, 1989). Já a Diretoria Executiva foi estabelecida sob a regra de ser constituída de um número igual de nacionais dos dois países.

Outro marco importante para a construção de Itaipu Binacional foi o protocolo sobre relações de trabalho e seguridade social, assinado pelos representantes do Brasil e Paraguai, em 1974, que criou um regime legal trabalhista para os funcionários de Itaipu, independentemente de sua nacionalidade (PARAGUAY, 1989). O *Reglamento del Personal* previa a formação de comissões paritárias entre os representantes dos trabalhadores e da Itaipu Binacional, para dirimir eventuais contendas entre os colaboradores e a administração da empresa.

Logo após o início das obras da usina, os engenheiros perceberam a necessidade de “ajustar” o projeto às características geológicas, topográficas e hidrológicas da região. As autoridades do setor elétrico dos dois países sugeriram algumas mudanças no projeto, sendo que a principal delas seria a ampliação do número de turbinas, de 14 para 18.

Os países selaram o acordo, em 1975, e a usina passou a ter capacidade de produzir 12.600 megawatts com as mudanças técnicas. Isso implicou um aumento de aproximadamente 1.890 megawatts,

o que equivale a uma usina de grande porte, como Porto Primavera (DEBERNARDI, 1996).

O número de turbinas previstas pelo Anexo B sofreu mais duas alterações até o Acordo Tripartite (1979). A primeira ocorreu em 30 de outubro de 1978, quando as autoridades brasileiras e paraguaias decidiram ampliar novamente o número de turbinas, de 18 para 20, incrementando 1.400 megawatts na produção da usina. A capacidade total da barragem passava a ser de 14 mil megawatts (ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015).

Em 19 de outubro de 1979, os representantes brasileiros e paraguaios acertaram a terceira grande modificação no número de turbinas, que foram reduzidas de 20 para 18; entretanto, foi preservado o espaço para a instalação de mais duas turbinas. A capacidade da usina retornou aos 12.600 megawatts (GUERREIRO, 1992). As razões das alterações do Anexo B encontram-se na arena política, sobretudo nas relações com a Argentina e com o Paraguai, que levantou o problema da ciclagem e da cláusula ouro.

Além das obras principais, os governos de Brasil e Paraguai realizaram um conjunto de obras complementares, como a construção de estradas, alojamentos, hospitais, entre outras, para viabilizar a construção da usina (WASMOSY, 2008; MONTEIRO, 2000; LIMA, 2006). As obras complementares transformaram profundamente a região circunvizinha ao Salto de Sete Quedas, entre 1975 e 1978, a Itaipu Binacional construiu mais de nove mil casas para seus funcionários (MONTEIRO, 2000).

Brasil e Paraguai também organizaram o Consórcio Itaipu Eletromecânico (CIEM), responsável pelo fornecimento das turbinas, geradores e outros materiais elétricos pesados. De acordo com Espósito Neto (2012), foram gastos mais de 23 bilhões de dólares na construção da Itaipu Binacional, valor que difere dos números oficiais.

A construção de Itaipu Binacional foi financiada, principalmente, por bancos privados. Isso se deveu à questão de Itaipu-Corpus, pois a Argentina pressionou, com sucesso, os órgãos financeiros multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para que não financiassem o projeto Itaipu, enquanto antes que fosse solucionado o

impasse argentino-brasileiro-paraguaio de Itaipu-Corpus, e se definisse um arcabouço legal internacional para o aproveitamento dos rios internacionais na Bacia do Prata.

No final da década de 1970, foi assinado o Tratado Tripartite (1979) entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre Itaipu, substituindo a hegemonia política pela cooperação econômica. Esse acordo reunia as reivindicações de Buenos Aires e as propostas de Brasília, assim, as discussões entre os três países, principalmente, entre Brasil e Argentina se deram por encerradas (FERRES, 2004). O tratado configurou um marco legal na exploração hidrelétrica na Bacia do Prata, influenciou a política externa brasileira e as relações de poder interestatais em torno da construção de Itaipu Binacional (MELLO, 1996).

4. OS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DE ITAIPU BINACIONAL NA TRÍPLICE FRONTEIRA

A política do governo brasileiro no tocante à Itaipu Binacional foi determinante na composição atual da população da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. A construção da usina modificou, drasticamente, a paisagem da tríplice fronteira, configurando a mais importante iniciativa no processo histórico de povoamento da região transfronteiriça, motivando o crescimento da população e uma ocupação direcionada por políticas de governo. Hoje, as duas principais cidades da região, Foz do Iguaçu, no Brasil, e *Ciudad del Este*, no Paraguai, possuem, respectivamente, 258 mil e 304 mil habitantes (IBGE, 2019; DGEEC, 2020).

Para além das cidades dos lados brasileiro e paraguaio da fronteira, os impactos da construção de Itaipu Binacional também foram sentidos na cidade argentina de *Puerto Iguazú*, que não participou do empreendimento, mas, cuja população passou de 3.001 habitantes, em 1970, para 57.623, em 1991, e se estima que totalize 100 mil indivíduos em 2020 (INDEC, 2020).

O movimento migratório de brasileiros, em direção à zona de fronteira com o Paraguai, foi resultado de fatores de atração e de repulsão. De acordo com Firmeza (2007), entre os fatores de repulsão,

merece destaque a falta de políticas agrárias no Brasil, o elevado preço da terra e, no caso da região da tríplice fronteira, a construção do lago de Itaipu, que resultou na expulsão de 40 mil agricultores brasileiros.

Além do aumento populacional, um dos maiores impactos provocados pela construção da usina foi o alagamento de terras de povos indígenas, como os Guarani e os Kaingang. Povos que já vinham sofrendo os reflexos da expansão da fronteira agrícola e que foram forçados a deixar suas terras para habitarem áreas diminutas em relação às que habitavam (PEREIRA CARNEIRO, 2016).

Por outro lado, a usina hidrelétrica de Itaipu Binacional, situada entre a cidade brasileira de Foz do Iguaçu e a paraguaia Hernandarias, configura a segunda atração turística da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, em quantidade de visitantes, recebendo cerca de 1 milhão de turistas por ano, média anterior à pandemia do COVID-19. No ano de 1995, a usina foi eleita uma das Sete Maravilhas do Mundo Moderno pela Associação Norte-Americana de Engenheiros Civis (ITAIPU BINACIONAL, 2020b). Em 2019, foi considerada a maior hidrelétrica do mundo, em produção de energia (ITAIPU BINACIONAL, 2020a).

Também, cabe ressaltar que a transformação da região da Tríplice Fronteira, com a chegada de um expressivo contingente de migrantes, nos anos de construção da usina, dinamizou a economia e trouxe novas infraestruturas, refletindo, inclusive, no incremento da rede hoteleira e dos serviços de turismo.

Além das atrações turísticas, em virtude da maior usina hidrelétrica do mundo, em geração de energia, e das Cataratas do Iguaçu, a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai ainda possuem o atrativo do turismo de compras de *Ciudad del Este* e o turismo de negócios, que, na segunda década do século XX, suplantou o primeiro, em decorrência do aumento da fiscalização da Receita Federal do Brasil, dando origem à reconversão do ramo de serviços da região, em especial do setor hoteleiro (PEREIRA CARNEIRO, 2016).

Nos últimos anos, uma nova infraestrutura na tríplice fronteira tem sido anunciada pela mídia brasileira. Um projeto elaborado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT),

e financiado pela Itaipu Binacional, a segunda ponte entre Brasil e Paraguai, sobre o rio Paraná, entre as cidades de Foz do Iguaçu e Puerto Presidente Franco. A obra, destinada ao trânsito de caminhões, é um projeto polêmico, em função de sua localização, ao lado do Marco das Três Fronteiras, terceiro mais importante cartão postal da região (PEREIRA CARNEIRO, 2016).

No tocante à atuação de Itaipu Binacional na Tríplice Fronteira, Rafagnin (2013 apud Pereira Carneiro, 2016) afirma que a política da empresa nem sempre é benéfica para a região. Isso porque Itaipu Binacional tem supremacia excessiva nos processos decisórios de Foz do Iguaçu e da Tríplice Fronteira, tendo influenciado à nomeação do presidente do CODEFOZ (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu), e financia inúmeras instituições que possuem projetos em diferentes áreas. Além disso, o Núcleo Regional de Fronteira do Estado do Paraná ocupa instalações dentro do Parque Tecnológico de Itaipu.

5. A RENEGOCIAÇÃO DO TRATADO DE ITAIPU

Em virtude da importância estratégica de Itaipu Binacional, tanto em termos energéticos quanto econômicos e geopolíticos, a renegociação do Tratado de Itaipu configura, hoje, um dos principais temas da política externa do Brasil. A renegociação do tratado de uso, que expira em 2023, já vem movimentando as diplomacias dos dois países, que precisam costurar um novo acordo, para determinar a distribuição de energia da usina.

Cabe lembrar que a Ata de Iguaçu (1966) tinha como objetivo a divisão igualitária da energia produzida pela hidrelétrica entre os dois países sul-americanos, assim, os mesmos teriam autonomia para designar o destino da energia elétrica com um preço justo. Caso um dos países não utilizasse os 50% de toda energia produzida, o outro seria obrigado a comprar esse excedente, mas devido à dívida entre os dois países sul-americanos, o Brasil sempre pagou menos por essa energia, assim o Paraguai quitava sua dívida através da compra e venda da energia da usina.

Com a inauguração de Itaipu Binacional, em 1984, a redemocratização, em curso no Cone Sul na década de 1980 e o começo de uma nova relação entre Brasil, Paraguai e Argentina, as relações diplomáticas entre Brasília e Assunção melhoraram muito. Posteriormente, com a chegada de Lula da Silva ao poder, em 2003, a PEB passou a privilegiar a cooperação com a América do Sul, buscando mais autonomia e diversidade na política externa do Brasil, baseado na ideia de que o desenvolvimento regional estimularia o desenvolvimento nacional (PAULA, 2013).

Durante o governo Lula da Silva (2003-2010), o Paraguai passou por diferentes governos e a chegada de Fernando Lugo ao poder, em 2008, que deu fim a mais de sessenta anos de hegemonia do Partido Colorado, deu novos rumos às relações internacionais do país e abriu um debate acerca da renegociação do Tratado de Itaipu.

Com o presidente Fernando Lugo no poder no Paraguai, o país impulsionou novas renegociações pelo aumento do preço pago pelo Brasil pela energia paraguaia. O governo Lugo reivindicou ainda uma nova análise da dívida externa gerada pela construção da usina hidrelétrica, no tocante ao aumento dos juros internacionais, além da revisão do Artigo C do Tratado de Itaipu, o concernente às informações financeiras e de prestação de serviço. Embora os pontos em questão estivessem previstos para serem revistos somente em 2023. Esse prazo fora discutido inúmeras vezes, por gerar ao Paraguai uma dependência de meio século em relação ao Brasil e por dificultar os planos do governo paraguaio de renovação social (BORBA et al, 2009).

O maior problema para o país guarani era o pagamento da dívida externa ao Brasil, pois, desde o início das operações da primeira turbina, o Paraguai tem utilizado somente 5% de toda produção, sendo que um dos objetivos da construção da usina era a divisão igualitária de energia – embora caso um dos países não utilizasse todo esse percentual o outro teria que obrigatoriamente comprá-lo. Desse modo, o Paraguai vende mais da metade de toda sua energia produzida em Itaipu Binacional para o Brasil, sendo o pagamento da dívida realizado com a cessão da energia, transferida a preço de custo (PAULA, 2013).

O novo acordo de 2008 continha algumas exigências do Paraguai, sendo elas: a venda da produção de energia para terceiros, venda de energia para o Brasil com um preço justo, com a revisão da dívida, uma nova direção em Itaipu Binacional, que estava sendo comandada em sua maioria por brasileiros. A priori, o presidente Lula da Silva e membros do governo não cogitaram nenhum tipo de negociação, mas estavam dispostos a ouvir as reivindicações do Paraguai.

Em julho de 2009 foi assinado um novo acordo sobre a venda de energia, o qual previa um aumento de três vezes no valor da compra de energia do Paraguai, liberdade de negociação entre Paraguai e outras empresas brasileiras, além da nova possibilidade de o Paraguai poder vender a partir de 2023 seu excedente energético a uma terceira parte. Esse acordo foi aprovado em ambos os países, no Paraguai, ainda em 2009, e no Brasil, em maio de 2011, sendo considerado histórico pelos paraguaios, e sendo visto com maus olhos pela mídia brasileira (PAULA, 2013).

6. A IMAGEM DO BRASIL NO PARAGUAI E O NOVO TRATADO

No que se refere à imagem do Brasil no Paraguai, Benvenuto (2017) recorda que a guerra de 1864-1870 deixou na sociedade paraguaia ressentimentos em relação ao Brasil, que reverberam nas relações entre os dois países ainda nos dias de hoje. Para o referido autor, o excessivo apego aos fatos históricos não é saudável e se torna relevante politicamente, dando origem a fantasmas e pensamentos hostis de insegurança entre paraguaios e brasileiros.

Na sociedade paraguaia, a questão concernente à energia de Itaipu Binacional fez renascer os sentimentos “antibrasileiros” e um nacionalismo xenófobo cujas raízes deitam na memória dos horrores da derrota da Guerra da Tríplice Aliança e na crença no mito do estrangeiro que espolia as riquezas guaranis. Com o Tratado de 1973, o Paraguai assumiu uma série de obrigações, o que, para grande parte da elite paraguaia, é algo prejudicial para o país. Um exemplo disso é a obrigação da cessão preferencial da energia paraguaia não utilizada à Eletrobrás, o que Codas (2008) considera uma afronta à soberania do Paraguai.

A venda da energia a preço de custo para o Brasil decorre do pagamento da dívida gerada pelas negociações e empréstimos internacionais, realizados para a construção da usina. Na época da assinatura do tratado, o Paraguai não tinha condições de levantar garantias e de demonstrar a capacidade de realizar as obras, o que inviabilizaria o projeto. Outrossim, os termos da dívida foram repactuados em 1993, e o Brasil assumiu grande parte dos ônus do escalonamento da dívida (WASMOSY, 2008).

A despeito disso, o Paraguai acredita ser prejudicado, pois o preço da energia de Itaipu não acompanhou o aumento do preço internacional de energia. No país, disseminou-se a utilização do termo “ceder energia”, em invés de “vender energia”, já que as vendas são realizadas a preço de custo, o que favoreceria somente as elites industriais brasileiras (TOLEDO, 2015); no entanto, pesquisa da FIRJAN (2011) defende que, apesar dos custos adequados de geração, outros fatores, como a alta incidência de impostos e encargos, torna a eletricidade brasileira muito cara para o consumidor final, seja ele industrial, comercial seja residencial.

Em 2008, Fernando Lugo, candidato da *Alianza Patriotica para el Cambio* (APC), foi eleito presidente do Paraguai. Desde a campanha, Lugo defendeu posições polêmicas em questões político-sociais, como a reforma agrária e a renegociação dos termos do Tratado de Itaipu, que contavam com um profundo apelo social. Essas bandeiras eram contrárias aos interesses brasileiros no Paraguai (ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015). Em meio ao contexto turbulento, marcado por insegurança jurídica e incerteza política, os acordos (tabela 1) entre Brasil e Paraguai diminuíram, e a aproximação entre Brasília e Assunção perdeu intensidade.

Tabela 1 - Número de novos acordos celebrados entre o Brasil e o Paraguai

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3	2	4	11	18	3	4	3	4	1	-

Fonte: DAI/MRE (2015). Organização: Tomaz Espósito Neto; Orlando de Paula (2015).

Cabe lembrar que os governos Lula da Silva e Frutos, em 2005, já haviam selado acordo, que impunha um aumento do valor pago pela cessão de energia paraguaia ao Brasil. O fator multiplicador fora ampliado de 4,0 para 5,1; no entanto, em 2009, no acordo construído entre Lula da Silva e Lugo, houve um aumento de três vezes no valor pago pela cessão da energia paraguaia, de US\$ 2,8 para US\$ 8,4 MWh, aproximadamente, ou seja, o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia aumentaria de 5,1 para 15,3. Além disso, o acordo deu liberdade para o Paraguai negociar com outras empresas brasileiras além da Eletrobrás (ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015).

Um ponto em discussão no Brasil foi qual seria a motivação do governo Lula da Silva em aumentar, expressivamente, o valor pago ao Paraguai pela energia de Itaipu Binacional de uma só vez, tendo em vista que poderiam ocorrer novas negociações até o ano de 2023 (PAULA, 2013). Nesse sentido, Menezes (2013) recorda que o reforço da presença do Brasil na América do Sul e o discurso diplomático que elevou o subcontinente à condição de prioridade, na agenda da política externa brasileira sob governo Lula da Silva, tinham como objetivo consolidar a liderança regional do Brasil no espaço sul-americano. No entender de Cervo (2008), o governo Lula da Silva orientou-se pelo paradigma da “cordialidade oficial” no trato com os vizinhos. O quadro 1 apresenta os resultados das negociações. Os ganhos do Paraguai foram de 874 milhões de dólares/ano, resultado expressivo para o país.

Durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), o processo de integração regional manteve diversas das iniciativas da administração anterior, porém com um ímpeto menor (CORNETET, 2014). No caso do Paraguai, o golpe parlamentar sofrido por Fernando Lugo, e as reações dos países do Mercosul, com a suspensão do Paraguai e a adesão da Venezuela sem apoio paraguaio, as relações se tornaram distantes até a eleição de Horacio Cartes (2013 -2018).

Quadro 1: Resultados Econômicos das Negociações entre Brasil e Paraguai

CONCEITO	ATUAL	VALOR ADICIONAL	TOTAL ANUAL	VALOR TOTAL EM 10 ANOS	INVESTIMENTOS ADICIONAIS
1)Aumento da compensação por cessão da energia ao Brasil	US\$ 120 milhões/ano	US\$ 240 milhões/ano	US\$ 360 milhões/ano	US\$ 3.600 milhões	
2)Comercialização de energia paraguaia de Itaipu Binacional no Brasil inicial por 300 MW. Em 10 anos por 3000 MW.	US\$20 milhões (rendimento líquido)	US\$ 20 milhões/ano (rendimento líquido) US\$ 200 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$ 200 milhões/ano (rendimento líquido)		
3)Comercialização de energia do Paraguai no Brasil (inicial)		US\$ 10 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$ 10 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$ 100 milhões (rendimento líquido)	
4)Comercialização de energia de aproveitamentos hidrelétricos de rios interiores do Paraguai (em 10 anos)		US\$ 50 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$ 50 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$ 500 milhões (rendimento líquido)	
5)Acordo operativo ANDE, ELETROBRÁS e ITAIPU		US\$180 milhões/ano	US\$ 180 milhões/ano	US\$ 1800 milhões	
6)Obras eletromecânicas. Subestação margem direita Itaipu Binacional		US\$ 30 milhões			US\$ 30 milhões
7)Obras civis		US\$ 20 milhões			US\$ 20 milhões
8)Investimentos em obras de aproveitamentos hidrelétricos em rios interiores do Paraguai (em 10 anos)		US\$ 1000 milhões			US\$ 1000 milhões
9)Royalties	US\$ 245 milhões/ano		US\$ 245 milhões/ano	US\$ 2.450 milhões	
10)Ressarcimento	US\$ 19 milhões/ano		US\$ 19 milhões/ano	US\$ 190 milhões	
Total	US\$ 384 milhões/ano		US\$ 874 milhões/ano	US\$ 8.840 milhões	US\$ 1.050 milhões

Fonte: GAMÓN (2009). Organizado e traduzido pelos autores (2020).

A partir de 2016, todavia, com o governo Temer (2016 - 2018), a política externa brasileira sofreu uma guinada brusca, passando

a privilegiar as relações com parceiros tradicionais, com os Estados Unidos, em especial, preterindo as interações com os vizinhos sul-americanos (ACTIS, 2017). Essa diretriz política foi aprofundada no governo Bolsonaro (2018-atual), mas passou a ser avaliada de maneira muito negativa em âmbito internacional.

É importante ressaltar que o mundo pós-pandemia passou a se caracterizar pelo enfraquecimento do regionalismo. Prova disso são as medidas de contenção do COVID-19 que foram adotadas de forma unilateral: fechamento de fronteiras, proibição de voos provenientes de determinados países, medidas sanitárias, imposição de quarentena por países de blocos econômicos, como União Europeia e Mercosul, contra outros países de seus respectivos blocos, em 28 de março de 2020, o Paraguai fechou de forma unilateral sua fronteira com o Brasil.

Resta saber qual será o contexto da renegociação do Tratado de Itaipu, tendo em vista a nova configuração do sistema internacional e as dúvidas referentes às futuras ameaças à segurança nacional.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações históricas entre Brasil e Paraguai, apresentadas ao longo do presente artigo, revelam parte do ressentimento histórico contra o Brasil, ainda hoje muito presente na sociedade paraguaia. As lembranças da Guerra da Tríplice Aliança, as disputas de fronteira e as regras estabelecidas pelo Brasil, na compra e venda da energia produzida por Itaipu Binacional, bem como na gestão da empresa, são elementos que devem ser levados em consideração pelas autoridades brasileiras no momento da renegociação do Tratado de Itaipu.

Em meio a um contexto de enfraquecimento da integração regional, na América do Sul e no mundo, agravado pela pandemia do COVID-19, Brasil e Paraguai passaram a testemunhar um cenário adverso nas tratativas de renegociação do Tratado de Itaipu. Não obstante, apesar da conjuntura pouco favorável envolvendo a renegociação de seu tratado de uso, Itaipu Binacional continua tendo um papel chave na integração regional sul-americana, constituindo uma fonte de energia estratégica, e sendo um elemento de primeira importância na balança de poder do Cone Sul.

É importante ressaltar que Itaipu Binacional é um instrumento político-econômico, com impactos sociais e econômicos relevantes na Tríplice Fronteira, principalmente ao fomentar políticas públicas e o desenvolvimento regional, o que torna a região uma das mais prósperas da América do Sul.

Atualmente, no momento em que Brasil e Paraguai se preparam para as novas rodadas de negociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, as reivindicações paraguaias continuam as mesmas da renegociação, contudo, não encontram nas elites políticas e econômicas do Brasil ressonância aos pedidos. Os negociadores de ambas as partes irão carecer de muita habilidade e de imaginação, para encontrar soluções criativas, que potencializem a cooperação e não a discórdia.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando. **Limites do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938, 149 p.
- ACTIS, Esteban. **La política exterior de Michel Temer**. NUSO. 2017.
- ALCALÁ, Guido Rodrigues. **Ideologia Autoritária**. Brasília: FUNAG, 2005, 154 p.
- AZEREDO DA SILVEIRA, Antônio. **Azeredo da Silveira: um depoimento**. SPEKTOR, Matias. (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992, 330 p.
- BARRIO, César de Oliveira Lima. **A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai**. Brasília: FUNAG, 2010, 168 p.
- BENVENUTO, Jayme. A guerra da tríplice aliança e o ressentimento paraguaio: impasse no processo de integração regional? **Revista Direito Sem Fronteiras**. Foz do Iguaçu. Jul/dez. 2017, v. 1 (2), p. 71-80.
- BORBA, Pedro dos Santos de; RANZAN, Eduardo; RIBEIRO, Germano; BOBU, Eduardo; CARIVATO, Paulo Ricardo. A renegociação do Tratado de Itaipu. **Revista Perspectiva: Reflexões**

sobre a temática internacional, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 115-135, fev. 2009. Semestral. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/issue/viewFile/2600/148#page=115>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota Reversal nº 12**, de 10 set. 1974, do Embaixador Raúl Sapena Pastor, Ministro das Relações Exteriores da República do Paraguai, para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. Itaipu Binacional. Documentos e Atos Oficiais. Brasília: MRE, 1989.

CALÓGERAS, João Pandiá. **A Política Exterior do Império: da Regência à Queda de Rosas**. VI. III. Brasília: Editora do Senado Federal, 1998.

CAUBET, Christian G. **As Grandes Manobras de Itaipu**. São Paulo: Acadêmica, 1991.

CERVO, Luiz Amado. **Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CODAS, Gustavo (org.). **O direito do Paraguai à Soberania: a questão da energia hidrelétrica**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2008.

COLMÁN, Emilio Alapaniam. **Antes de Itaipu: la disputa entre Brasil y Paraguay por los Saltos del Guayrá**. Assunção: Editorial Amandurã, 2019.

CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. In: **Conjuntura Austral**, v. 5, p. 111-150, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>. Acesso em: 17 jun. 2020.

COTRIM, John. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1999.

DEBERNARDI, Enzo. **Apuntes para la historia de Itaipu**. Asunción: Editorial Gráfica Contunua, 1996.

DE RE MILITARI. **Victimario Histórico Militar.** Capítulo IV. Las Mayores Guerras y Genocidios del siglo XIX. Disponível em: <http://remilitari.com/index.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.

DGEEC. **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.** Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py>. Acesso em: 9 jun. 2020.

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

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Una relación compleja:** Paraguay y Brasil 1889-1954. Asunción, Paraguay: Tiempo de História, 2011.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979:** fronteira, energia e poder. 2012. 323 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 2012.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. O tortuoso caminho da cooperação entre Brasil e Argentina: De Itaipu ao Mercosul. **Conjuntura Austral**, v. 4, p. 54-69, 2013.

ESPÓSITO NETO, Tomaz; PAULA, Orlando Fernandes. Um balanço das Relações Brasileiro-Paraguaias nos Governos Lula/Dilma (2003-2012). In: Laís Forti Thomaz; Suzeley Kalil Mathias & Marcelo Fernandes de Oliveira (Org.). **Diálogos sul-americanos:** 10 anos da política exterior. 1º ed. Marília: Editora Cultura Acadêmica, 2015, v. 1, p. 211-247.

FERRAZ, Oscar Marcondes. **Oscar Marcondes Ferraz, um pioneiro da engenharia** – Depoimento / Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. Renato Feliciano Dias. (Coord.). Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade, 1993.

FERRES, Virginia Perez. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política Argentino-Brasileira na década de 80. **Projeto História**, São Paulo, v. 2, n. 29, p. 661-672, dez. 2004. Disponível em:

<http://200.144.145.24/revph/article/viewFile/9989/7422>. Acesso em: 01 maio 2020.

FIRJAN. Quanto custa a energia elétrica para a pequena e média empresa no Brasil? In: **Quanto Custa- Energia elétrica - 2011**. Disponível em: firjan.com.br/publicacoes-de-economia/quanto-custa-a-energia-eletrica.htm. Acesso em: 17 jun. 2020.

FIRMEZA, George Torquatto. **Brasileiros no exterior**. Brasília: FUNAG, 2007, 377 p.

GAMÓN, Efraín Enríquez. **En una nueva dimensión histórica: breve resumen de uma gestão patriótica**. Assunción: ArandurãEditiorial. 2009.

GARCIA, Eugênio. **Vargas. Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GEISEL, Ernesto. **Ernesto Geisel**. D'ARAUJO, Maria Celina & CASTRO, Celso. (Org.). Rio de Janeiro: FGV-RJ, 1997.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUGLIALMELLI, Juan Enrique. **Pensar con Estrategia**. Remédios de Escalada. Lanús: Editora de la UNLA, 2007.

IBGE. **Foz do Iguaçu - População Estimada2019**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>. Acesso em: 9 jun. 2020.

INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. **Proyecciones por departamento**. Disponível em: https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119. Acesso em: 9 jun. 2020.

ITAIPU BINACIONAL. **O que representa a energia da Itaipu para o Brasil e o Paraguai?** Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>. Acesso em: 12 mai. 2020a.

ITAIPU BINACIONAL. **Nossa história**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>. Acesso em: 9 jun. 2020b.

LAINO, Domingo. **Paraguai: fronteiras e penetração brasileira.** São Paulo: Global Editora, 1979, 247 p.

LIGRONE, Pablo. Transfronterización. In: **Diccionario del pensamento alternativo.** Biagini, H.; Roig, A. (orgs.). Buenos Aires: Biblos, 2006, 589 p.

LIMA, Ivone Teresinha Carletto de. **Itaipu:** as faces de um mega projeto de desenvolvimento (1930-1984). Marechal Cândido Rondon: Germânica, 2006, 289 p.

LOPES, Gustavo Tonon. **Itaipu e a Bacia do Prata:** dos conflito à integração, Brasil, Argentina e Paraguai. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência da Integração, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2013.

LYNCH, John. As repúblicas do Prata da independência à Guerra do Paraguai. In: BETHELL, Leslie. (Org). **História da América Latina:** da independência a 1870. São Paulo: Edusp; Brasília: FUNAG, 2009.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil:** a Balança de Poder no Cone Sul. São Paulo: ANNABLUME, 1996, 253 p.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A herança de Stroessner:** Brasil - Paraguai, 1955-1980. Campinas: Papirus, 1987, 186 p.

MENEZES, Roberto Goulart. Crise na integração sul-americana: O governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano. In: SALATINI, R; PRADO, H.. (Org.). **Pacifismo e cooperação nas Relações Internacionais:** Teoria e Prática. Dourados: UFGD, 2013, p. 125-150.

MONTEIRO, Nilson. **Itaipu, a luz.** Curitiba: Itaipu Binacional – Assessoria de Comunicação Social, 2000.

PARAGUAY. **Itaipu.** N. R. 7 de 26 abr. 1973. In: Paraguay. Documentos Oficiales de Itaipu, Asunción: Itaipu Binacional, 1989.

PAULA, Orlando Fernandes de. A política externa brasileira e as relações com o Paraguai: a revisão do Tratado de Itaipu. **Cadernos de Campo:** Revista de Ciências Sociais, Araraquara, v. 17, n. 8, p. 117-134,

abr. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7370>. Acesso em: 03 mai. 2020.

PEREIRA CARNEIRO, Camilo. **Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata**. Porto Alegre: Ideograf/UFRGS, 2016, 273 p.

RAMOS, R. Antônio. **La Independencia del Paraguay y el Império del Brasil**. Rio de Janeiro: IHGB, 1976.

SALUM-FLECHA, Antonio. **História Diplomática del Paraguay**. Asunción: Intercontinental, 2006.

TOLEDO, Sara Basilio de. **Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de Itaipu**. 2015. 205 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista. São Paulo: UNESP, 2015.

Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/124376>. Acesso em: 26 abr. 2020.

WASMOSY, Juan Carlos. **Archivo Itaipu: Memórias y documentos inéditos**. Asunción: Color Shop Estación Gráfica SRL, 2008.

ZAAR, Miriam Hermi. Hidroeléctrica binacional Itaipú: del proyecto económico y geopolítico a la reconfiguración socio territorial. In: **Anales del Cuarto Simposio Internacional sobre Historia de la Electrificación**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2017.

10. Metafísica política, fronteiras e pandemia

Thiago Suassuna¹
Fernando José Ludwig²

RESUMO

A governança e a administração de fronteiras não são estranhas à atividade política. Esta não é alheia à dinâmica antrópica. Os estudos políticos dão-se sobre indivíduos, por indivíduos e para indivíduos. Estes não são indiferentes às vicissitudes e compreensões metafísicas, ao contrário lhes são inerentes. As “religiões políticas” implicam inúmeras características, conforme Eric Voegelin. O paroquianismo parece ter avançado no universo político. Há a consciência de que o mundo é problemático, e de que algumas pessoas, grupos ou partidos apresentariam o conhecimento, bem como a solução dos problemas. Embora essa solução se trate em termos histórico-sociais, haveria a iluminação de algumas pessoas, as quais seriam responsáveis de construírem um paraíso na terra, o bem comum. Há discussões, análises e tomadas de decisões políticas em bases gnósticas em detrimento das epistêmicas. A viabilização de diálogo cooperativo, democrático e franco, em boas bases, pode ser a salvação.

Palavras-chave: Política; Religião; Voegelin; Fronteira; Realidade; Pandemia.

1 É advogado. Possui Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa (2018); Especialização em Direito Internacional e Relações Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2011); Pós-graduação em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (2010); Curso de Extensão Pós-graduação pela Universidade de Harvard (2009); Graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ (2008). Exerce experiência em Direito Internacional Privado, Direito Constitucional, Direito Civil, Mediação, Conciliação, História; Coordenação e Gestão de Projetos. E-mail: thiagosuassuna@gmail.com.

2 Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pós-doutorando em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), no projeto “Defesa, Fronteiras e Migrações: estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada” (DEFESA/ PROCAD), o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 88887.643367/2021-00 / This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 88887.643367/2021-00. Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES); mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent; graduado (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. E-mail: fernandoludwig@uft.edu.br.

1. INTROITO

“Na superfície do lago, surgiu de repente um tritão – *vodiánoi* em russo, conforme folclore eslavo – com os cabelos e a barba verdes e molhados, que, flutuando nas ondas, (...) se pôs a fazer uma série de traquinagens. O *vodiánoi* começou a gritar frases nem um pouco elegantes (...). Contudo, ele desapareceu, deixando atrás de si somente alguns círculos na superfície da água e um público estupefato”³.

Na mitologia grega, o Tritão indica um deus do mar, filho de Posêidon e de Anfitrite, comumente descrito com cabeça e tronco humanos e cauda de peixe. Tratar-se-ia, sobremaneira, de representação masculina de uma sereia. Atuaria como mediador e como acalentador das águas para que a carruagem de seu pai deslizasse com facilidade. O tritão seria provido, também, de um instrumento musical (concha sonora), a produzir uma música pacificadora.

Certamente de tempos em tempos, há um espírito definidor do período almejado; no conto de Dostoiévski, os problemas socioeconômicos russos oitocentistas. O nosso parece implicar a necessidade de resolução ante os desafios sanitários, advindos da pandemia de Covid-19; os contextos sócio-políticos e os desdobramentos econômicos derradeiros.

Comumente, como se escolhe um partido ou um grupo político a ser votado? De forma rápida ou cautelosa? racionalmente ou de forma passional? Em que medida? Isso importa, pois, assim como rios desembocam na imensidão marítima, as demandas em segurança, terrorismo, fronteiras, saúde pública e vacinas, comércio, fechamento de escolas vertem-se na vastidão política.

O texto que se apresenta pode não fornecer uma resposta definitiva, mas propõe-se a algum avanço, pois existe substancial interregno entre analisar algum aspecto sobre o “como é” e sobre o “como “deveriam ser”, ou ainda conforme David Hume, sobre uma “afirmação descritiva” e uma, “prescritiva”.

3 Excertos do conto *O Tritão*, de Fiódor Dostoiévski, em *Contos Reunidos*, Editora 34, 3a. Ed. 2018, pág. 433.

Percorrer esse interregno implica, sobremaneira, perigo em incorrer em julgamentos valorativos e não apenas fáticos, o que corre risco de constituir-se em proselitismo ou em arrogância.

Dessa maneira, o presente texto visa à descrição (“é”) mais do que à prescrição (“deveria ser”), na medida do possível e das falibilidades humanas ao tratar temática sensível, de modo que se aplique algo conhecido na filosofia política: a guilhotina de Hume⁴, a fim de que haja tanto bom trânsito na tríade autor-obra-leitor quanto produtividade dialética.

A rotina, então, pode trancar os indivíduos, comumente, em um mundo sem aperfeiçoamentos. Sempre somos inacabados. Fez-se esta iniciativa com o espírito de criar ilhas singelas em meio ao mar do cotidiano, para sair-se um pouco de um local comum, ora ratificando ora retificando o conhecimento. Ao menos esta fora o arquétipo intentado.

2. CONDIÇÃO METAFÍSICA DO SENTIMENTO POLÍTICO

Para fins didáticos, eis uma narrativa sintética preliminar. Certa vez um senhor saiu de uma residência. O céu estava cinzento. Ele olhou para um dos lados e acendeu um cigarro. Em instantes, sobreveio um vento mais impetuoso, a contrastar com a calma visível no semblante do fumante. Institivamente, ele protegeu a brasa encarnada do fumo com uma das mãos, protegendo seu prazer momentâneo, em detrimento até mesmo dos cuidados perenes com sua saúde. Alguns minutos depois, o senhor liberou as mãos permitindo a umidade impingir o previsível sobre o lume do cigarro.

Resistir à compulsão advinda de um costume adquirido é difícil, mas também é uma escolha a ser tomada para o bem próprio e dos demais. Essa alternativa deve ser fundamentada, entretanto, por uma autocritica de seus hábitos.

Embora aquele senhor estivesse do lado da pesquisa dos indivíduos que fumavam, nunca é tarde para a opção da reflexão de que o hábito adquirido possa ser nocivo e mudado, mesmo que implique medidas

⁴ Lâmina imaginária que separa o mundo dos fatos do mundo dos valores (axiologia).

difícies, como no caso, o aumento da ansiedade e do estresse com a ausência do cigarro.

Se aquele foi o último cigarro do homem não se sabe, mas poderia ser; afinal, o exaurimento de quaisquer vícios não se dá, também, pela reiterada resistência dos sentimentos que compelem ao hábito? Houve, ao menos, com o apagar do lume do cigarro pela chuva, a possibilidade de reiterar a prática de não fumar, caso fosse essa a intenção a partir daquele momento.

A Associação Americana de Psicologia, em agosto de 2018, revelou estudos que visavam a indagar o por quê os indivíduos eram tão sensíveis as “fakes news”. Uma das conclusões prováveis foi a de que as pessoas, hodiernamente, sofreriam de stress e de ansiedade como nunca padeceram outrora⁵.

Dessa forma, seria preferível, menos estressante e geraria menos ansiedade, acreditar em uma mentira que ratifique as percepções políticas interiorizadas do que as desconstruir com uma verdade conflitante com as pré-compreensões que cada um apresenta. Seria melhor a mentira própria do que a verdade de outrem⁶.

Atualmente, além das dinâmicas de empatia das paróquias sociais –tendência a solidariedade imediatista ao grupo de pessoas com suas semelhanças físicas, sociais, políticas - as “religiões políticas” implicam inúmeras características. O conceito de religião política foi concebido por Eric Voegelin (1901-1985)⁷, filósofo e cientista político alemão

5 Disponível em: https://www.eurekalert.org/pub_releases/2018-08/apa-wws080118.php, acesso em 10 de agosto de 2018.

6 Essa ocorrência chama-se “viés da informação”, quando há a “tendência que todos nós temos de aceitar os relatos que confirmam nossas crenças, enquanto rejeitamos e ignoramos aquilo que contraria aquilo em que acreditamos” ou de “teoria da dissonância cognitiva”, “grosso modo, (...) para evitar abalar o seu sistema de crenças, o indivíduo tende a não escutar o que o outro diz para não desconstruir o mapa mental que sustenta sua identidade”. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2018/08/10/ansiedade-e-estresse-podem-explicar-crença-em-fake-news-dizem-especialistas.ghml>, acesso em 12 de agosto de 2018.

7 Voegelin mudou-se para os EUA, onde lecionou na Universidade de Stanford em virtude da diáspora europeia advinda com o Nazismo, assim, apesar de não ter sido judeu, suas ideias eram consideradas afrontosas à pregação de Adolf Hitler. O Nazismo e o Comunismo seriam exemplos mais acabados do sectarismo das religiões políticas. Voegelin passou muito tempo com abrangência limitada de suas ideias, grande parte por ter sido um crítico tanto do Nazismo quanto do Marxismo.

radicado nos Estados Unidos. Ele foi contemporâneo de Hans Kelsen e de Hanna Arendt, com os quais dialogou durante o século XX⁸⁹.

O paroquianismo parece ter avançado no universo político. Que o individualismo faz parte da realidade parece não dar espaço a dúvidas. Uma das formas de manifestação desse individualismo dá-se, também, pelo paroquianismo político-social. É imediato e latente a defesa de sua condição social, política, de gênero, racial etc.

É intuitiva, como qualquer manifestação individualista, a defesa de categorias e condições que compartilham as suas características próprias; enquanto a virtude da alteridade, a qual seria também inclusiva, mandaria, por exemplo, ter uma empatia com o outro, defender, também, os injustiçados que não compartilham de nossas condições ou das nossas paróquias corporativistas.

Esse olhar intuitivo e imediato pode caracterizar, também, a tradicional prática clientelista e parcial na busca de direitos e de privilégios nas democracias modernas.

Em princípio, não haveria nada de ilegítimo na defesa de suas classes ou condições, porém o problema se configura quando se torna extremada, dogmática, até preconceituosa, quando se considera o outro, que não compartilha com a sua condição, como investido de ser opressor, inimigo, algo a ser combatido, em vez de debatido, como é, inclusive, um fundamento de qualquer democracia mais aperfeiçoada.

O anarquismo, típico do Realismo internacionalista¹⁰, de paróquias contra paróquias, na busca de mais privilégios, assemelha-se a anarquia individual de todos contra todos, o que é digno de ser combatido em favor da solidariedade em seu sentido mais próprio.

Quando se rotula, se subqualifica ou se subestima o outro, de forma a não o deixar expressar-se efetivamente, discriminadamente, está-se

8 BARRETO, André Assi. Palestra: “Eric Voegelin e o cenário político atual”, 2017, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VTuaoE4ol9M>

9 FEDERIC, MICHAELNP. ERIC VOEGELIN – a restauração da ordem. São Paulo: É Realizações, 2011.

10 A ideia de anarquia está presente em diversas teorias das Relações Internacionais, a exemplo do Realismo, do Liberalismo, do Neorrealismo e das teorias neoliberais.

prejudicando o diálogo democrático franco, pois se julga precocemente mais do que se escuta, se debate ou se entende.

O conceito de religião política elaborado por Voegelin, em “A nova ciência política”, relaciona-se, sobremaneira, com a ideia de gnosticismo, no qual haveria a consciência de que o mundo é problemático, e de que, algumas pessoas, grupos ou partidos, apresentariam o conhecimento, bem como a solução dos problemas.

Embora essa solução se trate em termos histórico-sociais, haveria a iluminação de algumas pessoas, as quais seriam responsáveis de construírem um paraíso na terra, o bem comum. Outros grupos alheios não seriam capazes desse intento¹¹.

As soluções políticas, então, estariam mais enfatizadas no “quem a disse” do que no “que se diz”, em prejuízo da busca de consensos mínimos. A democracia pressupõe, ao menos, mínimos consensos comuns e legítimos para a administração da coisa pública.

O vocábulo gnose¹² implica conhecimento perfeito e verdadeiro, o que assume uma condição ainda mais pernóstica quando percebida politicamente. De maneira intrigante, a origem do gnosticismo é uma seita cristã secular, considerada herética pela Igreja Católica.

O gnosticismo traduz-se, nas relações político-sociais, na ideia de religião política, em conformidade com Voegelin. Tendo suas dinâmicas (gnose) em parâmetros sentimentalistas, com fé, suposições pré-estabelecidas, arquétipos em detrimento da *episteme*.

Em virtude dessa teologia política, haveria a fé por parte de seus adeptos de que o seu grupo paroquiano apresentaria alguma espécie de iluminação de percepção político-social, com a presença de uma dogmática construção argumentativa, para o estabelecimento de sua eutopia, não raro distopia de fato.

Além disso, a superestimação de sua cúpula paroquiana seria algo comum, nessa perspectiva. A fim de atender seus ideais de poder, não seria surpresa o recurso até do “Jus gladiem” (direito de espada em

11 VOEGELIN, ERIC – **a nova ciência política**. Brasília: UNB, 1979.

12 CUNHA, Antônio Geraldo da – **dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007, Pág. 388.

tradução livre), guerra justa contra os oponentes e à concretude de suas ideias, o que remete até a antiga ideia oitocentista de guerra santa ou justa.

Essa dinâmica hostil aqueles que não compartilham com os ideais da paroquia política revela-se, também, nos “slogans”, na propaganda política e nos discursos, muito comuns, inclusive, na lógica nazista e comunista do início do século XX. A divisão do “joio e do trigo”, de uns contra os outros, faz-se presente, não raro, na fé política.

Voegelin também propõe nos seus estudos que a política deveria ser tratada em termos de “episteme”, em vez de “gnose”. A episteme diz respeito justamente ao ramo da filosofia que aborda a natureza científica. Há de se ter mais análises, reflexão e senso crítico em detrimento das paixões e dos credos políticos.

O termo religião política acarreta certos parâmetros e algumas características comuns a determinadas vertentes do monoteísmo ou mesmo do Cristianismo. Não seriam todas as religiões identificáveis com a descrição do gnosticismo social e das religiões políticas, conforme Eric Voegelin.

Apesar disso, o termo é considerado pertinente e adequado por grande parte da academia e de estudiosos do assunto, em virtude de sua assertividade descriptiva, cumpre o objetivo de fazer-se compreender o que o conceito revela.

Diante disso, é praticamente impossível não fazer analogias ao niilismo ou relativismo típicos da Pós-modernidade; bem como às teorias de que tudo ou quase tudo seria construções sociais alheias, tudo deveria ser posto a prova, até se o céu seria azul; à Pós-verdade, para que se destinam as “fake news”, e, também, à realidade político-eleitoral.

Poder-se-ia estabelecer um perfil majoritário do eleitorado? Em que parâmetros se basearia esse perfil, mais epistêmico ou mais gnóstico? As respostas podem ser variadas ou mesmo polemizadas, o que não seria incomum em uma realidade que apresentaria sensibilidades coletivas aguçadas, rotulações e paixões políticas típicas da realidade da religião política, mesmo em graus menores do que fora observado com o Nazismo e com Comunismo, exemplos mais bem acabados dessa perspectiva, de acordo com Voegelin.

Ante a essa perspectiva, paradoxalmente, a própria bíblia e o Papa poderiam conceber indicações em como transformar essa realidade da teologia política, eximindo-se obviamente seus credos. Em relação à bíblia: “dar a Deus o que é de Deus, e dar a César o que é de César”. A fé para o reino de Deus ou para metafísica que cada um possa compartilhar; a racionalidade analítica para o reino dos homens. De acordo com os dizeres do Papa, é necessário ter cuidado com as ideologias, elas “não permitem que o indivíduo pense, mas pensam pelo indivíduo”¹³.

Um diálogo democrático franco, em bases cooperativas, consensuais e epistêmicas, pode ser a salvação. Dessa maneira, faz-se importante resistir as tentações de estereotipar, rotular, subqualificar, julgar precocemente, seja a nível individual ou institucionalmente. Justamente por isso tudo, não se escutam devidamente aqueles que poderiam ser semelhantes a si no compartilhamento da cidadania, antes apenas os concebem como oponentes.

O estudo desses vícios de comunicação, os quais são inerentes à atividade antrópica, apresentam fundamento mais desenvolvido na Psicologia, a exemplo do mecanismo psíquico da clivagem¹⁴, do viés de confirmação e do REBT (“Rational Emotive Behavior Therapy”, ou “Terapia Racional Emotiva Comportamental”)¹⁵.

É evidente que o caráter passional sempre estará presente na dinâmica e na análise política ordinária, onde quer que seja; porém, como asseverava o discurso moderador de Aristóteles, “a virtude está, sempre, no meio”, não que isso acarrete propaganda para o centro político. Conforme ainda o dito popular dos avós: “a diferença entre o remédio e o veneno está na dosagem”.

A economia comportamental¹⁶, contemplada com derradeiros prêmios Nobel de economia, indica que o julgamento, com bases

13 Discurso papal (Francisco) no estádio Leon Condou, em Assunção, em 2015.

14 Atributo de dissociação e de defesa, como a polarização, a divisão de ideias e crenças, de maneira seletiva, comumente entre o binómio certo e errado.

15 Conforme os trabalhos do psicólogo americano do século XX Albert Ellis e os vícios na comunicação social e na linguagem.

16 Destacam-se os trabalhos de Richard H. Thaler, ganhador do prêmio Nobel de Economia 2017, e de Daniel Kahneman e Amos Tversky, ganhadores do Nobel de Economia 2002.

em sentimentos impulsivos, por conseguinte menos racionais, e em estereótipos previamente estabelecidos, são mais comuns ao seres humanos do que se imagina.

Um exemplo disso: ao julgar se um médico é bom ou ruim darse, principalmente, nos primeiros instantes de contatos, minorados em parâmetros racionais. Dá-se mais em virtude da ideia pretérita que se tinha de como um médico devesse parecer ou portar-se, assim como se faz com julgamento de escolhas políticas: usando o raciocínio rápido em vez do reflexivo, conforme psicologia comportamental supracitada.

A verdade é esta: viver com paixão dentro de si é sempre mais entusiasmante, porém que não seja nociva ou fonte de sofrimento próprio ou alheio. Isso importa, em especial, no tocante às tomadas de decisões políticas. Afinal, como escreveu Fernando Pessoa, a referir-se ao aspecto lúdico de Dom Sebastião, em *Mensagem*: “sem a loucura (idealismo e sentimento) que é o homem mais que a besta sadia, cadáver adiado que procria?”

3. FRONTEIRA, SEGURANÇA E PANDEMIA

A governança e a administração de fronteiras não são estranhas à atividade política. Esta não é alheia à dinâmica antrópica. Os estudos políticos dão-se sobre indivíduos, por indivíduos e para indivíduos. Estes não são incomuns às vicissitudes e compreensões metafísicas, ao contrário lhes são inerentes.

O *animus* individual, coletivo ou institucional, em bases de *gnose* ou de *episteme*, implica a atividade política em todos os seus aspectos e será o mesmo que definirá as políticas públicas securitárias e lindeiras.

O debate de segurança e de fronteiras não prescindem, sobretudo em tempos hodiernos de crises em virtude do Covid-19, a reflexão sobre em que parâmetros estar-se lidando ao abrir fronteiras ou fechá-las, por exemplo.

As tomadas de decisão por agentes políticos respectivos dão-se em que parâmetros? Epistêmicos ou gnósticos? O mesmo se pode questionar em relação aos respectivos apoios pelas paróquias políticas, bem como no que diz respeito à crítica dos detratores irreconciliáveis. Eis a guilhotina de Hume.

Ademais, por que a segurança internacional? A justificativa em relação à pertinência temática do trabalho é singela e significativa, pelo menos estas são as expectativas deste ofício.

A segurança é o importante tema deste intento, porque é para o mundo atual, é um tema de *high politics* por excelência e, certamente, continuará a sê-lo; é uma preocupação prioritária em um mundo tendente à desterritorialização, com crises comunicantes do tipo: epidêmicas, político-econômicas, com perigos de retrocesso nos processos de integração¹⁷, agravados ainda mais pela Covid-19, além do mal eterno do terrorismo.

Após a constatação de problemas, precisa-se de esperança que aplaca, a fim de minorar as desventuras e de apontar-se novas perspectivas, eis, assim, a inflexão: dinâmica propositiva mais tendente à base gnóstica ou à epistêmica?

Os produtos de decisões políticas diversas são gerados, frequentemente, nos centros políticos dos respectivos Estados. Como uma vacina será aplicada, por exemplo, em local na entranya do continental ermo? Isso não é discutido, muitas vezes, nesse rincão. Semelhantemente, em matéria de segurança e de fronteiras, o fruto das tomadas de decisões tomadas estão, comumente, em centros políticos alheios aos espaços lindeiros.

Esses centros políticos são equidistantes da realidade e das características mais verossímeis das regiões fronteiriças; próximas, entretanto, dos interesses, *lobbys* e dinâmicas político-eleitorais, com a presença de caracteres da dinâmica do gnosticismo político em alguma medida.

Esse fenômeno favorece, não raro, diversas situações de conflito: crises diplomáticas, descaminhos, tráficos, problemas de migração etc.

17 Desde 2016, com o resultado do referendo que opta pela saída do Reino Unido da União europeia, “Brexit”, há inseguranças em relação ao destino do bloco e ao recrudescimento de movimentos nacionalistas, os quais podem indicar dinâmicas inibidoras de processos de integração regional no continente europeu. Destaca-se, ainda, os inúmeros ataques terroristas no território francês: a exemplo de Paris e de Nice. No Brasil e no mundo, há inseguranças quanto aos efeitos das crises sanitária, econômica e política, tendo em vista a recessão econômica global e a pandemia de Covid 19. Há crises também na Argentina (fuga de capitais e recessão), em Mianmar (novo golpe militar), no Iêmen (guerra civil) etc. Além da Síria e seu o estudo de caso dos efeitos climáticos na democracia, Venezuela, Afeganistão, Iraque entre outros.

Conforme os dizeres do pensador John Burton, os conflitos implicam “o resultado de uma percepção errada de uma situação objetiva”. Isso porque implica o resultado de uma tomada de decisão, em muitos casos, político-gnóstica em detrimento da objetividade epistêmica de análise de política pública.

A cooperação e a pacificação não se devem encontrar alienáveis, como em prateleiras de mercado, mas se devem conceber. São frutos de consensos, de análises, de interesses comuns do bem público, em termos político-epistêmicos. Afinal, a política é conduzida, em última análise, por indivíduos, estes, por sua vez, com todas as suas vicissitudes para um lado ou para outro, mas com opções.

Vínculos fronteiriços são relações *vis-à-vis* e, por conseguinte, com ligações mais imediatas, motivos, causas e fatores que se inter-relacionam frente a frente, política com política, indivíduos com indivíduos. Isso torna os efeitos de um parâmetro político gnóstico ou de um epistêmico ainda mais sensível.

Poder-se-ia discorrer de diversos casos paradigmas lindeiros: Armênia e Azerbaijão; Índia e Paquistão; China e Índia; Israel e Palestina, as Coreias com a zona (des)militarizada, Haiti e República Dominicana (o novo muro) etc. Um bom exemplo, todavia, de relação pragmática, ao menos em matéria de segurança, apesar de tantos encontros e desencontros em outros contextos temáticos, é a fronteira Brasil-Argentina.

Pode-se pintar o mundo, pintando sua aldeia, em conformidade com o literato Tolstói. Sendo assim, ao abordar-se a fronteira Brasil-Argentina, aduz-se também sobre o mundo e sobre experiências comuns ou semelhantes.

Apesar de que essa fronteira seguiu fechada durante boa parte da crise pandêmica 2020/2021, com diversos decretos reiterados a postergar sua abertura, há alguma cooperação epistêmico-pragmática, ainda que em meio à gnosticismos políticos.

Hodiernamente, há campos antissimétricos e ideológicos que governam os dois países. Já houve, também no passado, vários desencontros entre Brasil e Argentina.

Ressalte-se que apenas para principiar a história, a independência brasileira esteve relacionada ao princípio da Metrópole, enquanto a da Argentina, seguindo o processo dos demais países sul-americanos, fora caracterizada por movimentos libertários, advindos, sobretudo, de elites rurais e caudilhas.

O idioma, a formação social, política e cultural diferenciavam o Brasil de seus vizinhos, ao passo que lhes despertavam desconfianças mútuas. Os contíguos do Brasil temiam uma expansão imperialista (do Império do Brasil); o Brasil, por sua vez, temia a ascensão de alguma república vizinha que o influenciasse a fragmentar-se em unidades caudilhas menores. Ainda, assim, a única guerra moderna substancial e frontal entre Brasil e Argentina fora a Guerra Cisplatina, nos primórdios do século XIX.

Trata-se de um indício incomum, na história geral da política mundial, da diferenciação pragmática entre ideologia (segmento e discurso político) e política substancial. Faz-se deficiente quaisquer análises de segurança sul-americana que não inclua as relações Brasil-Argentina, sobretudo, quando se aborda desarmamento, matriz nuclear e fronteiras dessa região.

Ainda que haja distanciamentos político-ideológicos entre os governos desses países, ou que haja concepções e discursos paroquianos e gnósticos politicamente, subsiste uma certa diferenciação entre a vertente ideológica nacional e a política substancial regional, sobremaneira devido à realidade da relação *vis-à-vis* que se impõe. Obviamente, há outros fatores a serem elencados, o que extrapola o recorte objetivo desta oportunidade analítica.

O imprescindível faz-se em buscar a aquiescência e o equilíbrio entre elementos políticos gnósticos e epistêmicos, de modo a se conceber ativos positivos, para se perseguir um hiperativo homeostático, conforme conceituação de António Damásio¹⁸.

18 Em *A estranha ordem das coisas, as origens biológicas dos sentimentos e da cultura*, de António Damásio, 1. Ed. 2018, Companhia das Letras.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tradição é também saber renovar-se, com os respectivos padrões analíticos que cada um apresenta. O exemplo do esqueumorfismo¹⁹ ilustra. Esse conceito, usado nas áreas de desenhos de produtos e de programação visual, implica características de produtos novos que se assemelham à estética daquilo que existia antes.

Trata-se, portanto, de uma aquiescência nas tensões entre demasiada previsibilidade, que torna produtos enfadonhos por não se inovar, e inovação radical, a qual geraria desorientação ao consumir um novo produto da indústria inédito em inovação.

Essa perspectiva relaciona-se com a dicotomia entre tradição e passadismo. A dinâmica que justifica o uso de ícones em forma de um antigo disquete em desuso, em programas de computadores bastante modernos, por exemplo, a fim de salvar arquivos, indica uma estratégia na constituição de uma herança estética, também. Faz-se um meio-termo entre aproveitamento de conhecimentos pretéritos e exploração neófita, a fim de orientar o usuário ou o consumidor.

Dessa maneira, o novo aproveita-se de aspectos preexistentes úteis ou saudosos, o que forma a tradição. Tradição, então, é uma composição entre o passado e o presente que avança. O que não se aproveita nessa dinâmica e fica para trás é passadismo. Saber inovar-se implica habilidade de diálogo com a tradição. Conforme o pensador C. S. Lewis, não é necessário derrubar florestas existentes, mas irrigar os desertos presentes. Essa reflexão pode ser feita, também, politicamente.

A pandemia implicou crises e repercuções, assim como o aparecimento do Tritão de Dostoiévski, mas justamente por esses espantos na sociedade, houve, também, a inserção do tema da necessidade de pacificação social e demais assuntos na agenda político-social.

Certamente por isso, o autor russo finaliza seu conto agradecendo o Tritão, apesar de sua aparição repentina, de suas traquinagens e até obscenidades, pois trouxe assuntos importantes para a agenda social. Conclui o literato: “(o tritão) reanimou a sociedade. Por isso obrigado!

19 No desenvolvimento de produtos (“design”): qualidade de retomar a estética antiga em novos produtos, de maneira que haja previsibilidade e inovação conjunta nos produtos neófitos.

(...) O futuro nos espera. Respiramos um novo ar com o peito sedento de questões”.

A pandemia nos trouxe novas questões, ao passo que se intensificou outros desafios preexistentes, mas a função da análise também deve ser respirar novos ares, preenchendo o peito e a cabeça com essas novas questões. A tradição e o passadismo implicam essas análises.

Por fim, infalivelmente, a carruagem chamada futuro sempre evoca a necessidade de seus tritões que tocam instrumentos pacificadores. O porvir necessita, muitas vezes, o que os analistas e os agentes políticos não podem fornecer: os significados de suas questões, de forma mais imediata. Talvez, isso caberia às diversas ciências e com o tempo, mas se pode, na medida do possível, promover diálogos epistêmicos, com a função de pacificar essas questões e, por que não? mediá-las.

REFERÊNCIAS

ARENDT, H. **Macht und Gewalt**. München: Piper, 3 ed. 2009.

BARRETO, André Assi. Palestra: “**Eric Voegelin e o cenário políticoatual**”, 2017, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VTuaoE4ol9M>.

_____, André Assi. Eric Voegelin, **A filosofia da realidade** in Revista Filosofia, edição 140. 2018: editora escola.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOUDON, Raymond. **Dicionário de Sociologia**, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1990.

CALVET MAGALHÃES, José. **A Diplomacia Pura**. Editora Bizâncio. Lisboa, 2005.

CUNHA, Antônio Geraldo da – **dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007.

DA Cunha, Antônio. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**, 3a. Ed. Lexicon – 2007.

DAMÁSIO, António. **A estranha ordem das coisas, as origens biológicas dos sentimentos e da cultura.** 1^a. Ed. Companhia da Letras – 2018.

DE Magalhães, José Calvet. **Manual diplomático**, 1^a. Ed. Bizâncio – 2005.

DOSTOIÉVSKI ,Fiódor. Contos Reunidos, 3^a. Ed. Editora 34 - 2018

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: as Teorias em Confronto.** Lisboa: Gradiva, 2003.

EAGLEMAN, David e Brandt, Anthony. **Como o Cérebro cria.** 1^a. Ed. Intrínseca – 2020.

FEDERIC, MICHAELNP. **ERIC VOEGELIN – a restauração da ordem.** São Paulo: É Realizações, 2011.

GIANNETTI, Eduardo **Trópicos utópicos: uma perspectiva brasileira da crise civilizatória /** Eduardo Giannetti. – 1a ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HERZ, M; HOFFMANN, A. R. **Organizações Internacionais: histórias e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOUAISS, Antônio. **Pequeno Dicionário da Língua Portuguesa,** 1. Ed. Moderna – 2015.

KANEHMAN, Daniel - **Rápido e devagar, duas formas de pensar.** São Paulo: Objetiva, 2012.

VOEGELIN, ERIC – **a nova ciência política.** Brasília: UNB, 1979.

WATSON, Adam. **The evolution of international society:** a comparative historical analysis. London and New York: Routledge, 1992.

11. Migração venezuelana em Roraima: a atuação das agências da ONU em resposta humanitária ao deslocamento

*Élysson Bruno Fontenele de Albuquerque¹
João Carlos Jarochinski Silva²*

RESUMO

Os desafios referentes ao contexto migratório não é um assunto recente, de modo que os movimentos humanos são um fato de senso comum na dinâmica global, surgindo, nem sempre, de maneira voluntária. No foco do contexto migratório da Venezuela para o estado de Roraima, região fronteiriça, tonaram-se visíveis os impactos e as mudanças na dinâmica social, dentre elas, a abertura de escritórios de agências das Nações Unidas, em função da emergência por soluções duradouras nesse cenário, acentuada pela ausência de políticas migratórias por parte do Estado brasileiro e de Roraima, dando início, por meio da intervenção humanitária, o estabelecer de respostas aos desafios presenciados, articulando na promoção de ações de recepção e no acolhimento aos migrantes e refugiados venezuelanos, dando suporte às necessidades e desenvolvendo políticas que permitissem.

Palavras-chave: ACNUR; Agências da ONU; Roraima; OIM; Venezuelanos.

1 Mestre no Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima, UFRR. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Trabalha na linha de frente na resposta ao movimento migratório da população Venezuelana no estado de Roraima, atuando como Assistente de Campo na Organização Internacional para Migrações (OIM) na recepção do migrante e refugiado.

2 Diretor do Centro de Ciências Humanas (CCH/UFRR) e Professor Adjunto C3 na Universidade Federal de Roraima (UFRR) do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF); Pós-doutor pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) vinculado ao Núcleo de Estudos de População ‘Elza Berquo’ (NEPO); Membro da diretoria da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), gestão 2019-2021; Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) com ênfase em Relações Internacionais e período sanduíche no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT/UL). Foi Pesquisador colaborador junto ao NEPO/Unicamp (2020). Foi Research Fellow junto ao Center of Latin American & Latino Studies da American University em Washington D.C. (2019-2020) e Investigador Visitante no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) (2015-2016).

1. INTRODUÇÃO

O processo de mobilidade humana é desenvolvido em meio a situações em que os indivíduos são forçados a deslocarem de seu país de origem a outro Estado, em detrimento de questões condicionadas à violação de Direitos Humanos. Visto isso, o processo de chegada dessa população, no país receptor, configura a ocorrência de transformações na dinâmica social, gerando debates quanto ao desenvolvimento de respostas à inserção social dessa população, por meio de ações de acolhimento.

Nesse sentido, em meio desse processo, resulta na necessidade de respostas que permitam solucionar os desafios desse processo de mobilidade humana. Dessa forma, cabe identificar quais são os atores que articulam o monitoramento, nesse contexto migratório, reconhecendo os discursos apresentados, e o papel desses organismos no processo de gerenciamento de respostas ao determinado fluxo migratório, permitindo estabelecer o acolhimento de refugiados e migrantes e a recepção adequada.

A justificativa desse estudo consiste em construir uma linha de pesquisa, quanto à governança institucional das agências líderes, na atuação em contexto de deslocamento populacional, compreendendo as ações desenvolvidas por estas no monitoramento estabelecido no estado de Roraima, atuando na rede protetiva desses deslocados em condições de vulnerabilidade, que tiveram seus direitos humanos renegados, em detrimento de questões domésticas na Venezuela, representada nas esferas social, econômica e política.

O presente artigo tem por objetivo diagnosticar como é projetada a rede de atendimento aos venezuelanos, no estado de Roraima, desenvolvida pelas agências da ONU, tendo como agências líderes na temática de refúgio e migrantes, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Organização Internacional para Migrações (OIM), na iniciativa de monitoramento desse fluxo na resposta humanitária, no contexto de crise emergencial, quanto à proporção de deslocados ingressando no estado.

O método aplicado neste capítulo é, por meio de uma pesquisa descritiva, explicativa e exploratória, baseada em uma análise

hermenêutica internacionalista quanto ao papel das Organizações Internacionais vinculadas ao sistema ONU, na atuação em situação migratória, marcada pelo caráter emergencial, como a que se encontra no estado de Roraima, identificando seus respectivos mandatos institucionais que implicam em suas dinâmicas de operação no entorno da iniciativa humanitária.

Como procedimento metodológico, a pesquisa, resultando no capítulo, será realizada, por meio de fonte primária e secundária, constituída na revisão bibliográfica e documental de dados institucionais das agências da ONU, configuradas em seus mandatos, aos quais orientam na responsabilidade de atuar em peso na estratégia de resposta em situações do fluxo de deslocados, abrindo espaço para atuação no processo migratório de origem venezuelana, articulando em operar no monitoramento e proporcionar um fluxo migratório ordenado e seguro, amparando os deslocados venezuelanos na recepção e acolhimento necessário.

O capítulo apresenta o cenário em que o estado de Roraima se encontra com a intervenção das agências líderes da ONU no ramo da mobilidade humana, implementando ações em resposta, assim, ao aplicarem planos de respostas, acabam por articular sob própria interpretações quanto ao deslocamento, desse modo, ambas articulam em cooperação quanto ao desenho do ordenamento de fronteira, como no monitoramento desse fluxo de deslocados, visto isso, a intenção quanto às estratégias identificam as finalidades e caminhos ao manejo da intervenção humanitária pelas ineficiências do Estado brasileiro na estratégia de acolhimento.

2. CONTEXTO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

O processo de deslocamento, ocorrido na República Bolivariana da Venezuela, surgiu por volta de 2015, desenvolvendo um fluxo de êxodo em direção a outros países, configurando um deslocamento internacional, em uma constante e intensa circulação da população, nos países da América Latina e Caribe, tornando preocupante, em vista da dimensão que esta proporcionou em todo o contexto migratório

Sul-americano, descrita como o maior evento migratório contemporâneo na região (R4V, 2019).

O desenvolvimento desse deslocamento é resultado dos problemas internos que a população venezuelana enfrentava, em seu país, configurando o desencadeamento de uma série de situações, dos quais Vaz (2016) afirma originar, por meio de diferentes âmbitos, de forma a levantados como fatores tridimensionais, além de serem interconectados, assim, consequentemente, os fatores de ordem políticos, econômicos e sociais permitem compreender a intensificação quanto ao nível de deslocados do país, que foi elevando, gradativamente, perante os Estados da América Latina e do Caribe.

Ao fator político, a posse da Presidência do Estado Bolivariano pelo Vice Nicolas Maduro, após a morte do Presidente Hugo Chávez (1954-2013), geraram controvérsias, em meio aos seus posicionamentos na presidência, referente a questões de nepotismo e oligárquicos, além de articular seu mandado, com base em violação dos princípios democráticos, havendo conflitos em meio a polarização, quanto aos diálogos com a oposição, demonstrando seu caráter conservador, visto isso, a Venezuela se vê imersa em conflitos violentos entre chavistas e opositores, que se intensificaram, evidenciando menor adesão popular ao Governo de Maduro, guiando o país para o ápice de uma crise, em meio a falta de confiança e insatisfação popular quanto ao Governo (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Quanto ao fator econômico, desde 2013, a economia venezuelana já apresentava sérios problemas com a inflação crescente e o preço internacional do petróleo diminuindo, assim, as medidas tomadas por Maduro, em meio sua postura conversadora de aumentar a produção do Petróleo e de tornar a economia do país, vinculada quase que exclusivamente à exportação do petróleo, permitiram que o cenário inflacionário se tornasse crescente, proporcionando uma queda considerável do Produto Interno Bruto (PIB) venezuelano a cada ano, deixando o Estado vulnerável (URRIBARRI, 2016).

Em função à condição econômica, a questão social, consequentemente, torna-se um fator a ser levado em consideração no processo da mobilidade venezuelana, uma vez que, em meio ao preço

inflacionado, condiciona o aumento no custo de vida, e gera dificuldades no abastecimento de produtos básicos, gerando a escassez de produtos básicos de subsistência em supermercados das cidades venezuelanas, permitindo criar um cenário de criminalidade, em meio aos saques ocorridos em casas, em busca de mantimentos, elevando os índices de violência nas cidades, além da hostilidade do governo, ao reprimir as manifestações, como forma de conter a massa oposta ao Presidente (JAROCHINSKI SILVA, 2017).

Nesse sentido, é diagnosticada à grave, e generalizada, violação de direitos humanos à população oriunda da República Bolivariana, o que sua conjuntura resulta nesse movimento migratório de êxodo da população venezuelana, tendo como alternativa para grande parte da população do país, em vista do cenário de vulnerabilidade, que encontravam em sua situação doméstica. Dessa maneira, visando o movimento migratório a fugir dessa condição, com a finalidade do encontro por melhores condições de vida, realocando-se em países próximos, como forma de serem recepcionados por estes, e garantir sua inserção social e laboral, alcançando meios de subsistência (PEDROSO; JAROCHINSKI SILVA, 2019).

A migração da população venezuelana aumentou, progressivamente, visto ao longo dos anos, essa situação intensificou; dados identificam que a circulação desde que inicialmente correspondia ao entorno de 89 mil (OIM, 2019), no início de 2020, estimasse que já ultrapassado a marca dos 5 milhões de venezuelanos, segundo o registro realizado pelos países da América Latina e Caribe (Tabela 1) receptores a esse fluxo migratório, assim esse aumento exponencial representa em meio condições que promoveram tal mobilidade a necessidade de uma atenção direta quanto posições de acolhimento (R4V, 2020).

Tabela 1 - Número dos países que mais recebem migrantes venezuelanos

Países	Migrantes Venezuelanos
Colômbia	1.825.687
Peru	861.049
Chile	455.494
Equador	366.596
Brasil	253.495

Fonte: Elaboração Própria, baseada em R4V (jan/2020).

Em relação aos países que mais foram expostos à migração venezuelana, a Colômbia é o Estado com maiores casos de entrada da população com mais de 1 milhão de venezuelanos circulando pelo país. O Brasil encontra-se como o quinto país, com maior presença da população, receptor dos mais de 200 mil migrantes, e o segundo, entre os países fronteiriços que mais recebe a população, diante disso, o Brasil se deparou com um intenso fluxo migratório, na fronteira do estado de Roraima com a Venezuela, o que resultou em um cenário com diversos desafios no acolhimento desses migrantes e na fragilidade do sistema local na assistência à população venezuelana.

A partir do fator quanto ao número de entrada no Brasil, tornou-se visível as fragilidades existentes no Estado em relação às demandas de vulnerabilidade por parte da população venezuelana. Nesse sentido, ficando em evidencia os desafios que os atores locais presenciaram, ao deparar-se com esse cenário migratório no estado, em relação aos impactos provocados a partir das alterações na dinâmica social e na condição emergencial desenvolvida, com a construção de infraestrutura

de acolhimento, a partir da entrada de organizações que estabeleceram ações de intervenção humanitária.

3. PROCESSO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO ESTADO DE RORAIMA

A projeção quanto ao desenvolvimento do êxodo venezuelano, teve início no período de 2016, resultado do desencadeamento de uma crise tridimensional - social, econômica e política - na República Bolivariana da Venezuela, dando início ao período do maior movimento migratório pela América Latina e Caribe (R4V, 2019). Nesse sentido, o Brasil possui 2.199 km de extensão fronteiriça com a Venezuela, o qual compartilha 1.645 km de fronteira direta com o estado de Roraima, entre as cidades de Pacaraima-Santa Elena de Uairén, sendo esta a via de acesso terrestre ao estado brasileiro (Figura 1).

Figura 1 - Localização geográfica da fronteira Roraima-Venezuela

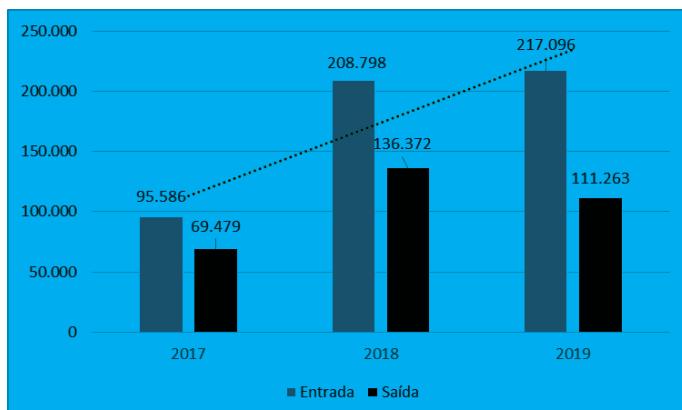


Fonte: Uol, 2018.

Apesar do fácil acesso terrestre entre as cidades fronteiriças, a população venezuelana não possuía significativa presença, sendo que a realidade encontra a constante migração brasileira à República Bolivariana, de modo que era caracterizada como uma migração pendular, estabelecida com a finalidade de troca comercial, como busca de alimentos e de medicamentos, sendo esse movimento típico em áreas de fronteira (JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019). Com o agravamento das condições políticas, econômicas e sociais, as primeiras manifestações de entrada foram ligadas à estratégia de sobrevivência, expressiva pela falta de alimentos e subsistência, sendo esse processo de ameaça existencial significativa, para justificar o êxodo da população oriunda da Venezuela (BETTS, 2010).

Além da presença fixa, o Estado brasileiro foi identificado como região de trânsito do fluxo venezuelano, tendo em vista que parte dos venezuelanos desejam direcionar-se para outras cidades brasileiras, ou observam o Brasil como rota alternativa de passagem, que permite trafegar por outras áreas fronteiriças (Tabela 2), objetivando ingressar para outros Estados Sul-Americanos, destinados buscar a recepção em tais países, pela facilidade do idioma espanhol, como também pela oportunidade de melhores condições de vida.

Tabela 2 - Fluxo de entrada e saída de venezuelanos no Brasil em 2017



Fonte: Elaboração própria, baseado em Polícia Federal (nov/2019).

Em relação ao número de deslocados advindos da Venezuela, conforme Departamento de Polícia Federal (PF), o movimento migratório não era significativo, uma vez que o saldo entre a entrada e a saída expressa a circulação pendular, sendo essa realidade modificada, ao longo de 2016. Posteriormente, os saldos relativos à entrada e saída foram, sucessivamente, se sobrepondo, sendo notável o interesse por parte da população venezuelana em permanecer no Brasil, havendo uma concentração no estado de Roraima, em outros casos, outras cidades brasileiras passaram a ter presença da população refugiada e migrante.

Nesse sentido, o saldo que permaneceu em Roraima proporcionou um período de transformação no entorno, modificando a dinâmica no entorno da cidade, vista as condições locais, não havendo políticas de recepção, assim, acentuava o grau de vulnerabilidade, conforme a forte concentração de desassistidos que se propagavam nas ruas, a ocupação de prédios público abandonados, além do aumento da atividade de mendicância. Com esse aumento demográfico, foi identificado uma parcela no movimento migratório de povos originários da Venezuela, a população indígena tornou-se frequente pelas ruas de Boa Vista, “tipo migratório peculiar” (SIMÕES, 2017), tornando agravante pelas condições de mendicância que se encontravam. As etnias identificadas foram: *Warao, Pemon-Taurepang, E’ñepa, Kariña e Wayúu* (ACNUR, 2020a).

Essas transformações permitiram reconhecer os impactos resultantes da mobilidade, preocupando os atores governamentais na procura de soluções; outro aspecto significativo à migração venezuelana é estar presente na região amazônica, o que torna as condições mais preocupantes, uma vez que o estado de Roraima se encontra de difícil acesso ao restante dos demais estados brasileiros, o que, por si, já demonstra toda a dificuldade na atuação estatal, em relação às políticas públicas sociais (ALVES, 2018), uma vez que o estado se encontra como um dos mais pobres do país (R4V, 2019).

A configuração sócio-urbana no estado, no primeiro momento da chegada dos deslocados venezuelanos, tornando espaço de recepção e habitação, sendo essa trajetória comum aos venezuelanos, que não possuíam condições de manter uma moradia, concentrando no Capital

do estado, de forma maciça. Sendo Roraima um estado pequeno, acentuava as condições de vulnerabilidade da população venezuelana enfrentava, identificando, dessa forma, a dimensão em que esse processo migratório se configurava, deixando marcas quanto à recepção inicial, destacando o caráter emergencial, decorrente do fluxo, de forma a ser reconhecida essas condições pelo Governo brasileiro, instrumentalizada por meio do Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018a).

Nesse cenário, a dimensão quanto ao estado de Roraima, se tornava preocupante, com o constante aumento do fluxo migratório, sendo significativo quanto aos desafios em responder a demanda de venezuelanos que ingressavam, desafios estes que foram tomada ações improvisadas, como colocar parte da população em ginásios esportivos, como o abrigo Pintolândia³, que serviu de espaço de abrigo à população indígena e não-indígena, acolhidos pela Fraternidade - Federação Humanitária Internacional (FFHI).

O comportamento do Governo de Roraima negava-se a responsabilizar-se em relação ao manejo de políticas de acolhimento, prevalecendo discursos conservadores, de natureza xenofóbica, e de problematização quanto à presença dos migrantes na cidade, estimulando manifestações de repúdio, apresentando a migração venezuelana como o problema causador do caos, no sistema de atendimento básico de saúde (MILESI; COURY; ROVERY, 2018).

Dessa forma, a migração venezuelana tornou visível a fragilidade da rede dos serviços públicos no estado, limitação na capacidade de absorção; assim, o Governo brasileiro logo reconheceu a situação como emergencial, pela falta de assistência dos atores locais, referindo-se a essa condição, em discursos, como uma “crise migratória” (BRASIL, 2018b), atribuindo cunho negativo ao tratar-se do movimento migratório venezuelano, se tratando da mesma situação recorrente sobre a migração em países, como os Estados Unidos da América e países europeus (GENOVA, 2017).

³ Antes de ser estruturado como abrigo pelo ACNUR, tal estrutura serviu de habitação improvisada por venezuelanos.

Os atores do estado de Roraima, em resposta à situação migratória, atribuiu tal movimento migratório, de maneira negativa, mesmo sendo uma região de população predominante migrante, responderam, por meio da omissão, ao acolhimento dos venezuelanos, ganhando força perante população roraimense. Esse posicionamento foi justificado pela falta de recursos financeiros, para assistir esses migrantes. Diante disso, passam a responsabilidade para a União, na tomada de manejo em resposta ao fluxo, recorrendo à Ação Civil Originária 3121/RR, barrando os venezuelanos de qualquer acesso aos serviços públicos, como a permanência dessa população (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018).

A ação dos atores governamentais vão contra os princípios estabelecidos pela Lei de Migração nº 13.445/2017, desenvolvida quanto à políticas de migração e ao ordenamento jurídico brasileiro, quanto às diretrizes nas políticas públicas e direitos, serviços e deveres (BRASIL, 2017a); assim, criando uma série de barreiras que discriminem a população venezuelana, impedindo a liberdade de circulação da população migrante, não reconhecendo como população de direitos, de modo a evitar que estes sejam inseridos na área socioeconômica e aos serviços de atendimento básico de saúde, além de restrição à vagas em escolas (JAROCHINSKI SILVA; JUBILUT, VELÁSQUEZ, 2020).

Utilizando a retórica xenofóbica, alegavam a necessidade de “impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no estado de Roraima” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018). O Governo do estado, comandado por Suely Campos, teve por posicionamento atribuir, unicamente, a responsabilidade da fragilidade do estado aos migrantes, condicionando uma série de situações sobre tudo, com elementos xenófobos no discurso político.

Dessa forma, apresentando discursos em que a população venezuelana aparece como responsáveis pelo colapso ao sistema de serviços públicos, na área da saúde, referindo-se a eles como ameaça iminente para segurança, e reforçando a concorrência laboral, assim, levando a marginalização destes perante à sociedade, sob julgamentos quanto à condição do estado e até por situações anteriores, por meio

de especulações e de falácia, disseminando atos discriminatórios e de segregação, o que só tornou evidente a necessidade de uma resposta humanitária, para solucionar essas condições (MILESI; COURY; ROVERY, 2018).

3.1 Perfil sociodemográfico da migração venezuelana

A partir da narrativa da população, é notável o discurso carregado de acusações à comunidade venezuelana, como a responsável pelas condições em que o estado de Roraima se encontrava. Dessa forma, com o posicionamento, por meio de discursos xenofóbicos, permitiram o desencontro de informações sobre o fluxo migratório ficassem baseadas no *sensu* comum da população, o que resultou no desserviço quanto ao conhecimento sobre as especificidades, como o perfil migratório da população venezuelana.

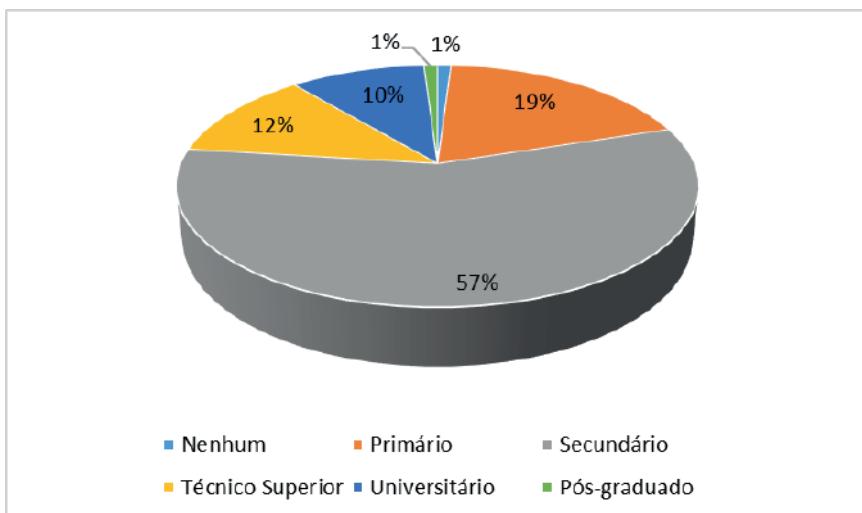
Um dos posicionamentos da população brasileira foi o de estabelecer um padrão ao venezuelano, estabelecendo uma característica, que generalizasse toda a comunidade migrante, colocando em seus discursos como antagonista, principalmente, quando se tratam de questão de trabalho, utilização de serviços públicos e sobre a criminalidade no estado. Dessa maneira, a população roraimense associa a instabilidade ao migrante, manifestando desconhecimento em relação ao perfil migratório que foi estabelecido no estado (FGV, 2018).

A migração venezuelana é, predominantemente, não-indígena, desmistificando o discurso que identificava a população migrante como pobre e sem escolaridade. Dados da OIM (2019d)⁴ identifica que a população venezuelana apresenta altos índices de formação acadêmica, identificando, de forma majoritária, que comunidade migrante possuía nnsino secundário, representando 57%, além de 12% que possuem o ensino técnico, 10% que são universitários e 1% que possuíam pós-graduação (Tabela 2). Dessa forma, os índices mostram que a população que estabeleceu, em Boa Vista, se trata, predominantemente, de pessoas

⁴ Dados baseados Monitoramento do fluxo da população venezuelana a partir do *Displacement Tracking Matrix* (DTM), realizado em novembro de 2019 nos municípios de Roraima.

com nível de instrução e capital intelectual, o que é positiva, pensando na mão de obra qualificada não vinculadas ao investimento público.

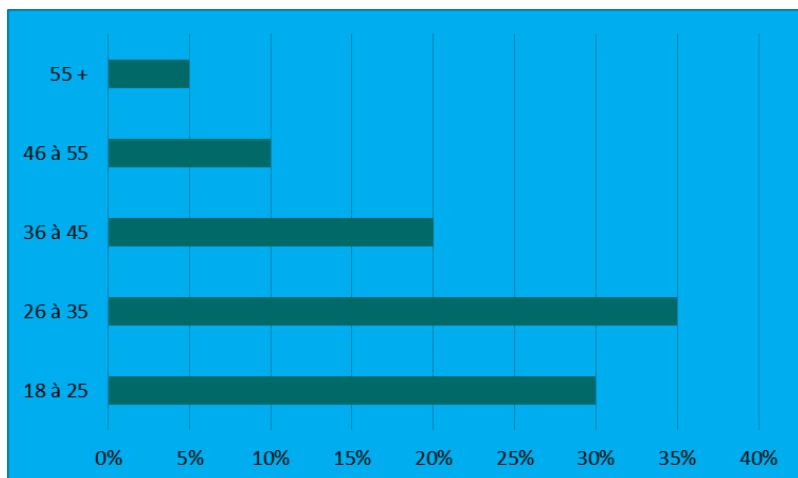
Figura 2 - Níveis de escolaridade da população venezuelana



Fonte: Elaboração Própria, baseada em OIM (2019d).

Além disso, em relação à distribuição da comunidade venezuelana por gênero, o número da população do sexo feminino é maior que a do masculino, representando, respectivamente, 61% e 39%. Já no perfil por faixa etária, a população migrante possui, majoritariamente, entre 26 a 35 anos. Isso constata a significativa presença de venezuelanos distribuídos entre 18 a 25 anos (Figura 3), o que torna expressiva a existência de uma população, sobretudo, jovem, sendo um dos principais atributos para atividades laborais (OIM, 2019d).

Figura 3 - Distribuição por faixa etária da população venezuelana



Fonte: Elaboração Própria, baseada em OIM (2019d).

Dessa maneira, nota-se que a migração venezuelana se encontra em situação apta às atividades laborais, possuindo os elementos fundamentais para que se estabelecessem em empregos, no país, dominada por um percentual, com o nível educacional, e de uma presença populacional jovem, entre 20 à 39 anos, atrativos para o mercado de trabalho, assim, o presente dado reconhece que a população venezuelana se encontra na idade ativa, o que indica possuir os atributos que os torna de interesse do mercado de trabalho, o que permitiria que estes consolidassem a sua inserção socioeconômica no estado.

Desse modo, de acordo com a FGV (2020), a existência de uma crise econômica brasileira, resultante em uma onda de demissão de brasileiros, foi vinculada à migração venezuelana em Roraima, como responsável pelo aumento do desemprego, proporcionada pela concorrência em relação à mão de obra dos migrantes. Comprovada como um padrão sazonal, a tendência de queda da admissão representa os efeitos da crise econômica, não sendo relacionada ao movimento migratório. O estado, no período migratório, expressa um aumento, satisfatório, em relação ao PIB, que subiu para 2,3% (FGV, 2020).

Outro dado relevante, sobre a condição do migrante, em Roraima, é desmentir o discurso de superlotação dos hospitais pela população venezuelana. O aumento dos atendimentos, com a presença da população nos postos de atendimento, foi menor em números de atendimentos anteriores, no sistema público. Isso significa que a condição migratória não representou sobrecarga no sistema hospitalar, em vista que, após 2016, os números de atendimento foram decrescentes, no período de entrada dos venezuelanos no estado (FGV, 2020). Isso torna visível a fragilidade do estado em relação à capacidade de suprir as necessidades da população - nacional e migrante - com a falta de investimento na manutenção dos serviços públicos.

A partir desse contexto migratório, a falta de ações, por meio dos atores locais, e o grau de vulnerabilidade presente na condição migratória, as agências líderes no segmento de migração tornaram pública a preocupação com a população venezuelana, demonstrando a falta de políticas, no âmbito migratório no estado. Dessa forma, o processo de migração venezuelana ganha, ainda mais, visibilidade, com a entrada das agências internacionais na dinâmica de resposta ao deslocamento venezuelano.

Nesse período, o estado de Roraima, em meio a esse cenário migratório, tornou-se um polo das Organizações Internacionais (OI), interessadas em inserir suas atividades operacionais de resposta, consolidando sua intervenção, por meio do discurso humanitário de atuação na ação humanitária em resposta à migração venezuelana (BRAUMAN, 1997). Dessa forma, encontravam-se, também, Organizações Não-Governamentais (ONGs), Entidades Religiosas, empresas privadas, na articulação de uma ação de apoio à esfera governamental, como Policia Federal, Receita Federal, Ministério do Trabalho, que anterior à federalização da reposta aos venezuelanos, já presenciavam venezuelanos no fluxo de atendimentos.

Dessa forma, em visitas institucionais, as agências da ONU reconheceram as condições desenvolvidas no estado e a falta de ações efetivas em resposta, por parte local, permitiram que, em 2017, ocorresse a entrada das agências, interessadas em estabelecerem suas atividades institucionais, no estado, no presente contexto migratório.

Nesse período, como primeiros atores a desenvolver uma resposta, se estabeleceu uma nova etapa na dinâmica migratório, com a atuação da ONU na promoção de soluções duráveis, assim, instaurando o período que corresponde à intervenção humanitária, interessadas em gerenciar esse movimento migratório, provendo um plano estratégico e logístico, como estabelecimento da inserção organizacional e como desenvolvimento de ações de resposta às necessidades encontradas.

Nesse sentido, a entrada das agências do ACNUR e OIM representou um marco importante para estruturação da resposta humanitária, um avanço em termos de proteção aos migrantes, permitindo que soluções de suporte fossem estabelecidas, e, além disso, proporcionando visibilidade à situação de ausência de políticas migratórias pelo governo brasileiro, marcando a presença das organizações nas ações de monitoramento do fluxo migratório, estabelecendo políticas empregadas aos desafios encontrados, no estado, na recepção dos migrantes na região, com uma coordenação mais presente, alinhando suas ações em conjunto com órgãos públicos nacionais, estabelecendo uma atuação significativa, que consolidou a ação de assistência humanitária (OTERO, TORELLY, RODRIGUEZ, 2018).

As agências contaram com o apoio da Universidade Federal de Roraima, que forneceu as primeiras instalações para as agências montarem seus escritórios, localizado no Núcleo Amazônico de Relações Internacionais (NAPRI), o ACNUR, OIM e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, em inglês) iniciaram seus operativos na constituição de planos de resposta. O resultado dessa parceria foi o desenvolvimento do Centro de Referência para Migrantes e Refugiados, em Boa Vista, financiado pelo ACNUR, como estratégia de apoio aos migrantes, atendendo a população migrante, na finalidade de acolhimento (UFRR, 2018).

Sob essa condição, as agências do ACNUR e OIM passaram a ampliar, fortemente, suas ações, juntamente com o aumento de funcionários capacitados, consolidando sua presença nas atividades de monitoramento do fluxo, no estado de Roraima, assumindo presença no processo de ordenamento migratório, materializando atividades,

que permitiam responder às necessidades que a situação demandava, articulando diferentes áreas que pudesse alcançar suas pessoas de interesse, em meios institucionais específicos, consolidando o desenvolvimento do projetos de recepção e de acolhimento aos oriundos da Venezuela, no estado.

Nesse sentido, o interesse dessas agências corre na busca do desenvolvimento de ações de acolhimento, não se limitam somente à ajuda humanitária, por meio do apoio aos migrantes venezuelanos; assim, o posicionamento em inserirem, no estado de Roraima, representa a estratégia logística, buscando espaço de atuação institucional, de forma a terem oportunidade de desenvolverem seus mandatos institucionais e de consolidarem sua atuação, assim, se configura o que se identifica com industrialização humanitária (BRAUMAN, 1997).

Desse modo, o ACNUR e OIM tiveram condições de promover, em sua intervenção, o estabelecimento e o manejo político de diálogo com os atores governamentais, de forma a capacitar esses agentes, na recepção e no acolhimento dos deslocados, sendo capazes de responder aos desafios que esse contexto demanda, desenvolvendo o apoio qualificado nos serviços de inserção destes na sociedade de recepção, construindo uma rede de atendimento que possam permitir e colaborar com o fortalecimento dos espaços de apoio à população venezuelana.

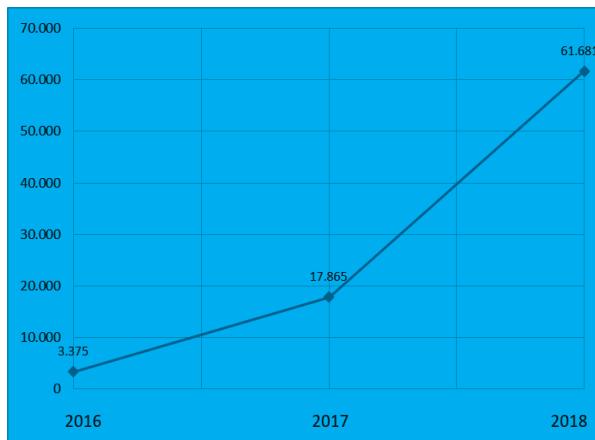
Dessa maneira, com o desenvolvimento dessas atividades de acolhimento, a entrada, nas agências, resultou na formação de uma infraestrutura, que anteriormente não fazia parte da realidade local, adquirindo novas propriedades de atuação no esforço de promover soluções diante da ausência de políticas locais, consolidando espaço para acolhimento, como Centro de Referência na UFRR, abertura de escritórios e de abrigos, como unidades habitacionais, esforços, para proporcionar soluções inovadoras, no contexto da ajuda humanitária em Roraima, o que resultou na existência de uma economia humanitária através da implementação da resposta (FGV, 2020).

3.2 Atuação do ACNUR na rede de acolhimento

Envolvidos na rede de intervenção humanitária e nos desafios encontrados pela situação migratória em Roraima, a partir do êxodo da população oriunda da Venezuela, em condição de violação dos Direitos Humanos pelo fundado temor de perseguição, houve o resultado na agência líder para refugiados ACNUR, na prestação de apoio, em resposta para a significativa mobilidade humana, que girava em torno da população venezuelana, no estado de Roraima. Baseadas na notória omissão por parte dos atores locais e da vulnerabilidade em questão, a agência ofereceu suporte, ao atuar no manejo de acolhimento, pressuposto que os venezuelanos necessitavam de proteção internacional (MATTOS, 2018).

O primeiro eixo de atuação encontrado foi o suporte às atividades da Polícia Federal, com o grande número de solicitações de refúgio cadastrados (Tabela 3), colocando o estado de Roraima como o estado de maior número de solicitações de reconhecimento de refúgio com 63% (CONARE, 2019). Nesse sentido, em vista de otimizar o atendimento, em função do número de solicitações, o ACNUR consolidou a parceria com o órgão federal, capacitando o funcionamento do registro, como também atribuiu à uma equipe de *staffs* e estagiários a estratégia de compor o serviço de atendimento.

Tabela 3 – Números de solicitações de refúgio cadastrados em Roraima



Fonte: Elaboração Própria, baseado em CONARE, 2019.

O ACNUR fortificou suas ações, quanto ao desafio mais significativo, em resposta, para reduzir a quantidade de venezuelanos em situação de rua, intervindo, como soluções operativas, na construção de unidades habitacionais. O ACNUR, nesse período, já com a atuação da Força-Tarefa Logística do Exército e a federalização da resposta, com a criação do Subcomitê Federal para Abrigamento, proporcionou, em 2018, a criação de medidas para acolhimento, projetando 13 unidades habitacionais, de forma estratégica, para atingirem os diversos perfis populacional dos migrantes venezuelanos: família, homens solteiros, mulheres e população LGBT (OPERAÇÃO ACOLHIDA, s/d).

A logística aplicada no projeto foi focada na estratégia de desenvolvimento de abrigos, em meio aos centros urbanos das cidades, que mais obtêm números de venezuelanos, nesse caso, os pontos centrais são os municípios de Pacaraima e de Boa Vista. A configuração dos abrigos é coordenada, de forma a assistir ao grupo alvo específico na resposta, voltando suas ações em prol de prover devida assistência à população, proporcionando segurança, serviços de alimentação três vezes ao dia e atenção direta às ações que a população necessita, como

cuidados médicos e atenção voltada aos cuidados de menores (ACNUR, 2020).

Figura 4 - Divisão estratégica dos Abrigos em Boa Vista e Pacaraima



Fonte: ACNUR (2020).

É relevante apontar a forma como essas unidades foram distribuídas, localizadas em meio a regiões mais pobres do estado, o que expressa a estratégia da Operação de ter a população venezuelana distante das áreas centrais. Em relação ao gerenciamento, os abrigos são mantidos pelas Forças Armadas em coordenação com o ACNUR, que tem o mandato de gestor das unidades de abrigo para os venezuelanos. Quanto à administração, é regida por parceiros implementadores, que, posteriormente, foram entrando na rede de acolhimento na resposta aos venezuelanos, sendo essas organizações, com nível de experiência no ramo das respostas humanitárias, em contextos migratórios, estabelecendo parceria com o ACNUR.

A construção dos abrigos, em Roraima, não alcançou as expectativas da organizações em reverter o número de pessoas desabrigadas, em vista ao número de venezuelanos que ainda estavam em condições de rua, exatos 1,3 mil, que não são assistidos pelo projeto (G1/RR, 2019). Não se tornando a resposta mais eficiente, não houve,

de forma visível, a redução de pessoas nas ruas, sendo uma solução, de curto prazo, esta não conseguiu reverter o número crescente de desassistidos, resultando que essa comunidade desabrigada optou por habitar em prédios públicos desativados, gerando um fluxo de pessoas em ocupações espontâneas.

3.3 OIM e o plano de acolhimento

Consolidada o ingresso da agência, no estado de Roraima, com o intuito de acompanhar o processo de monitoramento dos deslocados venezuelanos, que optaram por migrar para o estado, operando no processo de resposta às carências que estes possuem, recepcionando e acolhendo destes. Estabelecendo ações de resposta na prestação de assistência emergencial, pela falta de atuação do governo local, promovendo a iniciativa de auxílio em relação as vulnerabilidades encontradas pela população migrante ao processo de deslocamento.

Sua entrada foi em conjunto com a do ACNUR, dando seguimento ao plano logístico de atuação na resposta migratória em Roraima, no entorno do desenvolvimento institucional, com a estruturação de uma gestão migratória local. Nesse sentido, iniciada com apenas o representante designado para estabelecer atuação institucional, no estado, quanto ao monitoramento migratório, em conjunto com o ACNUR, oferecendo o suporte ao Governo, provendo meios de estabelecer ações, como forma de sanar essas necessidades urgentes, promovendo a recepção e acolhimento desses venezuelanos, nos países receptores cuja a intervenção é realizada (OTERO; TORELLY; RODRIGUEZ, 2018).

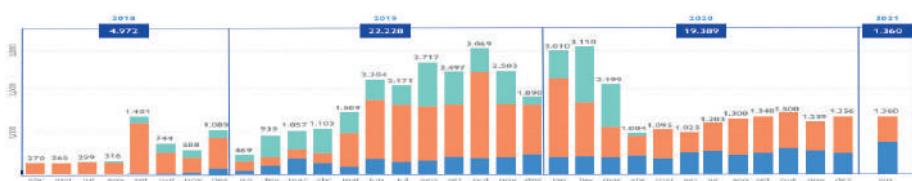
O panorama geral encontrado pela OIM para atuação de resposta foi desenvolvido, por meio do resultado no monitorado realizado pelo *Displacement Tracking Matrix* (DTM), sendo ferramenta global implementada pela instituição no acompanhamento quanto às necessidades, disposta a ser um canal de fortalecimento da resposta ao fluxo migratório, garantindo a integração dessa população, no Estado receptor, por meio do diagnóstico, que permite obter contato com a população migrante, garantindo uma resposta eficiente e direta em um plano de ação institucional em larga escala, baseando em dar suporte

às necessidades mais urgentes, destacadas pela comunidade em questão (OIM, 2019d).

Dessa forma, com a concentração da população venezuelana no estado e as políticas governamentais em reverter essa situação, a alternativa de promover a Interiorização⁵, já que a finalidade da ação de deslocando da população venezuelana é residir em outras cidades brasileiras, oferecendo apoio no fornecimento de meios que possibilitem o trajeto desses migrantes, que buscam melhores condições de vida em outras regiões. Dessa forma, esse serviço resultaria em diminuir o impacto com a migração venezuelana em Roraima e na concentração de imigrantes nos abrigos da fronteira (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2020).

De forma estratégica, em 2018, o projeto foi tomado pelos atores governamentais como fundamental, para solucionar esse crescimento populacional no estado, tal importância chama a atenção da OIM, que incorporou o programa de interiorização em seu mandato na resposta, tonando parceiro dos atores governamentais envolvidos, estabelecendo suporte ao Subcomitê Federal para Interiorização (Tabela 5), que foi desenvolvido para alinhamento da atividade. Deu-se, assim, a criação das modalidades para os cadastros: reunificação familiar, vaga de emprego sinalizada (VES), “abrigó-abrigó” e, posteriormente, a reunificação social (OIM, 2020a).

Tabela 4 - Venezuelanos interiorizados 2018 à 2021



Fonte: OIM, fev/2021.

5 Denominação criada pela Força-Tarefa Logística Humanitária junto com o Governo Federal.

Nesse contexto, o programa foi bem aceito pelos venezuelanos que desejavam se realocar em outras cidades brasileiras, tratando-se de um programa de iniciativa voluntária, assim, a OIM seguiu comprometida na oportunidade de apoiar o programa de interiorização, sob a premissa de promover a articulação de assistência aos migrantes, manifestando no processo de inserção socioeconômica dos venezuelanos em outras regiões, para reduzir o impacto provocado pela migração venezuelana no estado. Essa estratégia, entretanto, não é vista somente pelos seus êxitos, a interiorização mascara, em sua proposta de inserção social da população venezuelana, uma transferência de vulnerabilidade para outras regiões do país (JAROCHINSKI SILVA; AGNALDO JUNIOR; MEJIA; PIETRO ROSAS; OLIVEIRA; SANDER; SAMPAIO, 2019).

Nesse sentido, a estratégia é expressada pelos atores governamentais e pelas agências envolvidas, por meio de um discurso que expõe essa política como benéfica à população venezuelana, porém esses métodos não são de natureza durável, em vista que os atores não possuem um sistema que permita monitorar os impactos resultantes do programa de realocação, tornando questionável as condições de acolhimentos nas cidades de destino, não diagnosticando se as finalidades do programa são eficazes ao acolhimento e inserção socioeconômica, representando um desafio para alcançar (SUBCOMITÊ FEDERAL PARA INTERIORIZAÇÃO DOS IMIGRANTES, 2020).

Outro eixo de interesse para a organização é a pauta da situação de vulnerabilidade da população de interesse, a OIM implementa o projeto de atenção direta à população em condições de necessidades básicas, por meio da atuação no serviço de entrega de *Non-Food Items* (NFI), distribuindo kits básicos de higiene pessoal, de forma a proporcionar produtos de uso individual, atendendo às necessidades básicas dos beneficiários, sendo esta intervenção humanitária expressão da atenção que a população carece, em relação à falta de produtos básicos, que permitam a comunidade migrante condições de dignidade humana, tendo como público de interesse a população desabrigada e em ocupações espontâneas (OIM, 2018).

Nesse período, a organização, de forma estratégica, adiciona ao seu plano de ações serviço de pré-documentação aos que desejarem obter

o *status* migratório de residência temporária, mediante a Resolução Normativa nº 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o qual foi substituída, posteriormente, pela Portaria Interministerial nº 9/2018 (JAROCHINSKI SILVA, J. C.; JUBILUT, 2018). Esse documento implementou a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro, e seja nacional de país fronteiriço, não associados ao Mercosul, o que proporcionou modificações nos pedidos de regularização (BRASIL, 2018c).

Dada a situação, a OIM expandiu sua atuação, estabelecendo o serviço de suporte à Polícia Federal, no preenchimento da pré-documentação da solicitação de residência temporária, sendo alternativa de *status* migratório no Brasil, não limitando a população venezuelana à solicitar unicamente o reconhecimento de refugiado, colocando em paralelo sua atuação com o do ACNUR, no suporte à Polícia Federal com as solicitações (Figura 5).

Figura 5 - Registro de solicitações de Refúgio e Residência Temporária



Fonte: OIM, 2020b.

Dessa maneira, a partir da atuação no suporte, houve um expressivo crescimento do número de solicitações. Juntamente com o ACNUR, essas ações estratégicas surtiram efeito esperado, em otimizar as solicitações de regularização migratória, resultados do primeiro acolhimento em relação à busca de permanecer no país, tendo, no ato de promover a necessidade da documentação, o suporte no acesso ao solicitante de refúgio ou migrante como sujeitos de direitos, de modo a conduzir meios de promoção à inserção social e laboral.

Dessa forma, esse acolhimento permitiu que cerca de 43% da população venezuelana buscassem permanecer no país, o que pode se dar em decorrência da eficácia da resposta implementada pelas agências, sendo bem recepcionada pelo público de interesse, como o desejo dos refugiados e migrantes em buscar, no Brasil, oportunidades de melhores condições de vida, ou simplesmente a falta de outras alternativas, uma vez que 20% retornaram à República Bolivariana, e 37% viajaram para outros países da América Latina (OIM, 2020b).

4. CONCLUSÃO

Com a movimentação da população venezuelana, no estado de Roraima, os impactos na dinâmica da região foram visíveis, por ser um estado formado por maioria migrante, a incidência de casos de xenofobia e “aporfobia” permitiu com que ações de acolhimento fossem omitidas à população deslocada, o que, em dado caso de uma mobilidade caracterizada pela vulnerabilidade, repercutiria em como a população migrante reagiriam à falta de políticas migratórias, o que implica o aumento de moradores de ruas e demais efeitos emergenciais, que fossem identificados ao reconhecerem à situação como “crise migratória” no estado.

Desse modo, a ausência de resposta dos atores locais só tornou a condição migratória mais sensível, uma vez que o estado já possui uma realidade instável e com problemas estruturais, que fomentam sua penúria. A partir da entrada das agências ONU, houve o marco do início de um desenvolvimento de um plano estratégico, para responder às necessidades da população venezuelana, o que refletiu mudanças na estrutura do estado, com a vinda de funcionários para a atuação na linha de frente de resposta, atuação da força-tarefa militar, criação de abrigos e estratégias aos desafios encontrados, a fim de promover a inserção dos venezuelanos no país.

Ao implementarem, assim, as respostas, presenciamos a construção de uma intervenção humanitária pelas agências da ONU, que, por detrás dos discursos de proteção na mobilidade de refugiados e migrantes, se encontra interesses estratégicos, que beneficiam a própria rede institucional, movimentando a economia humanitária

gerada, por meio da visibilidade na estrutura organizacional aplicada na gestão da resposta; além disso, após a federalização da resposta, as agências alteraram suas ações, em virtude das estratégias controversas, implementadas pelo Governo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS - ACNUR. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. **ACNUR**, 31 jan. 2020. Disponível online no ACNUR em:< <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>>. Acesso em: 22 fev 2020.

ALVES, J. Q. P. L. Cotidiano e coletividade: dinâmicas nos abrigos para refugiados venezuelanos em Roraima. **Revista Cadernos de Pesquisa da Escola da Cidade**, n 9, 2018. Disponível em:< <http://ojs.escoladacadade.org/index.php/cadernos/article/view/25/24>>. Acesso em: 12 nov 2020.

BASTOS, J. P. B.; Obregón, M. F. Q. Venezuela em crise: O que mudou com Maduro? **Derecho y Cambio Social**. 52 Ed., ano 25, 2018. Disponível Online na Revista Eletrônica em:< https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BETTS, A. **Survival Migration: A New Framework**. Global Governance, v. 16, 2010.

BRASIL. Decreto n 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. **Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela**. Diário Oficial da União. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9285.htm>. Acesso em: 17 out 2019.

_____. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por**

crise humanitária; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2018b. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Acesso em: 23 fev 2020.

_____. Portaria Interministerial n 9, de 14 de março de 2018. **Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional.** Diário Oficial da União. Brasília, 2018c. Disponível em:< <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/cedula-de-identidade-de-estrangeiro/portarias-interministeriais/PORTRARIAINTERMINISTERIALN9DE14DEMARODE2018DiarioOficialdaUniaoImprensaNacional.pdf>>. Acesso em: 23 fev 2020.

BRAUMAN. R. **A acção humanitária.** Traduzido por Maria de Leiria. Lisboa: Piaget, 1997.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS - CONARE. Refúgio em Números 4º Edição. ACNUR, 2019 Disponível em:< <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nos%C3%A9meros-verso%C3%83o-23-de-julho-002.pdf>>. Acesso em: 14 dez 2020.

EXÉRCITO BRASILEIRO. 1ª interiorização de 2020. 07 jan. 2020. **Exército Brasileiro.** Disponível online no Comando Militar do Leste em:< <http://www.cml.eb.mil.br/ultimas-noticias/1975-1%C2%AA-interioriza%C3%A7%C3%A3o-de-2020.html>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV. A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29097>>. Acesso em: 13 fev 2021.

G1 RORAIMA. Ocupações crescem e mais de 1,3 mil venezuelanos vivem em prédios abandonados em Roraima. G1 Roraima, 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/06/28/ocupacoes-crescem-e-mais-de-13-mil-venezuelanos-vivem-em-predios-abandonados-em-roraima.ghtml>>. Acesso em: 15 fev 2020.

GENOVA, N. P. The Borders of ‘Europe’ ... and the ‘European’ Question. In. GENOVA, N. P. **The Borders for ‘Europe’**: Autonomy of Migration, Tactics of Bordering, Duke University Press, 2017.

JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **MONÇÕES: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, 2019.

_____; AGNALDO JUNIOR; MEJIA, W.; PIETRO ROSAS, V.; OLIVEIRA, T.; SANDER, S. C.; SAMPAIO, C. **A Acolhida e a Interiorização dos Imigrantes Venezuelanos**, 2019.

_____; JUBILUT, L. L. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. IN. **E-International Relations**, vol. 1, 2018. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____; JUBILUT, L. L.; VELÁSQUEZ, M. Z. P. Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migração. In. RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R; BAENINGER, R. (Coord.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

JUBILUT, L. L. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007. Disponível em:< https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf >. Acesso em: 01 fev 2021.

MATTOS, P. A atuação do ACNUR na resposta ao fluxo de venezuelanos em Roraima. In. BAENINGER, R.; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 abr 2019.

MILESI, R.; ANDRADE, W. C. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In. BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____. COURY, P.; ROVERY, J. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. In. **Fronteiras, Culturas e Deslocamentos Populacionais.** v. 10, n. 22. Porto Alegre: AEDOS, 2018. Disponível em:< <https://www.seer.ufrgs.br/aedos/article/view/83376/49791>>. Acesso em: 29 set 2020.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. Base Legal. Operação Acolhida, s/d. Disponível em:< <https://www.gov.br/acolhida/base-legal/>>. Acesso em: 23 jun. 20.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM. **Brasil:** Informe de Interiorização Janeiro 2021. R4V, 2021. Disponível em:< <https://r4v.info/en/documents/details/82930>>. Acesso em: 13 fev 2021.

_____. **Visión Estratégica de la OIM, Fijar el rumbo de la OIM para 2019–2023.** OIM, 2019a. Disponível em:< <http://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/110/C-110-INF-1%20-%20Visi%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica%20de%20la%20OIM%20-%20Fijar%20el%20rumbo%20de%20la%20OIM%20para%202019-2023.pdf>>. Acesso em: 17 dez 2020.

_____. **BRASIL – Rodada 5 / nov. 2019b** Monitoramento do Fluxo da População Venezuelana. OIM: Brasília, 11 fev. 2019d. Disponível online no site da OIM:< <https://dtm.iom.int/reports/brasil-%E2%80%94-monitoreo-de-fluxo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-rodada-5-novembro-2019>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Relatório n. 5.** OIM, Brasília, 2018. Disponível online do site OIM: <http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/RAP_External_SitRep_No._5_PR.pdf>> Acesso em: 02 ago. 2019.

OTERO G.; TORELLY, M.; RODRIGUEZ, Y. A atuação da Organização Internacionais para as Migrações no apoio à gestão

do fluxo migratório venezuelano no Brasil. In. BAENINGER, R.; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas** 1. ed. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PAPADOPoulos, I. A política migratória do Brasil e os esforços dos Estados Unidos para integrar os países da América do Sul no Mundo Ocidental (1950-1960). X Simpósio internacional da Faculdade de Ciências Sociais: Democracia e Direitos Humanos crises e conquistas, 2019. Disponível em:< https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/106/o/Ioannis_completo.pdf>. Acesso em: 06 fev 2021.

PARSANOGLOU, D. Organizing an International Migration Machinery: The Intergovernmental Committee for European Migration. In. VENTURA, L. **International ‘Migration Management’ in the Early Cold War**. The Intergovernmental Committee for European Migration. Grecia: University of the Peloponnese, 2015.

PEDROSO, C.; JAROCHINSKI SILVA, J. C. Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios. In: VARÓN, L. S.; CALDERÓN, C. E. **La crisis venezolana: impactos y desafíos**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

POLÍCIA FEDERAL. **Imigração Venezuela/Brasil**. Brasília: MJSP - PF, 2019c. Imigração Venezuela/Brasil. Polícia Federal. nov. 2019. Disponível online no site: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentacao_novembro_2019.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

RESPONSE FOR VENEZUELAN - R4V. **A estratégia de Interiorização**. R4V, 2020. Disponível em:< <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDc5ZTk2YjktM2I5Yi00YWM1LWEyNzMtMzkzM-jFLOTlkMzZkIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTB->>

jLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection50c1cda4ca53f9fc2c34>. Acesso em: 06 jan 2021.

_____. **Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela:** January - December 2020. R4V. 13 nov. 2019. Disponível em: <<https://r4v.info/es/documents/download/72254>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

SIMÕES, G. F. (org). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil.** Curitiba: CRV, 2017.

SUBCOMITÊ FEDERAL PARA INTERIORIZAÇÃO DOS IMIGRANTES. **Estratégia de Interiorização de Venezuelanos e Venezuelanas - Dezembro 2019.** Subcomitê Federal Para Interiorização Dos Imigrantes, 20 jan. 2020. Disponível online no site R4V em:< <https://r4v.info/es/documents/details/72086>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.121 RORAIMA.** Publicado em 2018. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121decreto.pdf>>. Acesso em: 02 out 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR. Centro de Referência para migrantes e refugiados é inaugurado na UFRR. **UFRR,** publicação 23 abril 2018. Disponível em:< <https://ufrr.br/ultimas-noticias/4386-centro-de-referencia-para-imigrantes-e-refugiados-em-roraima-e-inauguradona-ufrr>>. Acesso em: 12 ago 2020.

12. Saúde e fronteiras: os impactos da crise ocasionada pela pandemia ao desenvolvimento sul-americano

Samuel de Jesus¹

RESUMO

O tema “saúde” ocupava uma posição secundária nos estudos sobre política internacional, sobretudo nos estudos sobre fronteiras, estratégia e defesa nacional, porém a crise global ocasionada pela pandemia da Covid-19, mudou isso. O fechamento de fronteiras parece inacreditável, se pensarmos na Zona do Euro e no Mercosul, no caso, o bloqueio das fronteiras argentinas, uruguaias, brasileiras e paraguaias; sobretudo, o aumento vertiginoso do contrabando e do volume drogas apreendidas nas fronteiras brasileiras, durante a pandemia, impulsionado pelo aumento do consumo de entorpecentes, resultado do isolamento, ansiedade, depressão do período de quarentena.

Palavras-Chave: Saúde; Coronavírus; Fronteiras; Desenvolvimento; Economia.

1. TEMÁTICA SAÚDE E FRONTEIRAS

O terceiro encontro regional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, realizado em Campo grande – MS, entre os dias 23 a 26 de setembro de 2019, contou com a presença dos estudantes dos cursos de saúde, especialmente os estudantes do curso de Enfermagem da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O evento cujo tema era *As Fronteiras do Centro Oeste no Contexto da Política Nacional de Defesa* contou com uma área temática, intitulada *Saúde e Fronteiras*. A elaboração dos temas a serem considerados no evento visava a incorporar perspectivas amplas, dentre elas: meio ambiente, pobreza, cibernética, direito, imigração e saúde. Procurava ampliar o leque de assuntos de Defesa como uma forma de “civilinizar” um tema quase

1 Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp de Araraquara-SP. Professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Organizador do livro: “A Integração Sul-Americana: o caso de Brasil e Peru” pela editora UFMS em 2020 e “Defesa & Fronteiras: novos estudos e perspectivas temáticas”, publicado pela Dialética Editora em 2020. Contato: samuel.jesus@ufms.br.

restrito à área militar, e sob a concepção de segurança e desenvolvimento. O evento ocorreu em um período que antecedeu as primeiras notícias sobre os contágios por coronavírus. Já, em 2020, a temática de saúde estava, urgentemente, alçada à primeira preocupação mundial, devido à pandemia da Covid-19. O seu impacto sobre a geopolítica mundial foi muito além do fechamento de fronteiras como parte das medidas sanitárias para a contenção da propagação do vírus. Gerou-se crises e um sério óbice ao desenvolvimento econômico mundial.

2. O QUE É O COVID-19?

Geneticamente, o coronavírus faz parte da família de vírus conhecida como SARS CoV-2, que são capazes de provocar doenças nos humanos e em animais. Os pesquisadores chineses detectaram que o vírus é originário de morcegos. Ocorreu um fenômeno denominado “*transbordamento zoonótico*”, ou seja, uma mutação a partir do vírus capaz de infectar os morcegos. Essa mutação permitiu que também humanos fossem infectados, isso ocorreu naturalmente, sem a interferência humana. Em 08 de abril de 2020, tínhamos 1,3 milhão de pessoas infectadas pela Covid-19, em mais de 200 países e territórios, e 74,3 mil óbitos. Desde o início do surto, a OMS já enviou mais de 900 mil máscaras cirúrgicas, 62 mil máscaras N95, 1 milhão de luvas, 115 batas médicas, 17 mil óculos de proteção e 34 mil proteções faciais para 133 países. A agência também enviou *kits* de testes para 126 países. (*Qual a origem desse novo coronavírus? In:* Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas - INI/Fiocruz: 24.06.2020).

O primeiro país na África a ter um caso registrado foi o Egito, em 14 de fevereiro de 2020. O vírus que estava, predominantemente, nas capitais viu sua propagação pelo interior, e o número de mortes, em abril, já tinha chegado a mais de 500. A diretora regional para a África da OMS, Matshidiso Moeti, já antevia: “a Covid-19 pode provocar milhares de mortes, mas também causar devastação econômica e social”. Na Ásia, assim como no restante do mundo, a pandemia tem consequências econômicas e sociais. Segundo a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico, Escap, a crise sanitária representa um “risco imediato para as perspectivas econômicas da região,

aprofundando a desaceleração econômica que já estava em andamento”; recomenda a adoção de estímulos econômicos aos países da região Ásia-Pacífico, além de gastos em saúde da ordem de US\$ 880 milhões por ano, sobretudo, a criação de um fundo emergencial regional para a área de saúde. (“*Quase 100 dias após anúncio da covid-19, mundo tem mais de 74 mil mortes*”. In: ONU News).

3. PANDEMIA E FRONTEIRAS

Impactos econômicos do fechamento de fronteiras, restrições à livre circulação de pessoas, negócios e serviços, derrubaram os Produtos Internos Brutos dos países do continente americano e os índices de desenvolvimento humano. Em 15 de março de 2020, a Argentina fechou suas fronteiras, para evitar os contágios por coronavírus. Durante o fechamento, somente argentinos e estrangeiros residentes puderam entrar no país. Os grandes parques turísticos, como as Cataratas do Iguaçu foram fechados. (Coronavírus. In: Jornal do Comércio, 16.03.2020). No mês de março, a Argentina abandonou as negociações, no âmbito do MERCOSUL, unilateralmente, e voltou-se para a economia interna. Ao fazer isso, feriu os princípios do bloco, os quais estabelecem que as decisões são tomadas em conjunto entre os países pertencentes ao MERCOSUL, ou seja, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. (RESENDE, 2020).

Em 12 de novembro de 2020, o jornal O Estado de S. Paulo mencionou os dados de levantamento feito pelo economista Marcel Belasiano, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. O impacto da pandemia sobre o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro foi da ordem de 5,8%, assim fechando o ano de 2020 com um desemprego de 13,4%. A desocupação no primeiro trimestre até o mês de agosto de 2020 ficou em 14,4%, o endividamento (dívida/ PIB) de 101,4% (*Impactos econômicos da pandemia no Brasil estão entre os mais graves*. In: Estadão Conteúdo – Diário do Comércio: 12.11.2020).

Segundo o portal G1, “Na Argentina entra em vigor a regra que fecha as fronteiras até para argentinos que estão fora do país”. No dia 27.12.2020, o governo voltou a restringir a entrada de pessoas, no país, até 31 de março de 2021. Ampliou-se a entrada em portos, aeroportos,

travessias internacionais e centros de fronteiras. Segundo matéria da Agência Brasil, “Colômbia militariza fronteira com Brasil e Peru, por causa da Covid-19”, o presidente da Colômbia Ivan Duque aumentou a presença militar, na fronteira na região colombiana mais afetada, ou seja, a região que faz fronteira com o Brasil e Peru, se trata da cidade de Leticia, que pertence ao estado colombiano de Amazonas. Essa cidade possui um presídio, que é o principal foco de contágio. Foram 90 pessoas contaminadas, de um total de 181 pessoas que compõe sua população carcerária. (“Na Argentina entra em vigor regra que fecha as fronteiras até para argentinos que estão fora do país”. In: G1). No dia 19 de março, o governo brasileiro publicou uma portaria, que restringiu a entrada de estrangeiros oriundos da Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Colômbia, Bolívia e Peru. (CAZARRÉ, 2020).



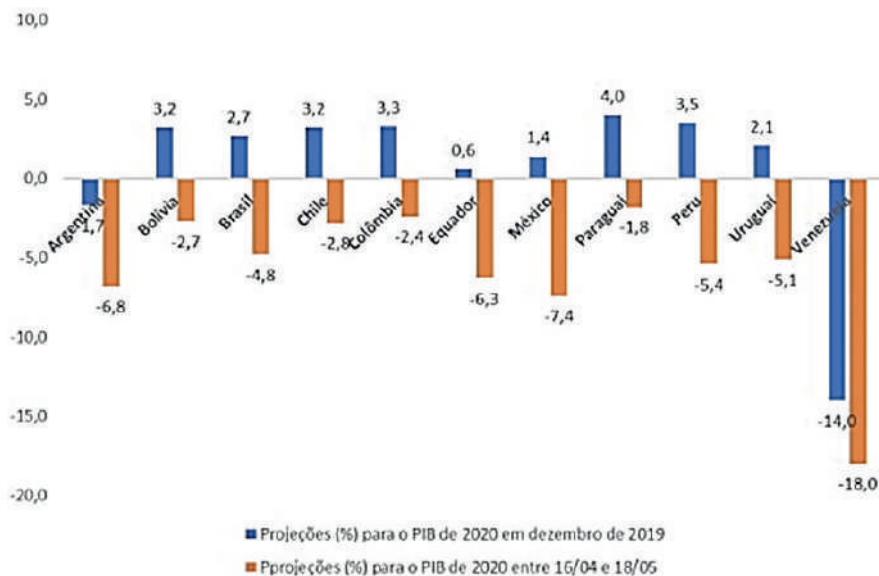
Figura 2. Espacialização das normas que regulam os fluxos fronteiriços.
Dados: Brasil 2008; 2009; Colômbia 1938; 1982.

Em 17 de dezembro de 2020, o presidente do Uruguai Luis Lacalle Pou também anunciou uma contenção, que proibiu a entrada de estrangeiros de 21 de dezembro de 2020 a 10 de janeiro de 2021. A medida impactou, negativamente, o setor turístico, pois esse é considerado um período de alta temporada e importante, economicamente, para o setor. Juntamente com a segunda onda da pandemia do coronavírus na Europa, temos a mutação desse vírus, ainda mais contagiosa, e difícil de ser diagnosticada, e que dificultam as medidas de prevenção. A reportagem da CNN Brasil, assinada por Guilherme Venaglia, intitulada: “Mutação de coronavírus fecha fronteira e acende alerta às vésperas do natal”, destaca que o primeiro alerta veio do Reino Unido, sendo considerado o caso do contágio dessa variação como “*fora de controle*”. A Colômbia, o Chile e a Argentina suspenderam voos vindos do Reino Unido, dentre outros países, como a Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Áustria, Bulgária, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Dinamarca, El Salvador, Espanha, França, Guatemala, Holanda, Hong Kong, Irlanda, Índia, Irã, Israel, Itália, Kuwait, Letônia, Marrocos, Noruega, Omã, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, República Dominicana, Rússia, Suécia, Suíça, Trinidad e Tobago, Turquia e Uzbequistão. (VENAGLIA, 2020).

A pandemia gerou imensos prejuízos às companhias aéreas, sobretudo, para o turismo. A IATA, Associação Internacional dos Transportes Aéreos, que representa 290 empresas no mundo, divulgou que o tráfego aéreo internacional não deverá voltar à normalidade antes de 2024, ou seja, alcançará os números do período pré-pandemia somente em 2024. Outra informação do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, intitulada “Projeções do PIB na América do Sul e México despencam pós-pandemia”, publicada em 02.06.2020, salienta que a média de projeção de dez países, exceto Venezuela, foi de 2,2%, porém, com a chegada da pandemia, essa média chegou à 4,5% negativos. Antes da pandemia, o Paraguai estava com uma taxa de crescimento cuja previsão era de 4,0%; Peru, 3,5%; Colômbia, 3,3%; Bolívia e Chile, 3,2%, e Brasil, 2,7%. Após a pandemia, os dados de abril e de maio de 2020 caíram, Colômbia, Chile e Bolívia, respectivamente: 2,4% e 2,8%. O Peru obteve uma taxa negativa de -5,4%; México, -7,4%;

Paraguai, 1,8%, e o Brasil, -4,8%. (*Projeções do PIB na América do Sul e México despencam pós-pandemia. In: FGV – IBRE, 2020*).

Sondagem Econômica da América Latina FGV IBRE



Segundo Sinara Bueno, despachante aduaneira da Câmara de Comércio Brasil e China, os reflexos da pandemia nas exportações e importações brasileiras são visíveis, por exemplo, há falta de contêineres para as exportações. Isso ocorre devido ao fato de que existem poucos navios saindo da China, assim esses contêineres ficam acumulados nesse país, segundo ela; *quanto as nossas importações da China já podemos sentir no dia a dia do Comex: embarques atrasados, falta de documentação (necessidade de fazer telex release), cancelamentos de embarques devido a atrasos na produção chinesa.* (BUENO, 2020). Isso afeta, por exemplo, a indústria brasileira de eletroeletrônicos. *De acordo com a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), 70% das empresas do setor já lidam com problemas de abastecimento de componentes e insumos importados da China.* (BUENO, 2020).

Essa é uma das limitações impostas pela pandemia ao comércio mundial, e que desacelera o desenvolvimento global. Isso seria impensável há pouco tempo, porém as epidemias anteriores, como a gripe aviária ou o H1N1, já tinham dado pistas sobre os impactos da questão sanitária nas econômicas. A pandemia impõe limites ao mercado global, que no imaginário coletivo, seria inatingível. Lembra, em muito, a peste bubônica, ocorrida na Europa Feudal, entre 1343–1353, e que vitimou pelo menos 75 milhões de pessoas. Essa pandemia traz similaridades com a atualidade, ao que se sabe, foi resultado da circulação de pessoas em torno da atividade comercial do período, sobretudo, devido às rotas entre o continente asiático e as cidades situadas nas costas do Mar Mediterrâneo, entre elas, se destacando Veneza e Gênova, na península Itálica. Acredita-se que os hospedeiros tenham sido os ratos presentes nas embarcações, que levavam e traziam produtos da Ásia para a Europa e vice-versa. (RENNIE, 2020).

5. ILÍCITOS NAS FRONTEIRAS DURANTE A PANDEMIA.



Fonte: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de MS.

De acordo com Verotti (2020), o *Comércio ilegal na pandemia tem alta de 200%, via e-commerce, apesar do recente fechamento das*

fronteiras. Esse fato mostra um incremento, inclusive, de atividades ilícitas, abrindo uma via cibernética que certamente continuará, mesmo no período pós-pandemia.

Nem mesmo o fechamento da Ponte Internacional da Amizade – ligação entre o Brasil e o Paraguai – e a redução das atividades em outros pontos de entrada de mercadorias no País (portos e aeroportos), por causa da pandemia, impediu que alguns setores constatassem o aumento da atuação dos contrabandistas durante a quarentena, impulsionado fortemente por meios virtuais. Com o distanciamento social, segundo a ABCF, houve incremento de até 200% nas vendas de produtos ilegais por meio de plataformas de e-commerce, que, antes mesmo do advento da Covid-19, geravam prejuízos anuais superiores a R\$ 30 bilhões. (VEROTTI, 2020).

O comércio digital foi utilizado pelos brasileiros, durante à pandemia, como uma alternativa ao fechamento do comércio presencial. Esse fato fez com que falsificadores e contrabandistas expandissem os volumes e tipos de produtos, comercializados nas redes sociais. Nas fronteiras, a diminuição de pessoas em circulação e a redução do número de agentes públicos facilitaram a transposição das fronteiras pelos contrabandistas, que puderam, facilmente, escoar e distribuir seus produtos. A apreensão de cigarros falsificados, de acordo com os dados da Polícia Rodoviária Federal, aumentou 800%. (VEROTTI, 2020).

Segundo dados da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, divulgados em 05.12.2020: “*Apreensões de drogas batem recorde em Mato Grosso do Sul e ultrapassam 707 toneladas em 2020*”. De janeiro a novembro de 2020, o aumento foi de 103% em comparação ao ano de 2019, ano no qual foi apreendido 348 toneladas de drogas. Do total de 707 toneladas referentes à 2020, 639 toneladas são de maconha, drogas sintéticas, 11 toneladas, cocaína, 2,3 toneladas mais 1 toneladas de pasta base, haxixe 341 quilos e crack 36,8 quilos. (BELCHIOR, 2020).

Drogas apreendidas em MS - em toneladas -	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (até Nov)	Total (toneladas)
Cocaina e Derivados	5,3	4,4	3,9	2,6	5,7	3,4	25,3 Ton
Maconha e Derivados	273,8	291,4	377,1	336,5	363,8	704,4	2.347,0 Ton.
Total	279,1	295,8	381,0	339,1	369,5	707,8	2.372,3 Ton.



Fonte: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de MS.

O consumo de drogas aumentou, vertiginosamente, em 2020, durante a pandemia, os dados são do Ministério da Saúde. O socorro por uso de alucinógenos aumentou 54%, entre março e junho desse ano. (BRITO, 2020).

Dados do Ministério da Saúde mostram que, nas redes credenciadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o socorro por uso de alucinógenos cresceu 54% de março a junho, em comparação com o mesmo período do ano passado. Sob qualquer ângulo que se olhe, trata-se de um avanço espantoso. Na história recente, raras foram as vezes que aumentos do tipo foram registrados, o que pegou de surpresa inclusive profissionais de saúde. (BRITO, 2020).

É presumível afirmar que esse aumento é reflexo dos efeitos do isolamento social, como parte das medidas sanitárias de combate ao coronavírus, ou seja, da perda de renda, da depressão, da solidão, do medo de adoecer e morrer, da sensação de insegurança, dentre outros.

Segundo Clarissa Corradi-Webster, professora de psicologia da Universidade de São Paulo e pesquisadora do tema. A história ensina que, nos momentos de grande aflição, a tendência é sempre essa. Foi assim na crise de 2008 nos Estados Unidos, quando milhões de indivíduos perderam o emprego. À época, as autoridades notaram a intensa procura por químicos que pudessem fazer com que as pessoas esquecessem as dificuldades impostas pelo declínio econômico. Fenômeno idêntico foi observado após os atentados de 11 de setembro de 2001. Segundo um relatório produzido pela Organização Mundial da Saúde, as elevadas taxas de stress associadas a acontecimentos catastróficos, como a pandemia do coronavírus, induzem invariavelmente ao uso abusivo de álcool e drogas e, nos casos mais dramáticos, ao comportamento suicida. Outro motivo para o aumento explosivo do consumo de drogas nos últimos meses é resultado direto das restrições de circulação. Com muitos grupos de apoio fechados, sem poder realizar suas habituais reuniões, as pessoas que precisam de ajuda não conseguiram encontrar o suporte indispensável, o ombro amigo ou apalavra apaziguadora. “Acompanhamentos terapêuticos foram interrompidos pelo isolamento, o que ampliou para os dependentes a sensação de desamparo”, explica a psicóloga Clarissa Corradi-Webster. Sem esse tipo de auxílio, é de esperar que o consumo de drogas aumente, fazendo crescer o número de dependentes e a quantidade de recaídas de indivíduos em recuperação. É um processo automático. (CORRADI-WEBSTER *Apud* BRITO, 2020).

Eduardo Bettini, coordenador de fronteiras do ministério afirmou:
Não me lembro de um evento que tenha tido um impacto tão grande sobre o tráfico e o consumo de drogas como a pandemia do coronavírus (...) Esse tipo de mudança no comportamento dos usuários costuma demorar anos ou décadas. Desta vez, foram poucos meses. (BRITO, 2020). Essa afirmação permite-nos observar os impactos psicológicos, ocorridos pelo isolamento social, e como as drogas funcionam como uma válvula de escape.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esses fatos impõem aos estudiosos das fronteiras uma ampliação de sua visão, para além da dimensão da concepção de segurança, ou seja, promover um desenvolvimento analítico relativo aos aspectos estratégicos amplos a serem considerados e que absorvam uma perspectiva civil, a partir da incorporação de pesquisas produzidas nas universidades e em demais centros de pesquisas, públicos e também privados. Essas problemáticas fronteiriças, que envolvem as preocupações estratégicas e de defesa nacional, impelem os estudiosos à superarem a concepção de segurança e de desenvolvimento que remonta aos anos 1960 e 1970, e que se revela anacrônica, na atualidade' pois, no território, se encontram ameaças difusas que extrapolam as medidas militares, e exigem do engajamento dos civis especialistas, sobretudo, com capacidade de formulação de um plano estratégico que supere problemáticas tão difusas.

Os impactos na aviação mundial, assim como em todos os aspectos ligados à mobilidade, ocasionaram o fechamento das fronteiras, o que representa um hiato, em um mundo cada vez mais globalizado, e que preconiza a livre circulação de pessoas, negócios e serviços. Poucos acreditavam que uma pandemia global poderia ocasionar severos impactos econômicos no mundo, através do fechamento de fronteiras e do retorno ao incremento do mercado interno. Os agentes do mercado que defendiam um “Estado mínimo”, inclusive, com restrição aos gastos de saúde, agora dependem os subsídios estatais para sua sobrevivência; coube aos governos bancarem medidas sanitárias de combate à pandemia, sobretudo, garantindo as pesquisas desenvolvidas nas universidades públicas, assim como a compra das vacinas e de seus implementos, como seringas e agulhas. A banda larga foi o meio utilizado para a superação das restrições físicas. Nesse ponto de vista, a pandemia pode ter desenvolvido um *know how* em teleconferências, incrementado, agilizado e barateado contatos e circulação de bens e serviços presencialmente; no entanto setores como o turismo: hotéis, bares, restaurantes foram afetados, assim como o setor cultural, que envivia *shows*, peças teatrais, entre outros.

O aumento do consumo de drogas ilícitas, impulsionado pelos reflexos do isolamento social, tais como: a depressão, incertezas, angústias e solidão, entre outros, fez com que a demanda por essas substâncias aumentasse o tráfico de drogas, e o consequente recorde no número de apreensões nas fronteiras brasileiras pela Polícia Rodoviária Federal e demais órgãos. O aumento do *e-commerce* de produtos contrabandeados fez com que a rede mundial de computadores suplantasse as fronteiras físicas. Essa dinâmica impõe novos desafios aos órgãos de repressão aos ilícitos, sobretudo o entendimento de que o contrabando é um reflexo da pobreza e da falta de alternativa econômica das pessoas que se prestam à essa atividade ilícita, e que o consumo de drogas é uma questão de saúde pública, assim o combate deverá compreender aspectos, para além da fiscalização e da repressão. É preciso “*civilinizar*” e *desmilitarizar* a solução para esses problemas, e considerá-los, no âmbito das medidas públicas de saúde e de desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

- BELCHIOR, Joelma. **Apreensões de drogas batem recorde em Mato Grosso do Sul e ultrapassam 707 toneladas em 2020.** In: Portal do Governo de Mato Grosso do Sul: 05.12.2020. Disponível em: <http://www.ms.gov.br/apreensoes-de-drogas-batem-recorde-em-mato-grosso-do-sul-e-ultrapassam-707-toneladas-em-2020/>. Extraído em: 08.01.2021
- BRITO, Sabrina. **“O consumo de drogas explode na quarentena”.** In: Revista VEJA: 17.08.2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/saud/o-consumo-de-drogas-explode-na-quarentena/>. Extraído em: 04.01.2021
- BUENO, Sinara. **Coronavírus: Economia e Comércio Exterior.** In: fazcomex: 05.01.2021. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/coronavirus-economia-e-comercio-exterior/>. Extraído em: 08.01.2021
- CAZARRÉ, Marieta. **Colômbia militariza fronteira com Brasil e Peru por causa da covid-19.** In: Agência Brasil: 13/05/2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-05/>

colombia-militariza-fronteira-com-brasil-e-peru-por-causa-da-covid-19. Extraído em: 30.12.2020

Como e quando será a retomada aérea na América do Sul. *In:* Viagem em pauta. Disponível em: <https://viagemempauta.com.br/2020/09/03/como-e-quando-sera-a-retomada-aerea-na-americado-sul/>. Extraído em 30.12.2020

CORONAVÍRUS. Argentina fecha fronteiras por 15 dias após avanço do coronavírus. *In:* Jornal do Comércio: 16.03.2020. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/especiais/coronavirus/2020/03/729531-argentina-fecha-fronteiras-por-15-dias-apos-avanco-do-coronavirus.html. Extraído em: 30.12.2020

Impactos econômicos da pandemia no Brasil estão entre os mais graves. *In:* Estadão Conteúdo – Diário do Comércio: 12.11.2020. Disponível em: <https://dcomercio.com.br/categoria/economia/impactos-economicos-da-pandemia-no-brasil-estao-entre-os-mais-graves>. Extraído em: 30.12.2020

MARQUES, Rita de Cassia. SILVEIRA, Anny Jackeline Torres. PIMENTA, Denise Nacif. **A PANDEMIA DE COVID-19: INTERSEÇÕES E DESAFIOS PARA A HISTÓRIA DA SAÚDE E DO TEMPO PRESENTE** *In:* COLEÇÃO HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE: VOLUME III. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/a-pandemia-de-covid-19_intersecoes-e-desafios-para-a-historia-da-saude-e-do-tempo-presente.pdf. Extraído em: 03.01.2021

Na Argentina, entra em vigor regra que fecha fronteiras até para argentinos que estão fora do país. *In:* France Presse – Portal G1: 27.03.2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/27/na-argentina-entra-em-vigor-regra-que-fecha-fronteiras-ate-para-argentinos-que-estao-fora-do-pais.ghtml>. Extraído em: 30.12.2020

Qual a origem desse novo coronavírus? *In:* Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas (INI/Fiocruz): 24.06.2020. Disponível

em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/qual-origem-desse-novo-coronavirus>. Extraído em: 03.01.2021

“Quase 100 dias após anúncio da covid-19, mundo tem mais de 74 mil mortes”. In: ONU News. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1709852>. Extraído em: 03.01.2021

RENNIE, Kriston R. **Peste bubônica também exigiu plano econômico dos governos medievais.** In. Galileu: 10.05.2020. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Historia/noticia/2020/05/peste-bubonica-tambem-exigiu-plano-economico-dos-governos-medievais.html>. Extraído em: 10.01.2021

RESENDE, Marcelo. **Coronavírus: Argentina abandona negociações do Mercosul para priorizar política econômica interna.** In: rfi - Portal G1: 25.04.2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/25/coronavirus-argentina-abandona-negociacoes-do-mercosul-para-priorizar-politica-economica-interna.ghtml>. Extraído em: 30.12.2020

Uruguai fecha fronteiras para conter ‘crescimento exponencial de Covid 19’. In: O Globo: 17.12.2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/uruguai-fecha-fronteiras-para-conter-crescimento-exponencial-da-covid-19-24800935>. Extraído em: 02.01.2021

VALLS, Lia. **Projeções do PIB da América do Sul e México despencam pós-pandemia.** In: IBRE – FGV: 02.06.2020. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/noticias/projcoes-do-pib-da-america-do-sul-e-mexico-despencam-pos-pandemia>. Extraído em: 30.12.2020

VENAGLIA, Guilherme. **Mutação do coronavírus fecha fronteiras e acende alerta às vésperas do Natal.** In: CNN: 21.12.2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/21/mutacao-da-covid-19-acende-novo-alerta-as-vesperas-das-festas-de-fim-de-ano>. Extraído em: 02.01.2021

VEROTTI, Angelo. **O vírus do contrabando.** In: ISTOÉ: Dinheiro: 30/10/20. Disponível em: <https://www.istoeedinheiro.com.br/o-virus-do-contrabando>. Extraído em: 04.01.2021

13. A utilização de direito estrangeiro como parâmetros referenciais, em controle de constitucionalidade: o direito constitucional além-fronteiras

Thiago Cavalcanti¹

RESUMO

No domínio do Direito Constitucional Comparado, estudos têm se debruçado, já há algum tempo, sobre a necessária análise sobre a utilização de direito estrangeiro em julgamentos pelos tribunais nacionais. O assunto tem sido fonte de preocupações teóricas, com reflexos acadêmicos e de aplicação na prática dos tribunais constitucionais, em diversos países, mas somente mais recentemente debates mais sistematizados e focalizados nesse assunto têm surgido no Brasil. Neste estudo, será analisado a problematização acerca da utilização de direito estrangeiro pelas Cortes Constitucionais, mais especificamente, pelo Supremo Tribunal Federal em seus julgamentos em sede controle de constitucionalidade. Para tanto, ter-se-á em consideração as mudanças paradigmáticas havidas na concepção de constituição e seus reflexos no âmbito de um novo dimensionamento da atuação da jurisdição constitucional. Não obstante haja algumas correntes que se posicionem verticalmente contra ou a favor dessa utilização, a incidência real e frequente do fenômeno evidencia que é necessária a observância de que tal prática não passe despercebida, com utilização indiscriminada ou descontextualizada de precedentes estrangeiros. Tendo em vista a crescente atuação do Poder Judiciário, em número crescente de decisões delicadas, muitas vezes assumindo posições que eram antes somente reservadas ao Poder Legislativo, a busca de informação e orientação tem de estar aberta ao que as experiências de outras sociedades têm a contribuir. A maneira pela qual essas referências adentram o ambiente jurídico brasileiro, por meio da atividade jurisdicional constitucional, é que deve ser mais de perto observada, já que é prática cada vez mais frequente em utilização, não só pelos ministros, mas por vários interlocutores, em processos dessa natureza no Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Constitucionalismo; Transconsitucionalismo; Jurisprudência estrangeira; Controle de constitucionalidade.

¹ Formado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Advogado. E-mail: ac.thiago@yahoo.com.

1. A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA DIMENSÃO DA ATUAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Característica marcante do Direito Constitucional contemporâneo é o especial destaque franqueado à jurisdição constitucional, decorrente da conformação da realidade jurídica à hodierna dimensão normativista do fenômeno da constitucionalidade (Barroso, 2012a, p. 68). Investida de força normativa e de efetividade, a concepção de Constituição, na contemporaneidade, amplia o horizonte de possibilidades da atuação jurisdicional constitucional, que, enfrentando casos cada vez mais complexos, tem ensejado a eclosão de decisões transformadoras, com reflexos políticos e sociais para toda a sociedade.

A atuação da jurisdição constitucional, revelando, na prática, o conteúdo da Constituição como instrumento de salvaguarda das conquistas adquiridas, bem como de avanço em direção às promessas ainda não realizadas (Barroso, 2012a, p. 68), não mais pode ser realizada dentro de parâmetros normativos aplaudidos, identificados com a superficialidade literal do texto. Nas palavras do insigne constitucionalista Paulo Bonavides, é a atividade do controle de constitucionalidade revestida de elevado teor de politicidade; é controle criativo, substancialmente político, perquirindo conteúdo substancial e principiológico da norma, devendo “descer ao fundo da lei” (Bonavides, 2008, p. 299).

Consequentemente, outras fontes e parâmetros precisam ser aglutinados, no momento da realização do direito, quer dizer, no momento da atuação do órgão jurisdicional constitucional, às normas positivas sedimentadas no texto constitucional.

Nessa esteira, verifica-se ser cada vez mais comum o uso de direito estrangeiro como referenciais, quer proveniente do Direito Internacional, quer das inúmeras outras Ordens Jurídicas Constitucionais dos Estados. Este uso tem-se tornado mais frequente, no Brasil, após a redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Silva, 2014, p. 57). Fato incontestável é que a utilização de direito estrangeiro como referencial para decisões em jurisdição constitucional, mais especificamente, controle de constitucionalidade, “está na ordem do dia” (Rothenburg, 2014, p. 40).

As soluções para os casos difíceis, os chamados *hard cases*², necessitaram – e necessitam – de uma renovação das fontes do Direito a serem utilizadas pelo Órgão Julgador. Isso está diretamente ligado ao atual estágio de desenvolvimento da jurisdição constitucional, seus fins e, principalmente, seus resultados práticos nos casos concretos. Luis Roberto Barroso, forte defensor dessa nova ordem jurídica pluridimensional, assevera:

[N]esse ambiente em que a solução dos problemas jurídicos não se encontra integralmente na norma jurídica, surge uma cultura jurídica pós-positivista.

De fato, se a resposta para os problemas não pode ser encontrada de maneira completa no comando que se encontra na legislação, é preciso procurá-la em outro lugar. E, assim, supera-se a separação profunda que o positivismo jurídico havia imposto entre o Direito e a Moral, entre o Direito e outros domínios do conhecimento. Para achar a resposta que a norma não fornece, o Direito precisa se aproximar da filosofia moral – em busca da justiça e de outros valores –, [e] da filosofia política – em busca de legitimidade democrática e da realização de fins públicos que promovam o bem comum. (Barroso, 2014, p. 12).

Há uma releitura da hermenêutica jurídica, num contexto filosófico pós-positivista (Barroso, 2012a, p. 109), que abandona a centralidade no sistema axiomático-dedutivo. Esse método, ponto fulcral da ciência clássica do Direito, é tributário da filosofia kantista e da sistematização dos métodos hermenêuticos sistematizados por Savigny, buscando o máximo de objetividade e de certeza extraída somente da norma. Enceta-se a adoção de um novo método, pluridimensional, aberto aos valores, aos fins e às razões históricas, que, em essência, descortinam o conteúdo e os pressupostos da norma. (Bonavides, 2008, p. 135).

A atividade jurisdicional, mormente constitucional, tem se desenvolvido numa práxis muito mais argumentativa, endereçada a uma maior e mais abrangente pluralidade de interlocutores do que a realizada até meados do século passado, quando se voltavam as cortes

2 Ronald Dworkin, no capítulo 4 do seu livro “Levando os direitos a sério”, propõe uma nova teoria para os casos difíceis, os casos em que se não disponha de regra de direito específica e clara, estabelecida anteriormente pela autoridade competente, para a tomada de decisão. Não há solução prévia e pronta legislada. (Dworkin, 2010, p. 127).

e os sistemas judiciários para si próprios, buscando estabelecer relações de validade e legitimidade entre as normas, os fatos, e as intelecções de seus aplicadores.

Nessa ampliação de possibilidades argumentativas, ressalta-se, por vezes, a emergência da utilização, cada vez mais abundante, de referenciais estrangeiros, seja por meio de citação de jurisprudência, seja por referência a parâmetros, constitucionais, legislativos e doutrinários de outros países.

Com o acentuado progresso em inovação tecnológica, especialmente no último quartel do século passado, no que diz respeito à tecnologia da informação e às redes cibernéticas de comunicação, é possível afirmar que nunca se teve acesso a tão extenso volume de informação jurisprudencial como nos dias atuais.

Direito estrangeiro e Direito Internacional estão na ordem do dia. Aparecem nas decisões do Supremo Tribunal Federal e, cada vez mais, nas decisões de todos os graus de jurisdição. Estão também presentes nos pronunciamentos dos demais operadores jurídicos: nas petições dos advogados, nos pareceres, nas manifestações do Ministério Público, como matéria de concursos públicos, enfim, na prática jurídica cotidiana. (Rothenburg, 2014, p. 40).

A maior facilidade de análise e de acesso à jurisprudência estrangeira, por sua vez, não deve permitir uma utilização indiscriminada de superficial tentativa de adequação incongruente, principalmente, quando informem a decisão presente como fundamentação, na perspectiva de sua vinculação ao caso sob julgamento (Silva, 2014, p. 58).

Nesse contexto, de um novo e mais amplo dimensionamento da jurisdição constitucional, se é bem verdade que o Direito não cabe dentro da norma; também o é que lhe não cabe somente fora dela.

2. DA EVOLUÇÃO DAS CONCEPÇÕES DE CONSTITUIÇÃO, CONSTITUCIONALISMO E SEUS REFLEXOS NO MODELO DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Em sua origem, a concepção de Constituição, como instrumento político-jurídico orientado para conter o Poder do Estado, é tributária dos

postulados liberais que inspiraram as Revoluções Francesa e Americana do séc. XVIII (Mendes, et al., 2011, p. 45). É nesse contexto histórico que têm origem os termos Constituição e Constitucionalismo (Barroso, 2012a, p. 27). Essa “Era das Revoluções” (Hobsbawm, 2012) inspirou as novas formas políticas do Estado, posteriormente denominado de Estado Moderno, e em suas vindouras variadas denominações, a depender do conceito de constitucionalismo adjacente ao momento histórico e teórico, tais quais, Estado Liberal, Estado de Direito, Estado Constitucional, e assim por diante.

A ascensão do Constitucionalismo, inspirado nos ideais revolucionários, é um importante fator para a decisiva vitória da ideologia secular sobre a religiosa, não obstante, nos Estados Unidos da América, berço inaugural do Estado Constitucional moderno, a grande maioria da população fosse extremamente sectária, à época do surgimento da Carta Constitucional, à religião protestante (Hobsbawm, 2012, p. 350).

Nesse contexto, a afirmação de postulados de base secular pretendia assegurar o estabelecimento das conquistas revolucionárias contra o anterior absolutismo, encontrando, na Carta constitucional, o instrumento institucional de garantia das recentes conquistas liberais.

Importante é observar que esse processo não se deu de forma isolada. Ao revés, foi um processo de profunda dinamicidade e confluência de experiências além das fronteiras das Nações. Fato de relevo, nesse sentido, é que, embora tenha sido a Revolução Francesa o grande marco histórico do advento do Estado Liberal, foi o Constitucionalismo americano que deu caráter de documento jurídico e normativo à Constituição (Barroso, 2012a, p. 99).

A experiência constitucionalista é exemplo notável de que o intercâmbio de experiências entre diferentes países é um dos fatores que ensejam o desenvolvimento e a evolução do pensamento humano, quebrando fronteiras que, politicamente muitas vezes parecem ser intransponíveis.

O modelo brasileiro de controle de constitucionalidade é exemplo proveitoso da confluência de experiências estrangeiras à construção de um sistema nacional, pois, embora, hodiernamente,

possua fundamentos, institutos e desenvolvimentos doutrinário e jurisprudencial próprios, o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro tem sua estruturação inspirada em dois modelos amplamente conhecidos pela denominação gentílica dos Estados nos quais surgiram: primeiramente, o modelo de controle americano, seguido do modelo de controle austríaco, também denominado de modelo continental europeu, de controle de constitucionalidade (Barroso, 2012b, p. 87).

Desse modo, a evolução do modelo brasileiro deu-se de maneira a confluírem as experiências estrangeiras (Bonavides, 2008, p. 325), somadas ao desenvolvimento e à criação de institutos e de formulações próprias, permitindo uma soma de matizes exógena e endógena, que engendraram no atual modelo de controle de constitucionalidade brasileiro.

2.1 Da força normativa e da efetividade da Constituição

Marco fundamental do novo momento constitucional decorre da elevação da norma constitucional à norma jurídica. Esse novo pensamento, que garante vida à atividade constitucional, em muito decorre do trabalho do constitucionalista alemão Konrad Hesse, manifestamente expressa no título de seu famoso livro: “A força Normativa da Constituição”.

A fonte dessa força normativa seria estabelecida na medida em que a Constituição corresponesse à realidade presente, compreendendo as singularidades da conjuntura política, econômica e social do momento. Mais que isso, aduz à necessidade de que esse desenvolvimento incorpore o “estado espiritual” (*geistige Situation*) de seu tempo. Para o publicista, “isso lhe há de assegurar, enquanto ordem adequada e justa, o apoio e a defesa da consciência geral.” (Hesse, 1991, p. 20)

Esse valor normativo, contudo, não decorre da imutabilidade da norma textualmente posta; muito ao contrário, é da convivência e da reciprocidade entre os caracteres de rigidez e de flexibilidade, que é proporcionado o desenvolvimento natural do sistema constitucional³.

3 Adota-se, no ponto, a concepção de sistema descrita por Paulo Bonavides em seu Curso de Direito Constitucional, capítulo 3, especialmente o item 11, em que coteja o sistema constitucional em virtude da emergência de uma nova hermenêutica constitucional, para

Não há perplexidade nessa constatação. A evolução constitucional necessita de estabilidade, mas, também, de desenvolvimento. Como afirma Gilmar Mendes, “não há uma pretensão de completude do sistema constitucional” (Mendes, et al., 2011, p. 1054). É, pois, o desenvolvimento constitucional, decorrência natural do desenvolvimento da sociedade, com influxos, em via de mão dupla, entre a sociedade e a Constituição, bem como os Estados além-fronteiras.

2.2 Desenvolvimento da jurisdição constitucional e sua comunicação com outros modelos constitucionais

Ocorre que a interação entre sociedade e Constituição não se faz, concretamente, entre determinada Constituição e a sociedade que lhe é constituinte; ou, pelo menos, não somente entre estas.

Em virtude de uma maior interdependência estrutural em vários setores das sociedades contemporâneas, capitaneada pela recente aceleração do fenômeno da globalização, a interação entre os sistemas jurídicos nacionais é, além de saudável, sob alguns aspectos, é também necessária⁴. Em decorrência, há de se ter em conta, mormente no plano jurídico, com sua inerente necessidade de mínimos lastros epistemológicos formais-argumentativos, um mínimo de metodologia e estudo acerca da maneira pela qual e em quais situações deve-se ou não permitir o intercâmbio entre distintas ordens jurídicas.

A já consagrada supremacia da constituição, pautada, agora, também nos caracteres de normatividade e de efetividade (Barroso, 2012a), passa a ter outras implicações jurídicas em termos de amplitude de efeitos. Segundo Luis Roberto Barroso, com o deslocamento da Constituição para o centro do sistema jurídico, a noção de supremacia passa a ser não mais somente formal, mas material e axiológica. (Barroso, 2012a, p. 109)

que “possam de perto acompanhar as variações dinâmicas da Constituição” (Bonavides, 2008, p. 129; 140).

4 O *Justice* da Suprema Corte Americana Stephen Breyer faz ampla defesa do uso de precedentes estrangeiros, declarando que “não é somente permitido e desejável, mas inevitável” a prática do uso de utilização do direito estrangeiro. (Breyer, 2015) (Breyer, 2015) (Breyer, 2015).

Voltando o foco ao surgimento do princípio da supremacia da Constituição sobre as leis, interessa, no ponto, que este importante dogma do constitucionalismo, hoje inquestionável, foi arquitetado, no constitucionalismo americano, pelo advento de controle de constitucionalidade. Mais importante ainda é ressaltar que esse desenvolvimento se deu por via de construção jurisprudencial, em 1803, no famoso caso *Marbury v. Madison* (Barroso, 2012b, p. 27), já que não havia, e não há, de maneira expressa no texto da Constituição Americana, referência alguma a mecanismo de controle das leis pelo Poder Judiciário (Bittencourt, 1997, p. 13).

Significativo, também, que essa construção jurisprudencial, arquitetada pelo Justice Marshall, no início do séc. XIX, tenha ocorrido em momento bastante conturbado da vida política americana, principalmente no que concerne ao relacionamento entre os poderes Executivo e Judiciário (Barroso, 2012b, p. 27).

Se, hoje, a supremacia da Constituição sobre as leis e o valor normativo da Constituição são de truísmo inquestionável (Mendes, et al., 2011, p. 46), isso não resulta de um fato dado, mas de uma construção relacional permanente entre ideias advindas de outros países, que se contrapuseram, sobressaindo, como resultado, o prestígio atual da Constituição.

A jurisdição constitucional, mais especificamente o controle de constitucionalidade das leis, é o conjunto de mecanismos que permitem assegurar a supremacia da Constituição. Constituindo importante instrumento de proteção dos direitos de um povo, assegurando o desenvolvimento dos processos democráticos (Barroso, 2012b, p. 80), a atuação profícua das cortes constitucionais espalhou-se pelos ordenamentos constitucionais os mais diversos, seguindo os exemplos dos modelos americano e continental europeu de controle de constitucionalidade.

2.3 A ampliação na atuação do Poder Judiciário

No mundo contemporâneo, a atividade do juiz não se restringe somente à aplicação mecanicista da lei. O juiz “boca da lei”, em

conotação referente à parêmia *montesquieana* de juiz, é, no máximo, “figura de retórica”, completamente ultrapassada (Sadek, 2011, p. 1).

A atuação dos magistrados tem tomado espaço cada vez maior na vida pública. “Dificilmente se encontrará uma questão relevante, de impacto na vida coletiva, sem que tenha havido o posicionamento do Judiciário”, afirma Maria Teresa Sadek (Sadek, 2011, p. 3). Sua análise sobre a atuação do Poder Judiciário, a partir da Ciência Política, evidencia que o modelo institucional da forma de governo é imediatamente refletido na amplitude de atuação do Poder Judiciário. Expõe a autora que, na forma Presidencialista, o Poder Judiciário possui a característica de poder estatal mais acentuada. Em contrapartida, na forma Parlamentarista, o poder está, de fato, concentrado no Parlamento, havendo maior interdependência e aproximação entre os poderes executivo e legislativo (Sadek, 2011, p. 5).

O Judiciário é chamado a atuar, muitas vezes, também em virtude do esgarçamento entre os poderes legislativo e executivo, na esteira, também, do fenômeno de crescente da crise de representatividade política (Sadek, 2011, p. 13) (Barroso, 2012b, p. 80). Em qualquer sociedade, problemas surgem cotidianamente. As soluções para estes problemas, mais especificamente para os casos de complicado enfrentamento político, encontram-se, muitas vezes, com discussões paralisadas nas casas legislativas e ausentes nos discursos programáticos do executivo. Tal imobilismo político resulta, muitas das vezes, do fato de ser extremamente difícil o enfrentamento político a questões ditas como de “dificuldade contramajoritária” (Barroso, 2012b, p. 76): quer dizer, às quais há perceptível reconhecimento de certo posicionamento majoritário do posicionamento contrário da população aos assuntos em questões decididas ou a serem decididas pelas Cortes Constitucionais.

A jurisprudência recente do STF demonstra o papel político⁵ que tem exercido o Tribunal, ao enfrentar esses temas complexos, os denominados *hard cases*. Como exemplos significativos dessa atuação, podemos elencar os julgamentos sobre aborto em casos de bebês

5 A análise sobre a legitimidade sobre o papel político exercido pelo judiciário foge ao escopo do presente estudo. Adotamos essa atuação como dado da atuação jurisdicional do STF atual, evidenciado pelos dados e informações contidas no artigo da profa. Maria Tereza Sadek. (Sadek, 2011, p. 11; 17 (especialmente).

anencéfalos⁶, sobre a união homoafetiva⁷, sobre as pesquisas com o uso de células-tronco embrionárias⁸. Assevera a autora que, hodiernamente, “o juiz representa, na prática, a ligação entre o Direito e a Política”. (Sadek, 2011, p. 12)

Quanto ao volume processual sobre a quantidade de decisões expedidas em sede de controle de constitucionalidade, pesquisas recentes, realizadas pela Associação de Magistrados do Brasil (AMB), acentuam que a mirífica atuação do STF tem sido muito assaz numerosa e relevante.

Comparando, exemplificativamente, o desempenho do Tribunal Brasileiro a números correlatos dos Tribunais do México e dos Estados Unidos, temos que, de 1988 a 2002, o STF, somente por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, prolatou decisões, liminares ou de exaurientes, invalidando (total ou parcialmente) mais de 200 leis federais, ao passo que a Suprema Corte Mexicana, de 1994 a 2002, julgou inconstitucional somente 21 leis federais (num universo de mais de 600 julgamentos); a Suprema Corte Americana, por sua vez, em toda a sua história, invalidou aproximadamente apenas 135 leis federais. (Sadek, 2011, p. 17)

3. A UTILIZAÇÃO DE DIREITO ESTRANGEIRO PELOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS

A utilização de direito estrangeiro como fonte de jurisdição constitucional constitui, hodiernamente, tema dos mais polêmicos no do estudo do Direito Constitucional comparado, recebendo maior atenção de teóricos, articulistas e aplicadores da Justiça Constitucional (Tavares, 2012, p. 111).

6 STF, ADPF 54/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 11 e 12/04/2012.

7 STF, ADI 4277 e ADPF 132, re. Min. Ayres Brito, julgamento em 05 e 06/05/2011.

8 STF, ADI 3510/DF 29/05/2008.

3.1 A recente problematização do uso de precedentes estrangeiros pela Suprema Corte Americana

Nos Estados Unidos, essa prática tem se tornado cada vez mais comum, não obstante embates calorosos tenham sido travados entre os juízes (*justices*) da Suprema Corte, a respeito da legitimidade do uso do direito estrangeiro. Com algumas recentes decisões da Suprema Corte Americana, ganha relevo o tema geral do uso de direito estrangeiro, principalmente, a citação de jurisprudência de tribunais e de textos constitucionais de outros Nações – mais uma vez, a globalização mostra-se irrefreável, mesmo ao país ao qual se dirigem as maiores críticas à sua imposição de valores e costumes.

O direito, como manifestação cultural moral e eticamente valorativa, não fica adstrito às fronteiras de um Estado-nação.

As repercussões desse embate perpassam o âmbito jurisdicional, posicionando-se contra ou a favor dessa utilização de fontes de Direito de outros Estados – *i.e.*, o assunto foi e é fonte de vários estudos acadêmicos e teóricos de proiectos escritores mundo afora. Estudos sobre a metodologia, a legitimidade e a conveniência desse de elementos estrangeiros em jurisdição constitucional proliferam em universidades, principalmente americanas, mas também na Europa e, em menor grau, no Brasil e América Latina.

De mais a mais, repercuções políticas decorrentes da prática do uso de precedentes estrangeiros têm gerado constrangimentos entre os poderes executivo e legislativo, com repercuções, também, no noticiário político americano⁹.

No Congresso Americano, chegou-se a apresentar proposta de resolução que impedisse os *justices* a utilizar elementos de direito estrangeiro em seus julgamentos, o que acirrou os embates entre as correntes a favor e contra o uso do direito estrangeiro. Esse de ambiente

9 Na matéria “A flap over foreign matter at the Supreme Court”, da NBC news, de 03/11/2004, o jornalista Tom Curry escreve sobre as divergências entre os juízes no que se refere à utilização de precedentes estrangeiros nos julgamentos da Suprema Corte Americana, e a preocupação de membros da Casa dos Representantes com esta utilização. Representantes (deputados) iriam propor uma resolução (*anom-bidding resolution*), como uma demonstração de que o Congresso rejeita o uso de direito estrangeiro nas Cortes americanas. Disponível em: http://www.nbcnews.com/id/4506232/ns/politics-tom_curry/t/flap-over-foreign-matter-supreme-court/#.VyDQ3NQrKUk.

de constrangimento entre os poderes legislativo e judiciário ocorre na esteira quando na ocasião de julgados ditos “progressistas” da corte, como contraposição à orientação conservadora com relação a matérias polêmicas¹⁰.

Entre os que se mostram contrários à aplicação de referenciais estrangeiros, podemos citar, entre outros, o *Justice* da Suprema Corte Americana Antonin Scalia, cuja posição é consolidada na denominada corrente “originalista” (Scalia, 2007) e o professor e filósofo do Direito Richard Posner¹¹, (Posner, 2004).

De outra parte, entre os favoráveis ao uso da jurisprudência, destacam-se o *Justice* Stephen Breyer, tendo escrito livro dirigido ao enfrentamento do assunto¹², bem como o professor da Columbia University Austen Parrish¹³.

No Brasil, de maneira mais declaratória, posiciona-se, favoravelmente, mas com ressalvas à necessidade de aprofundamento no estudo sobre assunto o professor André Ramos Tavares (Tavares, 2012) e alguns dos autores elencados neste presente estudo (Silva, 2014) (Rothenburg, 2014). Os outros autores trazidos ao presente texto não emanaram posição, especificamente, no que concerne ao uso de referenciais estrangeiros, não obstante, pela leitura do sentido de abertura normativa que defendem, não lhes veda o uso (Barroso, 2012a) (Barroso, 2012b) (Mendes, et al., 2011).

10 Destacamos os seguintes casos julgados pela Suprema Corte Americana: *Atkins v. Virginia*, no qual foi julgado inconstitucional a pena de morte para pessoas com incapacidade mental; caso *Gratz v. Bollinger* e caso *Grutter v. Bollinger*, os quais se referiam a políticas de ações afirmativas para admissão universitária; caso *Lawrence v. Texas*, que julgou inconstitucional lei do Estado do Texas sobre sodomia; e, especialmente, o caso *Roper v. Simpons*, que julgou inconstitucional a possibilidade, existente em alguns Estados, de aplicar a pena de morte para menores de 18 anos. Este último caso evidencia sobremaneira a divergência de posicionamento quanto ao uso de precedentes estrangeiros, sendo o *Justice Scalia* seu maior opositor.

11 Em exemplo caricato, Richard Posner se mostra contrário à utilização de qualquer direito estrangeiro, refere à absurda hipótese de a Suprema Corte utilizar precedente da Corte do Zimbábue.

12 No livro *The Court and the world: American Law and the new globl realities*, (Breyer, 2015).

13 No artigo *Storm in a teacup: the U.S Supreme Court's use of Foreign Law*.

3.2 A incipiente problematização do uso de elementos estrangeiros na justiça constitucional brasileira

Ainda que tardia essa problematização no Brasil (Celso Bastos e André, R. Tavares, apud Tavares, 2012, p. 112), tem crescido, ultimamente, o número de teóricos preocupados em como proceder a uma análise metodológica sobre a possibilidade e a adequação do uso do direito estrangeiro. Ainda que não haja estabelecido correntes opostas, como ocorre nos Estados Unidos, a prática do uso de direito estrangeiro pela justiça brasileira, em especial, pela sua Suprema Corte, não pode ser feita desapercebidamente. Ao contrário, “a apreciação das fontes do exterior deve ser cuidadosa e útil”, adverte o Walter Claudius Ruthemberg (Rothenburg, 2014, p. 39).

Se, de fato, há constatação de que não há uniformidade metodológica do uso da jurisprudência estrangeira pelo STF, é de se reconhecer que a dispersão e a ausência de critérios mais bem delineados para este procedimento ocorre, também, na aplicação do direito alienígena por outras Cortes Constitucionais de outros países. Não há, ainda, uma sistematização suficiente que dê apoio a uma teoria para a utilização de precedentes estrangeiros (Silva, 2014, p. 61).

Não obstante, vem crescendo o número de trabalhos¹⁴, especialmente capitaneado pelo prof. André Ramos Tavares, que se dedicam ao tema de traçar delineamentos sobre quais os limites, em quais as condições e sob quais fundamentos seria adequado ou não o uso de precedentes estrangeiros (Tavares, 2012, p. 113), (Silva, 2014, p. 59), (Rothenburg, 2014). Outra obra, também, de grande relevo sobre o assunto é o livro-tese *Transconstitucionalismo*, de Marcelo Neves.

¹⁴ Em notável exemplo de valorização ao estudo desse tema, a editora Uniceub lançou, em 2014, publicação com o título de “Diálogo entre Juízes”, de organização das professoras Maria Edelvacy Marinho, Solange Teles da Silva e Liziane Paixão Silva Oliveira, constituindo em valiosa compilação de artigos nacionais e estrangeiros sobre o assunto em tela, alguns dos quais incidentes diretamente sobre o tema da comunicação entre Cortes Constitucionais.

3.3 A utilização de direito estrangeiro pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro

Da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), podemos destacar a utilização de legislação e de jurisprudência estrangeira em importantes julgamentos.

O HC 126.292, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, é exemplo um paradigmático, uma mudança disruptiva de toda a estrutura normativa brasileira, em decorrência dessa decisão, por via de controle de constitucionalidade.

Os efeitos de tal julgado perpassam o assunto tratado no caso, mais diretamente ligado a processo e direito penal; outros ramos do direito passaram a utilizar-se desse paradigma jurisprudencial para exigir o cumprimento de sentenças das decisões prolatadas em segundo grau, em sede de julgamento de apelação. Na decisão sobre o HC 126.292, o Ministro Teori utilizou-se, em largo espaço de seu voto (STF, 2016), de referências a direito estrangeiro, colacionando jurisprudência da própria Corte, no caso, o HC 85.886, no voto da Ministra Ellen Grace, o qual insere trabalho realizado por estudiosos sobre o tema do cumprimento de sentença após o segundo grau. Refere-se para esse voto da então ministra Ellen Grace estudos que analisam e remetem-se às legislações da Inglaterra, dos Estados Unidos da América, da Alemanha, dentre outros, sobre as quais faz o Ministro Teori algumas glosas sobre as adaptações ao ordenamento brasileiro. A referida decisão causou furor no cenário jurídico brasileiro, gerando embates entre acadêmicos, teóricos e diversas categorias de profissionais da área jurídica.

Outro exemplo se observa no julgamento, ainda não concluído, do RE 635.659, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que já conta com três votos favoráveis à descriminalização do porte de drogas para consumo, atacando a constitucionalidade do art. 28 da Lei nº 11.343/2006. O que é bastante relevante desse julgamento, para o escopo desse estudo, é que não somente há referências às experiências estrangeiras no que diz respeito à descriminalização do porte de drogas para uso, mas, mormente, no estabelecimento de parâmetros objetivos tomados de legislações estrangeiras para delinear, no ordenamento brasileiro, os padrões legais subsequentes à declaração de inconstitucionalidade. No

capítulo da conclusão de seu voto (STF, 2015, p. 15), o Ministro Luís Roberto Barroso adotou dois critérios oriundos do direito estrangeiro: o estabelecimento do montante de até 25g de porte de maconha para a não configuração do crime, com empréstimo da legislação de Portugal; e, indo além, como consequência necessária da possibilidade de poder portar ter o sujeito que adquirir o produto, assentou o ministro que, para não incorrer em um julgamento sem efeitos práticos descriminalizantes, propôs adotar-se outro parâmetro legal estrangeiro: a possibilidade de plantio para consumo próprio, utilizando-se o parâmetro da legislação uruguaia, a qual permite o plantio de até seis mudas de plantas fêmeas.

Há um ingrediente suplementar a essa discussão: não somente na atuação dos ministros se encontram as referências a direito estrangeiro. Em jurisprudência anterior, também do Supremo Tribunal, há exemplos de citação e referência ao direito estrangeiro como paradigmas fundamentais para o controle de constitucionalidade por outros sujeitos processuais que não os julgadores – advogados, membros do Ministério Público, *amicus curiae*.

Exemplo da utilização por parte de impetrantes é observada no caso do julgamento da constitucionalidade do aborto terapêutico em caso de gravidez de nascituro anencéfalo, a ADPF 54, pela argente Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde, cujo advogado constituído era o, agora ministro, Luís Roberto Barroso. Em nota prévia da inicial, destacou o então advogado a intensa deliberação de Cortes e Parlamentos mundo afora acerca do momento em que se inicia a vida, colacionando casos e posicionamentos de diversos países, como Canadá, Estados Unidos, Portugal, Espanha, França e Alemanha (STF, 2012).

No julgamento da ADPF 186, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que julgou a constitucionalidade dos atos normativos referentes à política de ações afirmativas de cotas em universidades para negros, arguiu-se, na inicial, impetrada pelo Partido Democrata do Brasil que pugnava pela inconstitucionalidade da norma, várias referências às experiências com ações afirmativas de outros países, como os Estados Unidos e África do Sul. O partido pretendia inferir que, por análise comparativa à situação brasileira, não seria cabível a adoção de tais

medidas no Brasil por incongruência da aplicação na nossa sociedade situações relacionadas à raça em outros países e contextos.

A ADPF julgou pela constitucionalidade das normas que garantiam as políticas de ações afirmativas por meio das cotas, com várias passagens de referência a legislação, políticas públicas, conceitos e dados estatísticos de outros países, principalmente dos Estados Unidos. Consta, inclusive, no Inteiro teor do Acórdão (STF, 2012, p. 5), nas páginas iniciais, conversa entre o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, o Ministro Joaquim Barbosa e o Ministro Ayres Britto na qual discutem sobre conceitos desenvolvidos na doutrina americana sobre as ações afirmativas e o papel progressista que assumiu na sociedade americana; os chamados “*role models*”, bem como sua incidência, a partir do advento do *Civil Rights Act*, de 1964/1965.

4. CONCLUSÃO

O deslocamento da Constituição para o centro do sistema jurídico faz emergir uma nova e ciclópica dimensão às possibilidades levadas a efeitos práticos pela atuação da jurisdição constitucional, a partir de em nova concepção normativa que a Constituição assume a partir de meados do século passado, sua normatividade e efetividade.

O desenvolvimento, por sua vez, dos sistemas dos mais variados países adotaram algum modelo de jurisdição constitucional, formulados a partir da experiência arquitetada, jurisprudencialmente, pela pioneira experiência americana. Isso ensejou a sobreposição normativa da Constituição sobre as leis, evidenciando que a interlocução entre Estados, no que concerne às experiências constitucionais, existe desde o momento inicial do fenômeno do Constitucionalismo moderno.

O Direito, em teorias e métodos, não respeita nem se recolhe às fronteiras políticas ou geográficas de um Estado.

Num mundo de acelerado processo de globalização, a interação entre as ordens jurídicas nacionais faz-se cada vez mais presente. Não somente nos aspectos de estruturação dos sistemas a análise comparativa às experiências e modelos estrangeiros é realizada. Sobretudo nos últimos decênios, a jurisprudência e os precedentes jurisdicionais estrangeiras sobre decisões de objetos e questões jurídicas comuns são

utilizados como parâmetros em Tribunais Constitucionais de várias nacionalidades.

Se esta é uma constatação de fácil percepção fática, não resulta, no momento, ainda, de uma sistematização doutrinária geral, teórica, que comporte desenvolvimento a partir da análise dos riscos, dos limites e das possíveis maneiras de incidência dos elementos estrangeiros sobre a jurisdição nacional.

No Brasil, somente mais recentemente estudos sobre o tema têm emergido com maior sistematicidade. A atuação do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, apresenta vasto repertório de utilização do mecanismo de utilização direito estrangeiro, quer pela atuação de seus ministros, quer pela de outros interlocutores atuantes no controle de jurisdicional de constitucionalidade.

A maior facilidade de acesso à informação, propiciada pela recente revolução tecnológica nos meios de comunicação, propicia acesso quase imediato a um sem número de fontes jurisprudenciais, o que colabora para que se procure buscar o entendimento das soluções dadas, por instâncias outras, a problemas igualmente enfrentados pela justiça brasileira.

Urge, por conseguinte, o desenvolvimento deste tema, para que se melhor identifique os parâmetros de utilização, e do nível de profundidade em que se dá essa incidência à fundamentação das decisões, em vista de ser hoje o desenvolvimento da atuação jurisdicional importante fenômeno no desenvolvimento da experiência constitucional, em uma dimensão mais democrática e ativa.

REFERÊNCIAS

A Era das Revoluções [Livro] / A. Hobsbawm Erik J.. - São Paulo: Paz e Terra, 2012.

A Força Normativa da Constituição [Livro] / A. Hesse Konrad. - Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 1991. - Tradução: Gilmar Ferreira Mendes.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54 - Distrito Federal [Processo]: ADPF 54/DF / A. STF. - [s.l.] : STF,

2012. - Argente: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde. Advogado: Luís Roberto Barroso.

Curso de Direito Constitucional [Livro] / A. Bonavides Paulo. - São Paulo: Malheiros, 2008.

Curso de Direito Constitucional [Livro] / A. Mendes Giilmar Ferreira e Branco Paulo Gustavo Gonet. - São Paulo: Saraiva, 2011.

Desriminalização do porte de drogas para consumo próprio

[Processo] = Voto do Min. Luís Roberto Barroso = anotações para o voto oral do Ministro Luís Roberto Barroso: RE 625.659 / A. STF. - CONJUR : STF, 2015. - disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/leia-anotacoes-ministro-barroso-voto.pdf>.

Diálogo entre juízes em matéria constitucional [Seção do Livro] / A. Silva Guilherme Amorim Campos da // DIÁLOGO ENTRE JUÍZES. - Brasília: Uniceub, 2014. - Organizadoras: Maria Edelvacy Marinho, Solange Teles da Silva e Liziane Paixão Silva Oliveira.

Diálogo Internacional entre Juízes: a influência do direito estrangeiro e do direito internacional na solução de casos de direitos fundamentais [Seção do Livro] / A. Rothenburg Walter Cladius // DIÁLOGO ENTRE JUÍZES. - Brasília: Uniceub, 2014. - Organizadoras: Maria Edelvacy Marinho, Solange Teles da Silva e Liziane Paixão Silva Oliveira.

Direito Constitucional Contemporâneo - os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo [Livro] / A. Barroso Luís Roberto. - São Paulo: Saraiva, 2012a. - 3º edição.

Inteiro Teor do Acórdão - Plenário - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [Processo] = Ricardo Lewandowski : ADPF 186/DF / A. STF. - [s.l.]: STF, 2012. - Disponibilizado no sítio eletrônico do STF.

Judiciário e arena pública: um olhar a partir da Ciência Política [Seção do Livro] / A. Sadek Maria Tereza // O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas / A. do livro Grinover Ada Pellegrini, Watanabe

Kazuo e outros. - Rio de Janeiro: Forense, 2011. - Coordenadores: Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe.

Levando os Direitos a Sério [Livro] / A. Dworkin Ronald. - São Paulo: Martins Fontes, 2010.

NO THANKS, WE ALREADY HAVE OUR OWN LAWS. The court should never view a foreign legal decision as a precedent in any way. [Periódico] / A. Posner Richard // **LEGAL AFFAIRS** - the magazine at the intersection of law and life. - july-august de 2004. - disponível em: http://www.legalaffairs.org/issues/July-August-2004/feature_posner_julaug04.msp [acesso em abril de 2016].

O Constitucionalismo Democrático no Brasil: Crônica de um sucesso imprevisto [Seção do Livro] / A. Barroso Luís Roberto // Neoconstitucionalismo em Perspectiva / A. do livro Freitas Gerra Roberta, Silva Fernando Laercio da e Del Nero Patrícia Aurélia. - Viçosa: UFV, 2014. - disponível no site do autor: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf.

O controle de constitucionalidade no direito brasileiro [Livro] / A. Barroso Luís Roberto. - São Paulo: Saraiva, 2012b.

O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis [Livro] / A. Bittencourt Lúcio. - Brasília: Ministério da Justiça, 1997. - Ano de lançamento 1946. Reimpressão fac-similar da edição atualizada, em 1968, por José de Aguiar Dias..

Originalismo: o mau menor [Artigo] / A. Scalia Antonin // Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. - Belo Horizonte: [s.n.], jul.set. de 2007. - ano 1, n.3. - pp. 25-43. - Tradutor: Pedro Buck.

Paradigmas do Judicialismo Constitucional [Livro] / A. Tavares André Ramos. - São Paulo: Saraiva, 2012. - capítulo V - O Juiz Constitucional perante a jurisprudência constitucional estrangeira.

PLENÁRIO HABEAS CORPUS 126.292 SÃO PAULO [Processo] = Voto do Min. Teori Zavascki: HC 126.292/SP / A. STF. - revista

eletônica Jota: STF, 2016. - Voto ainda não disponibilizado no sítio eletrônico do STF. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/o-voto-de-teori-zavascki-no-hc-126-292-que-mudou-jurisprudencia-do-stf-sobre-execucao-de-pena> [acesso em abril de 2016].

Por uma outra globalização [Livro] / A. Santos Milton. - Rio de Janeiro: Record, 2010.

The Court and the world: American Law and the new global realities [Livro] / A. Breyer Stephen. - New York: Knopf, 2015.

14. A pandemia e o aumento das apreensões do BPFRON: Batalhão de Polícia de Fronteira

Alan Diogo Schons¹

RESUMO

A Pandemia do Coronavírus assolou toda a escala global, atingiu o Brasil, no ano de 2020, e revelou graves problemas em nossa sociedade. Rapidamente, como medida de saneamento, países fecharam suas fronteiras e promoveram medidas restritivas de circulação e de isolamento social. Em meio ao “caos”, houve uma miscelânea de normatizações e de contradições por parte dos governos, que, aparentemente, acentuaram a problemática. Nesse ínterim, com o escopo de conter a propagação do vírus entre países, o Brasil e seus vizinhos “fecharam” os limites internacionais. Nesse contexto, o Batalhão de Polícia de Fronteira atuou em consonância com o governo central, por meio da Operação Hórus do Programa Vigia. Embora as fronteiras estivessem, formalmente, “fechadas”, por quase todo o ano de 2020, o BPFRON registrou recordes de apreensões de ilícitos, advindos do exterior, ou seja, as medidas de isolamento social e de restrição dos fluxos internacionais adotadas pelo governo brasileiro foram insuficientes, para conter os fluxos internacionais ilegais. Este trabalho tem por objetivo analisar a relação entre a pandemia e o aumento das apreensões do BPFRON. Para alcançar o objetivo proposto, este trabalho foi dividido em duas partes, a primeira analisa a estrutura do BPFRON, a segunda parte do trabalho objetiva elencar alguns elementos acerca do Coronavírus, o aumento das apreensões e as hipóteses evidenciadas que justificam esse acréscimo das apreensões de produtos, como: maconha, crack, cocaína, haxixe, cigarros, agrotóxicos e bebidas alcoólicas.

Palavras-Chave: Fronteira; Brasil/Paraguai; BPFRON; Coronavírus.

1 Alan Diogo Schons é graduado em Administração com habilitação em Gestão de Negócios pela FAO Curitiba-PR (2006). Como Soldado, se especializou em Administração na Força Aérea Brasileira (2003). É especialista em contra incêndio e salvamento pela DIRENG (Diretoria de Engenharia de Aeronáutica) – CECIS (2005). Possui formação e atuou como Agente de Defesa Civil – ADC pelo Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná (2012). Pós-graduado, stricto sensu nível Mestrado em Geografia pela UNIOESTE, com pesquisa relacionada à Segurança Pública sob o viés humanista das redes ilegais transfronteiriças - contrabando, descaminho e tráficos - articuladas entre Paraná (Brasil) limitrofe aos Departamentos de Alto Paraná e Canindeyú (2021). Atuou na Força Aérea Brasileira – FAB, Departamento de Aviação Civil e ANAC em Curitiba entre os anos de 2001 a 2007. Foi empregado juramentado no cartório distribuidor judicial da Comarca de Marechal Cândido Rondon (2011). Professor “freelance”. Atualmente possui vínculo institucional no Batalhão de Polícia de Fronteira – BPFRON da Polícia Militar do Estado do Paraná PMPR.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar a maneira como a Pandemia do Coronavírus influenciou no aumento de apreensões do BPFRON (Batalhão de Polícia de Fronteira) do Estado do Paraná. A fim de responder o objetivo proposto, o trabalho foi estruturado em duas partes, a primeira esclarece como o Batalhão de Polícia de Fronteira está organizado. A segunda parte do trabalho analisa alguns aspectos relacionados à pandemia do Coronavírus, no Brasil e no Estado do Paraná, conjuntamente com elementos considerados importantes, e que contribuíram para o aumento das apreensões pelo referido órgão. Ao término do trabalho, nas considerações finais, foi realizada a revisão de conteúdo e realçada a correlação entre a pandemia *versus* o volume de apreensões do BPFRON. Este trabalho é de natureza qualitativa, e como métodos foram adotados pesquisa de campo na sede do BPFRON, utilização de meios informacionais para consultas em sites de notícias e elaboração dos elementos gráficos, instrumentos que auxiliaram na demonstração dos resultados constatados na investigação e na complementação por saturação teórica, com o uso de diversos autores como: Cury (2010); Ferrari (2010); (2019); Ludwig, Sposito e Neto (2018); Machado (2000); Silva (2005); Salamancha e Barros (2018). Este trabalho está pautado na ciência geográfica.

2. BREVE HISTÓRICO, ORGANIZAÇÃO E DEPARTAMENTALIZAÇÃO DO BPFRON

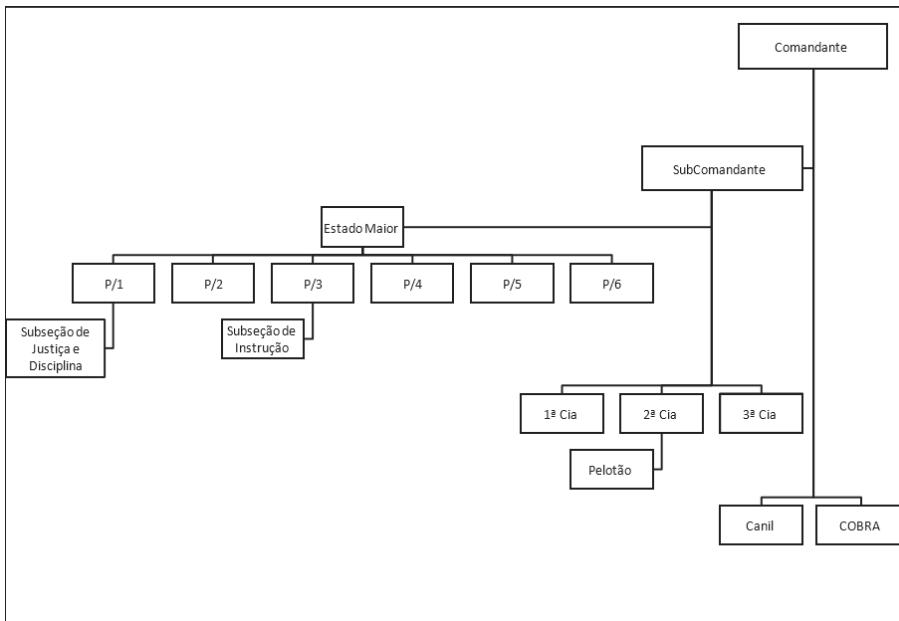
O policiamento especializado de fronteira, nos moldes atuais, teve início no Estado do Paraná, em junho de 2009, por meio da Companhia Independente de Policiamento e Operações de Fronteira (CIPOFron). Anos mais tarde, o Governador do Estado do Paraná, através do Decreto nº 4.905, em 06 de junho de 2012, promulgou a criação do 24º Batalhão de Polícia Militar, também denominado, na época, como Batalhão de Fronteira (BPFRon), e, por conseguinte, se culminou na extinção da CIPOFron:

“Art. 3º. Fica criado o 24º Batalhão de Polícia Militar, denominado “Batalhão de Fronteira”, com sede em Marechal Cândido Rondon, Unidade de Polícia Militar especializada

responsável, perante o 7º CRPM - “Comando de Operações e Eventos”, pelo policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e operações diversas para emprego em região de fronteira do Brasil com o Paraguai e com a Argentina, com esforço de recobrimento e apoiada por outras unidades especializadas, conforme diretrizes do Comandante-Geral”. (PARANÁ, 2012).

Nesse contexto, surge o BPFRON, em junho de 2012, como unidade especializada da Polícia Militar do Estado do Paraná, responsável na coerção aos ilícitos transfronteiriços. Sua implantação ocorreu como resultado da parceria entre o Governo do Paraná e o Governo Federal, através do Programa de Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Sua missão ocorre com a sobreposição de malha, focada na coerção dos crimes transnacionais e típicos de fronteira. Essa coerção/controle de fronteiras é missão constitucional desempenhada pelas Forças Armadas, Polícia Federal e Receita Federal, mas devido à grande extensão da fronteira brasileira, a Polícia Estadual necessitou ampliar a atuação, com intuito de reforçar a coerção aos ilícitos transnacionais. Por sua vez, o Estado do Paraná faz fronteira com dois países Sul-Americanos: Argentina e Paraguai, esta é considerada pelos agentes de Segurança Pública como uma das fronteiras mais complexas do Brasil, dada as condições demográficas, de infraestrutura, física, hidrográficas e geo-históricas que viabilizam interações, de natureza ilegal, em múltiplas escalas.

A disposição do BPFRON, no terreno, ocorreu, por meio da instalação de unidades, estrategicamente, posicionadas. A sede administrativa do Batalhão está localizada no município de Marechal Cândido Rondon, onde também estão a primeira Companhia e o Pelotão de Cães. A Segunda Companhia está localizada na cidade de Guaíra, e, recentemente, passou a contar com um Pelotão, ainda em processo de implantação, no município de Umuarama. A terceira Companhia está localizada no município de Santo Antônio do Sudoeste, e na cidade de Entre Rios do Oeste está situado o Pelotão COBRA.

Quadro 1: Organograma do BPFRON

Fonte: Elaborado por SCHONS, A. D. com base em pesquisa realizada no BPFRON em janeiro de 2021.

Com base no **Quadro 1**, convém esclarecer como a unidade da Polícia Militar está organizada. O Estado-Maior do BPFRON, localizado no município de Marechal Cândido Rondon, é responsável pela gestão administrativa da Unidade, em que cada “P” significa uma seção administrativa dividida pelos seguintes algarismos: 1 - Seção de pessoal, 2 - inteligência, 3 - operações, 4 - materiais, 5 - comunicação social e 6 - finanças. Subordinada a seção de pessoal está a SJD - Subseção de Justiça e Disciplina. Subordinada a “P3” (seção de Operações) está a Subseção de Instrução. As seções e subseções supramencionadas são responsáveis pela gestão administrativa, elaboração de documentos, investigação, planejamento, estatística, gestão dos materiais e patrimônio, publicidade, ceremonial, compras, prestação de contas, apurar eventuais desvios de conduta e instruir os policiais militares que compõem a instituição. A administração, embora atue nos bastidores, viabiliza, garante e divulga o trabalho realizado, no âmbito operacional,

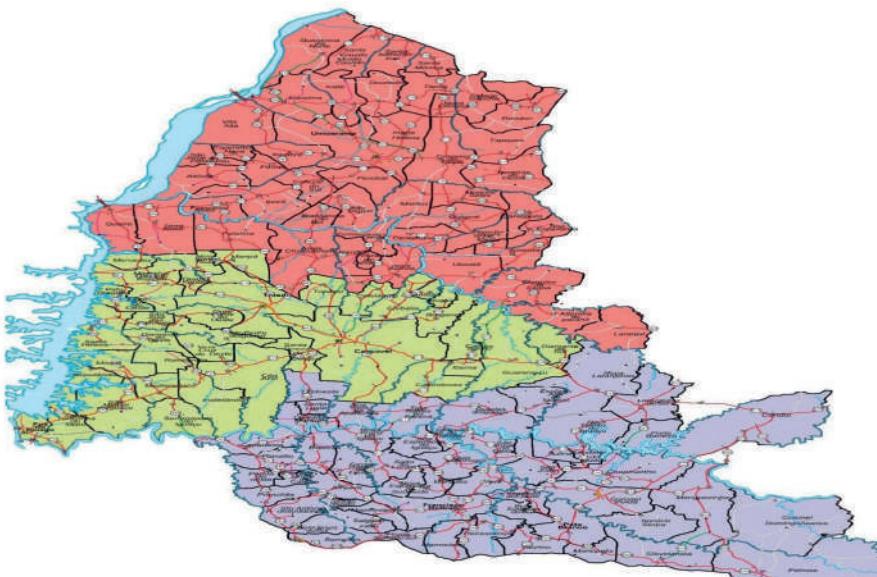
por isso a “Administração não é somente arte, mas também ciência que contém princípios definidos e conceitos, que dirigem a organização dentro de certos limites.” (SILVA, 2001, p. 32).

No âmbito operacional, o BPFRON tem reforçado a segurança e a coerção a diversos crimes típicos de fronteira. A área de atuação estende-se pelos 139 municípios da faixa de fronteira terrestre paranaense, 150 km a partir do limite internacional, conforme dispõe o Art. 20, § 2º da Constituição Federal de 1988. Esses municípios estão localizados no Noroeste, Oeste e Sudoeste do Estado do Paraná. O policiamento é de responsabilidade das três unidades operacionais: primeira, segunda e terceira Companhias, que atuam na sobreposição de malha dos Batalhões de área², aliviando a missão destas Unidades de atuar no policiamento regular urbano e no policiamento coercitivo de fronteira, servindo como um importante reforço à segurança pública da região fronteiriça.

As unidades operacionais do BPFRON (ver **Figura 1**) são: a 1ª Cia. (Primeira Companhia), que possui jurisdição sobre 37 municípios paranaenses, faz limite internacional com a Argentina e com o Paraguai, sendo Cascavel, Foz do Iguaçu, Marechal Cândido Rondon e Toledo os principais municípios de sua circunscrição. A 2ª Cia. (Segunda Companhia), que possui 48 municípios em sua área de jurisdição, e faz limite internacional com o Paraguai, e estadual com o Mato Grosso do Sul, sendo Guaíra e Umuarama os principais municípios de sua área de atuação. A 3ª Cia. (Terceira Companhia), que faz limite internacional com a Argentina, e estadual com Santa Catarina, atuando em 54 municípios, sendo os principais Santo Antônio do Sudoeste, Barracão, Francisco Beltrão e Pato Branco.

2 Os Batalhões de área são as unidades da Polícia Militar do Estado do Paraná, responsáveis pelo atendimento de ocorrências geradas nos municípios, geralmente demandadas pelo atendimento de emergência (190), ou seja, o BPFRON possui única e exclusivamente finalidade de coibir os ilícitos transnacionais e típicos de fronteira, embora os Batalhões de área corriqueiramente realizam apreensões dessa natureza.

Figura 1: área de atuação das Companhias do BPFRON.



Fonte: BPFRON (2021).

Além das Companhias, o BPFRON possui subunidades que complementam as atividades operacionais, são elas: Pelotão COBRA (Corpo de Operações de Busca e Repressão Aquática) e Canil. O Pelotão COBRA foi criado, no ano de 2013, por meio da iniciativa integrada entre a SESP (Secretaria de Segurança Pública do Paraná), Comando Geral da Polícia Militar do Estado do Paraná e o Comando do BPFRON. A principal atribuição do COBRA é a atuação em meio anfíbio e áreas ribeirinhas, tendo em vista que boa parte da fronteira paranaense é de natureza hídrica, banhada pelo lago internacional de Itaipu.

O Canil surgiu anos depois, em 2015, por meio da parceria do BPFRON com IDESF (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social das Fronteiras), e dá suporte em toda a jurisdição do Batalhão, com emprego de semoventes caninos. A parceria público-privada entre BPFRON e IDESF foi de suma importância para o aprimoramento dos serviços desenvolvidos no segmento fronteiriço paranaense, pois o emprego de cães resultou na melhoria da capacidade de localização

de substâncias ilícitas, em locais de difícil acesso, sobretudo de entorpecentes. Essa parceria circunscreve-se na iniciativa “[...] validada de ações pautadas pela simplicidade, e com foco nos objetivos principais [...]” (SALAMANCHA e BARROS, 2018, p. 35).

Dessa maneira, a atribuição conferida ao BPFRON, no tocante ao recobrimento de malha, é considerada de substancial importância não só na segurança pública do Estado do Paraná, mas também na segurança pública a nível nacional. A importância dessa atuação foi reforçada pelo Governo Federal, sobretudo relacionada às ações cooperadas entre organismos oficiais, e conjuntas com o MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública), por ocasião da Pandemia do Coronavírus, tema que se segue no trabalho.

3. O CORONAVÍRUS E O AUMENTO DAS APREENSÕES DO BPFRON

A Pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) foi originada na China, em meados de dezembro de 2019, e, rapidamente, se espalhou em escala global. No Brasil, de acordo com dados oficiais (BRASIL, 2021), o primeiro caso confirmado ocorreu em 29 de fevereiro de 2020. Diante da rápida propagação do vírus, o Governo do Estado do Paraná adotou medidas restritivas de circulação, a partir de 16 de março de 2020, através do Decreto nº 4.230. Após a publicação do Decreto Estadual, foi promulgada a Portaria nº 125, de 19 de março de 2020, pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), atendendo às recomendações da OMS (Organização Mundial da Saúde), que apontava para a necessidade de dar efetiva resposta ao problema, a fim de reduzir os riscos de contaminação da população por estrangeiros advindos do exterior.

Não obstante, apesar de terem sido mencionados o Decreto Estadual e a Portaria a nível federal, convém esclarecer que, aparentemente, se instalou uma grande confusão, no Brasil, devido a divergências nas opiniões a respeito da Pandemia, que se seguiu nos meses seguintes. Essa confusão resultou em diversas contradições e em divergências nos governos federal, estaduais, municipais, acentuado por ocasião da interferência do STF (Supremo Tribunal Federal):

“Sobre a atuação do Supremo na pandemia, Fux avalia que, ao reconhecer a competência concorrente de estados, do Distrito Federal, municípios e da União no combate à Covid-19, o STF enfrentou a questão sob o ângulo da melhor proteção, da proteção mais eficiente. Segundo o ministro, o Tribunal tem feito “o possível e o impossível” para atender às demandas de todos os rincões do Brasil, de acordo com suas peculiaridades. “A jurisprudência do STF foi artesã. Criou a solução adequada para cada caso concreto [...]” (FEDERAL, 2020).

A falta de consenso e o esfacelamento na gestão do Estado, inclusive no tocante às interferências não técnicas e “políticas”, resultaram numa verdadeira miscelânea de normatizações, que dificultaram a compreensão de qual era, exatamente, a postura adotada pelo país, a respeito da Pandemia e, ao que parece, a única política adotada foi o isolamento social.

Certamente, com fundamento no pensamento dedutivo (aristotélico), a premissa de isolar a população foi uma importante medida de saneamento, tendo em vista que a diminuição da circulação de pessoas, em tese, resultaria na diminuição da propagação do vírus, pois os indivíduos contraem o vírus, através do contato humano ou correlato a ele; entretanto, embora as restrições de circulação humana fossem consideradas importantes como medida emergencial, para conter a propagação do vírus, as políticas não poderiam ficar única, e exclusivamente, restritas a esse tipo de medida³, uma vez que estas são, extremamente, agressivas ao sistema econômico, sobretudo às camadas mais pobres que correspondem à maior parcela da população brasileira.

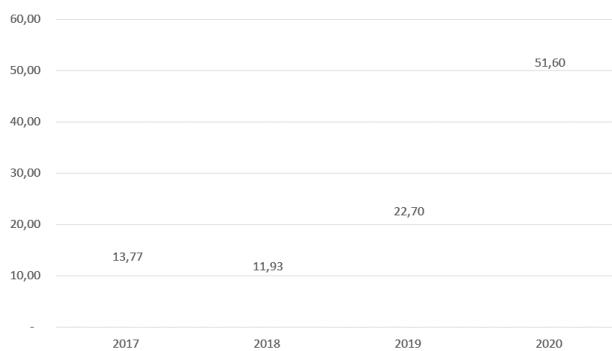
Evidentemente, é necessário um aprofundamento acerca dessas nuances que permeiam as condições sociais e o sistema econômico; contudo se propôs, aqui, relacionar-se o aumento das apreensões do BPFRON, em relação à pandemia do Coronavírus. Nesse liame, a gestão imediata concernente ao controle de fronteiras, proporcionadas pelo MJSP, foi fundamental na pronta resposta à contenção do tráfego

3 Como medida alternativa, paralelamente ao isolamento social poderia ter sido realizada uma força tarefa, com base no estudo interdisciplinar das redes geográficas, em consonância com as áreas da saúde e da biologia, aliada à administração logística, entre outras, com vistas a promover ações assertivas e com base científica.

internacional. Essa rápida resposta ocorreu por ocasião da Operação HORUS, do Programa VIGIA (Vigilância, Integração, Governança, Interoperabilidade e Autonomia). A Operação HORUS já estava em andamento, na fronteira paranaense, e, por esse motivo, quando da adoção de medidas restritivas relacionadas ao tráfego internacional por ocasião do Coronavírus, o Estado do Paraná, através do BPFRON, já dispunha dos recursos humanos e de materiais dispostos na fronteira, o que agilizou muito o cumprimento dessa medida emergencial.

Dessa maneira, o MJSP, por meio da Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), ampliou o quantitativo de efetivo, na fronteira entre o Estado do Paraná (Brasil) com *Misiones* (Argentina), *Alto Paraná* e *Canideyú* (Paraguai), através da Operação HORUS-COVID. Nesse contexto, tendo em vista a existência da Operação Hórus, esta foi expandida para outros locais, ampliando ainda mais a operação interagências, o que proporcionou, também, ao BPFRON, o maior volume de apreensões dos últimos quatro anos somados, conforme se pode observar no **Gráfico 1** os percentuais por ano.

Gráfico 1: percentual de apreensões do BPFront entre os anos de 2017 e 2020.



Fonte: P/3 - BPFRON, (2021). Elaborado por SCHONS, A. D.

O **Gráfico 1** foi elaborado da seguinte maneira: o BPFRON forneceu a estimativa de prejuízo causado ao crime organizado, concernentes à apreensão de maconha, crack, cocaína, haxixe, cigarros, agrotóxicos e bebidas alcoólicas. Esse valores foram somados, e representam um

prejuízo total estimado em R\$ 465.014.119,50 (quatrocentos e sessenta e cinco milhões, quatorze mil, cento e dezenove reais e cinquenta centavos), somente nos anos de 2017 a 2020, correspondentes a esse conjunto de produtos mencionados anteriormente. Com efeito, foi realizada a soma do prejuízo ao crime organizado anualmente, multiplicado por cem (x100), e dividido pelo prejuízo total nos quatro anos analisados correspondentes de 2017 a 2020. Com base nessa equação aritmética, foi possível obter o percentual do prejuízo ano a ano, utilizando-se da seguinte fórmula:

$$\frac{\sum \text{Ano multiplicado por 100}}{\sum \text{Resultados dos anos 2017 a 2020}} = \text{Percentual por ano}$$

O símbolo Σ na fórmula, é a letra do alfabeto grego “sigma” que na matemática, expressa a soma de vários termos, representados pelos produtos de cada ano e pela soma de 2017 a 2020. Com base no método adotado, foi possível a obtenção do percentual ano a ano, do prejuízo causado ao crime organizado relativo aos produtos mencionados. Através da apreciação gráfica, se constrói a série histórica dos resultados aferidos pelo BPFRON, no decorrer dos anos. Evidentemente, o BPFRON apreendeu inúmeras outras mercadorias, moedas, veículos, entre outros, mas foi adotado esse conjunto de produtos, tendo em vista serem passíveis de mensuração monetária, pois se pode atribuir a eles valores⁴, e, por consequência, estipular o prejuízo estimado ao crime.

Com base no **Gráfico 1**, é possível afirmar que, no ano de 2020, o BPFRON apreendeu maior quantidade de produtos, ou seja, 51,60%

4 Os valores dos produtos foram obtidos, através de pesquisa de campo, na Sede do Batalhão de Polícia de Fronteira, em janeiro de 2021. Considera-se os valores estipulados pelo BPFRON como muito abaixo dos valores utilizados por outros órgãos, esse fato ocorre dado ao contexto de que o Batalhão afere o preço de atacado dos produtos mencionados, os quais são maconha, crack, cocaína, haxixe, cigarros, agrotóxicos e bebidas alcoólicas. Dessa maneira, caso o BPFRON utilizasse como base os indexadores de preço final de venda dos ilícitos pelas organizações criminosas, o prejuízo ao crime seria mais elevado, sem contar com outros prejuízos causados pelas apreensões, como a quebra/interrupção/adiamento da logística do crime.

do total de apreensões dos produtos analisados no período de quatro anos. Esse expressivo aumento no percentual de apreensões demonstra aporosidade da fronteira (MACHADO, 2000), pois, ainda que fossem montadas barreiras sanitárias, fechando o tráfego internacional, as organizações criminosas continuaram a articular redes ilegais transfronteiriças.

Como hipótese na explicação acerca desse aumento nas apreensões, surgiram várias linhas analíticas como: os fluxos ilegais destoaram dos legais, tornando-os mais suscetíveis a apreensões; a necessidade de suprir a escassez, causada pela pandemia e corolário do ingresso de novos atores inexperientes na articulação das redes ilegais, e, por conseguinte, mais suscetíveis a apreensões; a intensificação das redes ilegais transfronteiriças, por ocasião da pandemia e falta de trabalho formal; o reforço do Batalhão de Polícia de Fronteira, especialmente, mais próximo ao limite internacional; o aprimoramento do efetivo do BPFRON, por meio da promoção de cursos internos; a disponibilização de verba federal contribuiu como pagamento de diárias, extremamente importante para os operadores, na fronteira, pois estes estão sem reposição salarial há cinco anos; a interação com outros órgãos, proporcionada pelo Programa VIGIA, o que viabilizou operações conjuntas, integradas e cooperadas.

Diante das possibilidades formuladas, sem aprofundar, demasiadamente, as hipóteses, ficou nítida a eficiência das relações entre a integração interagências no volume de apreensões, a concentração do efetivo na tentativa de interditar a fronteira e o aporte de recursos do Governo Federal, considerados de substancial importância, tendo em vista a existência de diversos fatores e melindres típicos de regiões de fronteira. É importante mencionar que, embora os países tenham “fechado” suas fronteiras, os fluxos transfronteiriços continuaram a existir, sobretudo devido à maneira como são estruturados, dependência relacionada às demandas de mercado e necessidade/dependência monetária dos operadores das redes ilegais.

Dessa maneira, pode-se afirmar que, embora os grandes esforços dos governos federal e estadual, relacionados à pandemia do Coronavírus, não foram suficientes, para conter as redes ilegais

transfronteiriças articuladas entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai. O aumento no volume de apreensões e a não concretização do barramento dos fluxos internacionais, por completo, revelam o lapso no que concernem às políticas adotadas, tendo em vista que, aparentemente, o crime evidenciado na fronteira pode ter limiar em problemas mais profundos como de ordem socioeconômicas e históricas.

Ademais, convém esclarecer que foram realizadas inúmeras apreensões de alimentos, o que foi chamado de “contrabando às inversas”, pois brasileiros e paraguaios passaram a articular redes de contrabando de alimento do Brasil para o Paraguai, dada a escassez alimentar e ao alto valor dos produtos alimentícios industrializados naquele país. Além de terem sido revelados, também, outras nuances que permeiam a temática sobre as redes ilegais, os seus operadores se utilizam de novas tecnologias, como, por exemplo, *drones*, os quais foram, amplamente, utilizados, para realizar a travessia de aparelhos celulares do Paraguai para o Brasil, conforme foi noticiado em mídia convencional (G1, 2020).

Dessa maneira, é possível evidenciar a dicotomia na maneira como a fronteira é concebida pelo Estado e a fronteira como espaço vivido e meio de se ganhar a vida. Essa ambiguidade expõe a insuficiência na tentativa de conter ou interditar os fluxos transfronteiriços em sua plenitude, pois atores envolvidos possuem dependência e *expertise* na articulação de redes transfronteiriças, apesar de todo o esforço desenvolvido pelos agentes dos órgãos securitários. Ademais, deve-se considerar o “efeito fronteira”, pois beneficia organizações criminosas que resultam em violência. Essa constatação manifesta que “ainda estamos, na América do Sul, perante um conceito tradicional das fronteiras, onde o papel do Estado incide, majoritariamente, no controle das fronteiras.” (LUDWIG; SPOSITO; NETO, 2018, p. 49).

Não obstante, a fronteira não pode ser vista como um espaço marginal, mas como um elo que integra dois ou mais países. Nesse contexto, necessário se faz mencionar CURY (2010, p. 64), quando o autor esclarece que: “As distintas territorialidades na produção do território implicam práticas culturais e sociais que justificam as diferentes territorialidades.” Nessa mesma direção, Ferrari (2010) esclarece acerca

da tentativa dos Estados em reforçar a identidade nacional, mas sempre frustradas em segmentos fronteiriços, devido às dinâmicas territoriais, pois os fronteiriços tendem a expandir para além do limite cartográfico.

“Seria o mesmo que pensar no processo de corte e costura: enquanto os Estados nacionais cortam os territórios com limites diferenciando o interno do internacional, os fronteiriços, com o fio das trocas materiais e imateriais, vão promovendo a costura dos territórios”. (FERRARI, 2019, p. 12).

Essas constatações elucidativas necessitam ser consideradas em consonância com tempo-espacó, pois o local e o contexto geo-histórico podem atribuir outra conotação aos fenômenos existentes, nos espaços fronteiriços. Dessa forma, a fronteira passou de mera coadjuvante para o protagonismo, sobretudo, quando se relaciona aos inúmeros problemas de ordem econômica, social, segurança e, mais recentemente, de saúde pública. Ao que parece, entretanto, o Estado tenta solucionar os problemas relacionados à fronteira, por meio de ações coercivas, que, por vezes, são necessárias, mas estão longe de serem soluções definitivas. Ainda que as ações coercivas sejam enfatizadas, o BPFRON cumpre seu papel em fazer valer essas políticas de contenção/interdição, com extrema eficiência, dada as condições que possui e a complexidade existente, na fronteira territorial de sua jurisdição.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, no corrente trabalho, elucidar a relação do significativo aumento das apreensões do BPFRON, no ano de 2020, em relação aos últimos quatro anos, por ocasião do Coronavírus. Essa análise não está focada em discutir as nuances entre o binômio legal/illegal, tampouco promover instituições, mas seu objetivo consiste em tentar explicar, sistematicamente, de maneira sintetizada, a correlação entre o aumento das apreensões e o Coronavírus. Certo é que toda e qualquer análise considera um conjunto de elementos pensados, e compõem a realidade constatada pelo pesquisador, e, por esse motivo, essa breve análise visa a contribuir para o debate sobre fronteira, redes ilegais, Coronavírus, a partir de um conjunto de dados analisados, obtidos em uma

instituição especializada e de referência, quanto à coerção dos crimes transnacionais/transfronteiriços, típicos de fronteira.

Ademais, ficou evidente, no corrente trabalho, que as iniciativas do governo central, como as promovidas pela Operação Hórus, treinamentos, entre outros, estão diretamente relacionadas ao aumento nas apreensões do BPFRON; contudo, ao mesmo tempo em que é realizada uma apreensão, inúmeras outras cargas passíveis de serem apreendidas passam pelos segmentos fronteiriços, de modo que a atuação dos órgãos repressivos é sempre uma solução incompleta, na tentativa de conter o avanço das redes ilegais, e, de igual modo, o avanço do Coronavírus. Essa deficiência revela a fragilidade do Estado, no tocante à gestão de espaços fronteiriços, ainda que conte com instituições de excelência, como é o caso do Batalhão de Polícia de Fronteira. Nesse contexto, o trabalho revela a ineficácia das soluções “monolíticas” e a emergência de políticas que contemplam os países dos quais se compartilham os limites internacionais, bem como a participação ativa dos indivíduos nesse processo, considerando o conjunto das realidades locais e regionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Brasília - DF, 5 de outubro de 1988.

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Portaria nº 125**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília – DF: 19 de março de 2020.

_____. Ministério da Saúde. **COVID-19: Painel Coronavírus - Casos Confirmados Casos novos de COVID-19 por data de notificação (ADAPTADO)**. Publicado em 25 jan. 2021, disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 26 jan. 2021.

CURY, Mauro José Ferreira. **Territorialidades Transfronteiriças do Iguassu (TTI): Interconexões, Interdependências e interpretações**

nas cidades da Tríplice Fronteira Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Leste (PY) e Puerto Iguazú (AR). Tese na Universidade Federal do Paraná, 2010.

FEDERAL, Supremo Tribunal. **Fux reafirma compromisso do STF no enfrentamento à pandemia em 2021.** Pulicado em: 23 dez. 2020, disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457768>. Acesso em 04 fev. 21.

FERRARI, Maristela. **Conflitos e Povoamento na Fronteira Brasil-Argentina.** Florianópolis, SC: Editora UFSC, 2010.

FERRARI, Maristela. **Como pensar a identidade nacional em zonas de fronteira? Uma análise a partir de dois conjuntos de cidades-gêmeas brasileiro-argentinas.** BGG – Boletim Goiano de Geografia: 2019 - p. 1-18.

G1. PR. **Contrabandistas usam drone e barco de controle remoto na fronteira com o Paraguai:** Fronteira está fechada desde março por causa da pandemia do novo coronavírus. Publicado em: 26 jun. 2020, disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/06/26/contrabandistas-usam-drone-e-barco-de-controle-remoto-na-fronteira-com-o-paraguai-video.ghtml>. Acesso em: 25 jan. 2021.

LUDWIG, Fernando J; SPOSITO, Ítalo; NETO, Dirceu M. **Dinâmicas Securitárias das Fronteiras na América do Sul.** In.: (Re)Definições das Fronteiras: Velhos e novos paradigmas. Org(s). Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018 - p. 39-56.

MACHADO, Lia O. **Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Illegalidade.** In.: Territorio nº 8, jan/jun, LAGETUFERJ, 2000.

PARANÁ. **Decreto nº 4.905.** Criação do 24º Batalhão de Polícia Militar - Batalhão de Fronteira (BPFront). Curitiba: 06 de junho de 2012.

. **Decreto Nº 4.230.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus - COVID-19.Curitiba/: 16 de março de 2020.

SALAMANCHA, Luciano M; BARROS, Luciano S. **O pensamento estratégico e as fronteiras do Brasil: O desafio da gestão integrada entre sociedade civil e órgãos públicos.** In.: (Re)Definições das Fronteiras: Velhos e novos paradigmas. Org(s). Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018 - p. 27-37.

SILVA, Reinaldo O. da. **Teorias da Administração.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning,2005.

15. Pandemia de prosperidade e perdas: o caso dos defensivos agrícolas, no Brasil

Luciano Stremel Barros¹

Rosane Amadori²

Javert Ribeiro da Fonseca³

Thiago Suassuna⁴

-
- 1 Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Autônoma de Lisboa (UAL), Mestre em Gestão de Empresas pela UAL. Especialista em Gestão, Estratégia e Planejamento em Fronteiras pela ESIC. Especialista em Marketing pela UNICEMP. Economista pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). E-mail: barros@idesf.org.br.
 - 2 Doutoranda em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Mestre em Linguística e Semiótica pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduada em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria – UFMS/RS. Pesquisadora do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF. rosaneamadori@gmail.com.
 - 3 Advogado fundador e Diretor do Escritório de Advocacia RIBEIRO DA FONSECA SOCIEDADE DE ADVOGADOS; Mestre em Direito Público com ênfase em Defesa do Consumidor Transnacional pela UNISINOS/RS; Especialista Pós-Graduado em Processo Civil pela Faculdade Curitiba de Direito; Especialista Pós-Graduado em Gestão em Ciência Política, Estratégia e Planejamento com ênfase em Fronteiras pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (Adesguiano); Graduado em DIREITO pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Ex-Coordenador de Pós-Graduação Lato Sensu em Reformas Processuais, e também Ex-Coordenador de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Tributário Moderno - ambos pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas; Ex-Conselheiro Municipal de Foz do Iguaçu de Combate as Drogas, e Ex-Conselheiro Municipal de Foz do Iguaçu do Fundo de Defesa do Consumidor – ambos representando a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/FL); Ex-Professor da Graduação do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas UDC (disciplinas: Defesa do Consumidor, Direito Civil, Direito Processual Civil e Direito Marcário); Ex-Docente da Escola da Magistratura do Paraná, núcleo Foz do Iguaçu, na disciplina de Direito do Consumidor; Galardoado Comendador da “Soberana Ordem do Mérito de Saint Yves de Tréguier”, comenda entregue pelo eminent jurista Ives Sandra Martins Filho, concedida pela Sociedade Brasileira de Heráldica e Humanística; Também Laureado com a Medalha “Comando-Geral da Polícia Militar do Paraná” (PMSP); É Diretor Jurídico do IDESF (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras); Conselheiro Editorial da Editora IDESF (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras). Autor de diversos artigos científicos publicados no âmbito do direito transnacional.
 - 4 Advogado. Possui Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa (2018); Especialização em Direito Internacional e Relações Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2011); Pós-graduação em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (2010); Curso de

RESUMO

Esta análise numérico-interpretativa aborda estudos, nos quais se percebe o volume da safra brasileira de grãos, no biênio 2020/21. Comparativamente, trata-se de 15,4 milhões de toneladas, o que corresponde a 6% a mais do que o colhido na safra anterior. Os levantamentos indicam, também, crescimento de 3,6% sobre a área de plantio antecedente, totalizando 68,3 milhões de hectares cultivados. Em plena pandemia do Covid-19, o agronegócio brasileiro apresenta-se como exemplo de produtividade. O PIB do agronegócio, com ganho de produtividade das lavouras, foi o principal fator para que o PIB da cadeia agropecuária tenha avançado 24,3% no último ano, o que aumentou a participação do setor no PIB brasileiro. Nessa perspectiva tanto de pandemia quanto de crescimento do setor, constatam-se desdobramentos em relação à produção e à comercialização ilícitas de agroquímicos; isso implica desafios ao setor, ao Brasil e às relações transnacionais, no Continente Sul Americano. A cooperação, no subcontinente, pode contribuir nessa perspectiva. Este trabalho tem como objetivo examinar dinâmicas de crescimento econômico e de ilícitudes quanto ao comércio de agroquímicos, meio ao contexto de pandemia de Covid-19. Trata-se de uma pesquisa, com exposição estatística, qualitativa, sob a égide da Economia, da Segurança e das Relações Internacionais.

Palavras-chave: Mercado Ilegal; Defensivos Agrícolas; Agroquímicos.

1. INTRODUÇÃO

Em conformidade com dados da EMBRAPA (2021)⁵, há evolução produtiva no campo brasileiro. Se consideradas as duas últimas décadas, o salto de produtividade, de cinco das principais culturas nacionais, alcança o montante de 400%, no arroz; 340%, no milho; 300%, no trigo, e 200%, no feijão e na soja. De acordo com a CONAB (2021), Companhia Nacional de Abastecimento, o Brasil utiliza, aproximadamente, 8% de seu território com lavouras⁶.

Extensão Pós-graduação pela Universidade de Harvard (2009); Exerce experiência em Direito Internacional Privado, Direito Constitucional, Direito Civil, Mediação, Conciliação, História; Coordenação e Gestão de Projetos. E-mail: thiagosuassuna@gmail.com.

- 5 Mais informações disponíveis nos links <<https://www.embrapa.br/visao/o-futuro-da-agricultura-brasileira>> e <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/153552/1/Evolucao-da-producao.pdf>>.
- 6 CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Acompanhamento da Safra Brasileira de Grãos, Brasília, DF, v. 8, safra 2020/21, n. 6, sexto levantamento, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.CONAB.gov.br/info-agro/safras/graos/boletim-da-safra-de-graos>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Considerando a relevância do agronegócio para as economias brasileira e regional, a pauta relativa à produção, à comercialização, à circulação e à aplicação dos defensivos agrícolas é de substancial relevância para o país e para seu entorno regional. Nesse contexto, esta pesquisa visa a uma metodologia de observação e de registro dos fenômenos que associam os crimes transfronteiriços à essa “nova mercadoria”.

Observou-se, com esta análise, além do crescimento do setor agropecuário, uma ‘profissionalização’ quanto à logística das quadrilhas, com a cadeia mercadológica semelhante à rede estabelecida pelo comércio formal, com o objetivo de que o produto chegue até os agricultores. Entre os defensivos mais contrabandeados, destaca-se o benzoato de emamectina, inseticida, cujo uso é direcionado para o combate de lagartas, com ênfase nas lavouras de soja.

A importação desse produto, permitida pela legislação paraguaia, limitava-se à concentração de 10% do princípio ativo, há cinco anos. No Brasil, nessa época, a substância tinha uso permitido, e temporário, em seis estados, na concentração máxima de 5%, até julho de 2019.

As forças de segurança paraguaias, porém, apreenderam cargas da substância, destinada ao Brasil, com concentração de 36%, nesse caso, 600% superior à permitida pela legislação brasileira. O benzoato de emamectina entrava no Paraguai identificado nas aduanas como desinfetantes, produtos de limpeza e outros componentes químicos industriais⁷.

Ante isso, foi possível perceber que depois de introduzido, ilegalmente, no Brasil, o contrabando de agroquímico circulava escondido em cargas de grãos e de alimentos processados, como farinhas.

Apesar das barreiras montadas, nas fronteiras, em virtude da pandemia de Covid-19, foi possível averiguar que a entrada dos agroquímicos contrabandeados, no Brasil, se ampliou, não somente em

⁷ IDESF. O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil. Estudo. 2019. Disponível em: <<https://www.idesf.org.br/2019/06/24/o-contrabando-de-defensivos-agricolas-no-brasil/>>. Acesso em: Mar. 2020.

quantidade, mas também na diversificação dos produtos introduzidos, de maneira ilícita, no país.

Ademais, este fora realizado com base em levantamento de dados, quanto à cadeia produtiva do segmento, desde o fabricante até o produtor rural. Trata-se, então, de estudo de elementos empíricos, com propósito de traçar o cenário da entrada ilegal de defensivos agrícolas no país.

O presente trabalho questiona a dinâmica e o impacto do comércio ilícito desses agroquímicos, e quais desdobramentos em meio ao agronegócio, no contexto pandêmico, por meio de pesquisa qualitativa. Para o intento, foram estabelecidos objetivos a serem observados, os quais se tratam de demonstrar o contexto da entrada ilegal de defensivos agrícolas, no Brasil, com a crise da pandemia; mais especificadamente, analisar as rotas mais utilizadas pelas quadrilhas, bem como dimensionar a proporção do mercado ilegal, no Brasil.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DEFENSIVOS AGRÍCOLAS

Comumente, os defensivos agrícolas são denominados de agroquímicos, agrotóxicos, pesticidas ou de produtos fitossanitários. Implicam substâncias químicas ou biológicas utilizadas, para proteger e para combater as pragas das lavouras, além de contribuir para a segurança alimentar. Esses produtos, portanto, possuem função fundamental na elevação da produção e na produtividade no campo.

De acordo com o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG), a maior proporção dos defensivos agrícolas aplicados no Brasil, cerca de 81%, é destinada para as culturas de soja, milho, cana-de-açúcar e de algodão. Conforme o SINDIVEG, os defensivos agrícolas mais usuais no Brasil são: herbicidas, que controlam plantas invasoras (49%); inseticidas, que controlam insetos (21%); fungicidas, que controlam fungos (19%); outros (11%), como bactericidas.

Considerando o consumo direto, esses produtos são empregados em menor proporção na alimentação humana, uma vez que são, largamente, utilizados na nutrição de animais, a exemplo de soja e de milho, na produção de energia, a cana-de-açúcar, e na fabricação de tecidos, o algodão.

A produção e a utilização dos defensivos agrícolas requerem critérios e cuidados específicos. Dessa maneira, a aprovação de registro desses produtos para a produção ou para a importação, a considerar as normas para sua aplicação nas lavouras, passa pelo controle de três órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

3. AS ILEGALIDADES DO MERCADO DE AGROQUÍMICOS

O mercado ilegal de defensivos agrícolas é caracterizado por um conjunto de delitos, nos quais quadrilhas especializadas agem, com diferentes modalidades de ilícitos. Entre as práticas mais comuns estão: roubo, falsificação, desvio da finalidade do uso previsto no domissanitário e contrabando, variantes que se entrelaçam, configurando o uso de produtos ilegais nas lavouras. Se somadas, essas variantes criminosas podem atingir cerca de um quarto do mercado legal do segmento.

3.1 Roubo

O roubo de defensivos agrícolas caracteriza-se pela ação das quadrilhas em há a apropriação de substâncias produzidas legalmente. Ocorre, normalmente, de forma violenta nas propriedades rurais, nas cooperativas, nas revendas e indústrias ou pela ação dos bandidos durante o transporte de mercadorias. No caso do roubo de cargas desses produtos, a ação normalmente é pontual e praticada por grupos organizados, com uso de armas de grosso calibre e de violência.

As substâncias roubadas são reintroduzidas no mercado pela comercialização ou são utilizadas na falsificação. Somente entre 2018 e 2020, de acordo com dados da CropLife Brasil, os fabricantes de defensivos agrícolas registraram prejuízos no monte de R\$ 214,18 milhões por cargas roubadas no Brasil.

3.2 Falsificação

A falsificação é crime que apresenta relação tanto com o roubo de cargas quanto com o contrabando. Os falsificadores misturam produtos

originais, comumente provenientes de roubo, com outros insumos, com o uso, também, de substâncias contrabandeadas. Em ambos os casos, os produtos falsificados não apresentam eficácia na lavoura. Os falsificados são vendidos como produtos originais.

A produção de defensivos falsificados no Brasil está concentrada no interior de São Paulo, em Goiás e em Minas Gerais, com ramificações nos estados e com incremento das atividades comerciais ligadas ao agronegócio. Os falsificadores estabelecem uma ‘cadeia produtiva’, que supre todas as necessidades logísticas e operacionais do negócio ilegal, tais como: insumos, embalagens, rótulos, produtos e análises químicas, transporte e até nota fiscal.

3.3 Desvio da finalidade de uso

Domissanitário é um termo utilizado para identificar substâncias saneantes, com a finalidade de uso doméstico ou público, no caso de pragas urbanas. Os saneantes são preparações destinadas à higienização, à desinfecção ou desinfestação de domicílios, por isso a origem do nome ‘domissanitário’. São exemplos de saneantes os detergentes e os alvejantes.

No caso do mercado ilegal de defensivos, há a ocorrência quando um produto é desviado para outra finalidade. Os princípios ativos são importados mediante autorização sanitária - o domissanitário - para fabricação de produtos de uso domiciliar, quando, na realidade, as substâncias são utilizadas na produção de defensivos agrícolas.

O desvio da finalidade de uso também é utilizado pelas quadrilhas, para obter produtos destinados à falsificação e, de acordo com agentes fiscalizadores do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) ouvidas para este estudo, faz-se prática crescente no país.

3.4 Contrabando

O contrabando é a introdução clandestina de mercadorias proibidas ou a entrada de produtos ilegais em um país. O ilícito é, comumente, confundido com o descaminho; este último, entretanto, é a introdução de mercadoria permitida, porém sem o pagamento dos impostos correspondentes. O contrabando de defensivos agrícolas no

Brasil envolve a entrada de substâncias proibidas, assim como o ingresso de produtos de concentração bem mais elevada do que o permitido pelas autoridades sanitárias, o que acarreta riscos de contaminação pelo uso inadequado.

Diferentemente dos casos de falsificação, a negociação de produto contrabandeado não omite ao comprador de que se trata de um produto ilegal. Para a comercialização, as quadrilhas utilizam-se de empresas “de fachada” e, em alguns casos, de canais formais que, com suas logísticas de venda e de distribuição, introduzem as mercadorias ilícitas no mercado, em meio aos produtos legais.

4. A IMPORTAÇÃO NO PARAGUAI

A resolução 564/19⁸ do *Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas* (SENAVE) do Paraguai, publicada em 14 de agosto de 2019, liberou o registro de produtos formulados à base de Benzoato de Emamectina em todas as suas concentrações no país vizinho.

Até esse marco, o Paraguai permitia a importação e o registro desse princípio ativo na concentração máxima de 10%. A restrição, porém, não impedia a entrada no Brasil da substância em concentração bem mais elevada, conforme deveras apontado no primeiro estudo elaborado pelo IDESF, “O Contrabando de Defensivos Agrícolas no Brasil”⁹ (IDESF, 2019).

A resolução do SENAVER consolidou uma mudança de perspectiva já em andamento, em território paraguaio. No período anterior à liberação, a fiscalização local intentou dificultar as crescentes importações de substâncias ilegais, ou em concentrações acima das permitidas.

8 PARAGUAI. Resolución nº 564. Por la cual se establecen nuevos lineamientos para el registro del ingrediente activo benzoato de emamectina, y se abrogan la resolución SENAVER nº 393/14, de fecha 02 de junio de 2014 y la resolución SENAVER nº 1108/14, de fecha 15 de diciembre de 2014. Disponible em: <<http://web.senave.gov.py:8081/docs/resoluciones/senave/web/39240501065baf296bfa82e6bc7759be.pdf>>. Acesso em: Fev. 2020.

9 IDESF. O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil. Estudo. 2019. Disponível em: <<https://www.idesf.org.br/2019/06/24/o-contrabando-de-defensivos-agricolas-no-brasil/>>. Acesso em: Mar. 2020.

O ingresso no país dava-se por rodovias, para as cargas oriundas de regiões portuárias de países vizinhos, como o Uruguai e o Chile, e também por via aérea. Somente no Aeroporto Silvio Pettirossi, em Assunção, de 2014 ao início de 2017, foram apreendidas 12 toneladas de benzoato de emamectina, avaliadas em mais de U\$S 3 milhões pela polícia paraguaia.

A frequência de apreensões realizadas no aeroporto, onde se pressupõe maior controle de cargas do que nas rodovias e nos portos, demonstra a constância no fluxo de ilegais no país na época, uma vez que as retenções, normalmente, são amostras dos produtos irregulares em circulação.

A ação dos órgãos de segurança paraguaios, como a Polícia Nacional e a *Direccion Nacional de Aduanas* (DNA), a partir de 2018, surtiu efeito na circulação ilegal de produtos dentro do país, cessando apreensões, como as que encontraram Benzoato de Emamectina em altas concentrações remetidas para o Brasil.

No ano seguinte, houve a liberação de importação do princípio ativo em todas as concentrações. A partir disso, o Benzoato de Emamectina passou a ingressar livremente no Paraguai, estando na condição de contrabando somente depois de cruzar as fronteiras brasileiras.

Com a liberação, convém, financeiramente, às quadrilhas recolher os tributos fixados pelo governo paraguaio para que o produto chegue regularmente ao país. Com as substâncias entrando, de forma legalizada, os contrabandistas eliminam os riscos de apreensão em território paraguaio.

As informações sobre os princípios ativos e sobre a importação de defensivos agrícolas do Paraguai, utilizadas neste estudo, provêm de duas fontes: dos registros de entradas de produtos fitossanitários no Paraguai e das informações constantes nos relatórios do *Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas* (SENAVE), sobre a evolução da importação e exportação agrícola no país. Foram consultados os registros aduaneiros de 2018, 2019 e 2020, e os anuários do SENAVER dos anos 2017 e 2019, este o último relatório do órgão disponível com dados anuais completos até a conclusão deste trabalho.

5. BENZOATO DE EMAMECTINA E OS PRINCÍPIOS ATIVOS CONTRABANDEADOS, NO BRASIL

Neste estudo, aborda-se a análise de um dos principais produtos fitossanitários contrabandeados no Brasil: o inseticida benzoato de emamectina. Os registros das forças de segurança e dos agentes de fiscalização demonstram que a relação de formulações que atravessa ilegalmente a fronteira é variada. Entre os produtos encontrados em fiscalizações nos estados de Mato Grosso do Sul e Paraná estão os seguintes: *acetamiprido*, *avermectinas*, *carbendazim*, *cletodim*, *halossulfurom*, *nicossulfurom*, *imidaclorid*, *fipronil*, *trimethyl* etc.¹⁰

O Benzoato de Emamectina é reconhecido no meio agrícola e entre as forças de segurança como um dos agroquímicos mais contrabandeados no Brasil. Há bastante tempo, é atravessado ilegalmente nas fronteiras brasileiras, a partir do Paraguai, do Uruguai, da Bolívia e de outros países contíguos do Brasil, conforme apontado no primeiro estudo sobre o tema realizado pelo IDESF.

Atualmente, somente uma empresa detém a permissão para produzir e para comercializar produtos, com o Benzoato de Emamectina, no Brasil, e na proporção de 5%. Trata-se de um princípio ativo controlado, que requer receita agronômica específica, indicado para uso nas culturas de soja, milho, feijão e algodão. A utilização em proporção indevida gera efeitos residuais e riscos de contaminação ao meio ambiente.

A ilegalidade da entrada do Benzoato de Emamectina no Brasil, a partir do Paraguai, dá-se tanto na condição de descaminho, entrada no país de produto de uso permitido sem o devido pagamento de imposto, quanto – e principalmente – na de contrabando, devido às acentuadas diferenças de concentração em relação à permitida para aplicação nas lavouras brasileiras.

As duas condições ocorrem pela equiparação entre a composição do princípio ativo, em circulação no país vizinho, em relação ao

¹⁰ Fontes consultadas: Departamento de Operações de Fronteiras (DOF/PM/MS), Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (Adapar/PR) e Superintendência Federal da Agricultura (SFA/Mapa/PR).

percentual máximo de uso de (5%), liberado pelas normas sanitárias vigentes no Brasil. Nisso está um dos fatores mais preocupantes dessa realidade de ilegalidade.

Nos registros de importação de Benzoato de Emamectina do Paraguai, constam cargas do produto que desembarcam no país em uma diversidade de concentração que varia entre 30%, 40%, 70%, 90% e até 95% de concentração do princípio ativo. Com esse índice de pureza da substância, se observado o percentual permitido no Brasil, é possível multiplicar em até 19 vezes a aplicação do produto na lavoura.

Considerando que as substâncias contrabandeadas não trazem identificação sobre concentração, há a possível aplicação do Benzoato de Emamectina nas culturas em proporção acima do permitido, a níveis imensuráveis. Com isso, evidencia-se um dos fatores que favorecem o contrabando, precisamente a ‘eficácia’ no controle de pragas, alegada pelos produtores rurais, uma vez que mais concentrado, o produto tem efeito maior e mais prolongado sobre as pragas; porém é uma eficácia que traz riscos inaceitáveis ao ser humano e ao meio ambiente.

Figura 1 – Importação de benzoato de emamectina

Ano	Concent.	Qtde.
2018	70%	350 kg
	99%	31,42 ton
2019	30%	4,5 ton
	95%	14,5 ton
2020	25%	8 ton
	30%	73,6 ton
	40%	4 ton
	95%	7 ton

Fonte: Aduanas paraguaias, 2020.

O Benzoato de Emamectina pode ser utilizado no Brasil a uma concentração máxima de 5%. A importação do princípio ativo no Paraguai varia entre 30%, 40%, 70%, 90% e 95% de concentração.

Notoriamente, nos registros de importação de agroquímicos do Paraguai, há diferença de valores pagos pelo produto, com a mesma origem - nesse caso a China - e são recebidos com diferença de curto período de tempo. Em relação ao benzoato de emamectina, por exemplo, há cargas de 4 toneladas, com 95% de concentração, vindas da China, desembarcadas nos dias 30.01.2018 e 06.02.2018. A primeira custou US\$ 896 mil, enquanto a segunda, US\$ 672,7mil, uma diferença de US\$ 224 mil.

6. OS DADOS OFICIAIS DO PARAGUAI

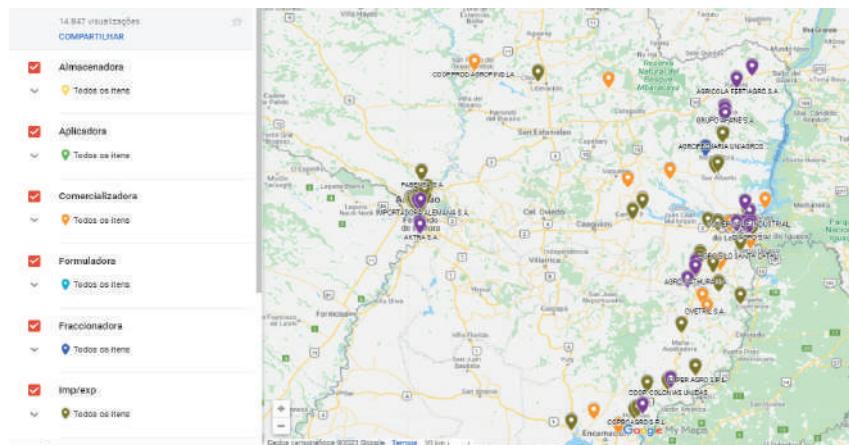
Para analisar a entrada ilegal de agroquímicos contrabandeados, no Brasil, consideramos importante trazer dados oficiais das importações do Paraguai no segmento. O Anuário Estatístico do *Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas*¹¹ (SENAVE) traz informações sobre a movimentação anual de agroquímicos no Paraguai, quantificando os fluxos de importação e exportação.

Em conformidade com a plataforma georreferenciada¹², é possível acessar os dados de apreensão de agroquímicos, conforme figura a seguir.

¹¹ SENAve. Servicio Nacional de Calidad Y Sanidad Vegetal Y de Semillas. Anuario Estadístico 2017. Disponível em: <ANUARIO ESTADÍSTICO SENAve 2018 v1 copy>. Acesso em: Set. 2020

¹² SENAve. Servicio Nacional de Calidad Y Sanidad Vegetal Y de Semillas. Registro de Agroquímicos. Disponível em: <<https://www.senave.gov.py/registros-de-agroquimicos>>. Acesso em: Set. 2020.

Figura 2 – Apreensões de agroquímicos.



Fonte: IDESF, 2020.

Em 2019, o órgão declara a importação de 58,5 mil toneladas de defensivos agrícolas, 6,44 mil ou 11% a mais em relação às 52,06 mil toneladas importadas em 2017.

Figura 3 – Importação de agroquímicos oficial do Paraguai

Ano	Quantidade
2017	52,06 mil ton.
2019	58,5 mil ton.

Fonte: SENAVE, 2019.

Figura 4 – Produtos fitossanitários - 2017**Cuadro 40: Importación de Productos Fitosanitarios en toneladas.**

Productos Fitosanitarios	Toneladas
Acaricida	10,5
Adherente	241,1
Bactericida	16,8
Coadyuvante	1.136,1
Fitoregulador	70,9
Fungicida	9.953,1
Herbicida	32.774,5
Insecticida	7.830,8
Molusquicida	10,5
Protector de semillas	12,6
Regulador de crecimiento	7,1
Regulador de PH	3,0
Total general	52.067,0

Fuente: Ventanilla Única del Importador (VUI)

Fonte: Anuário estatístico SENAVE 2017

Figura 5 – Produtos fitossanitários - 2019**Cuadro 38: Importación de Productos Fitosanitarios en toneladas.**

Productos Fitosanitarios	Toneladas
Acaricida	26
Adherente	9
Bactericida	50
Coadyuvante	857
Fitoregulador	29
Fungicida	12.245
Herbicida	36.416
Insecticida	8.881
Molusquicida	5
Nematicida	14
Regulador de crecimiento	25
Regulador de pH	3
Repelente	3
Rodenticida	5
Total general	58.568

Fuente: Ventanilla Única del Importador (VUI)

Fonte: Anuário estatístico SENAVE 2019

Em relação às exportações, o SENAVE registra a venda externa de 2,6 mil toneladas de produtos agroquímicos em 2017, somando

fungicidas, herbicidas, inseticidas e coadjuvantes. Desse total, aproximadamente 1,8 mil toneladas, ou 54%, foi exportado para o Brasil.

Dois anos depois, em 2019, o Paraguai declara exportação de 4,7 mil toneladas de defensivos agrícolas, sendo a maior parte, 2,8 mil toneladas ou 58%, remetidas ao Brasil, conforme dados oficiais do SENAVE. Na comparação com as exportações totais entre os dois períodos, houve um aumento de 2,1 mil toneladas, ou 44%, segundo relatório do SENAVE.

Figura 6 – Exportação de produtos agroquímicos em 2017 e 2019

Exportación de Productos Agroquímicos

Cuadro 35: Exportación de Productos Agroquímicos en toneladas.

Tipo	Toneladas
Conduyante	963,6
Fertilizante	506,7
Fungicida	285,6
Herbicida	923,6
Insecticida	496,5
Total general	3.176,0

Fuente: Ventanilla Única de Exportación (VUE)

Exportación de Productos Agroquímicos

Cuadro 33: Exportación de Productos Agroquímicos en toneladas.

Tipo	Toneladas
Conduyante	394
Fertilizante	425
Fungicida	361
Herbicida	2.864
Insecticida	636
Total general	5.179

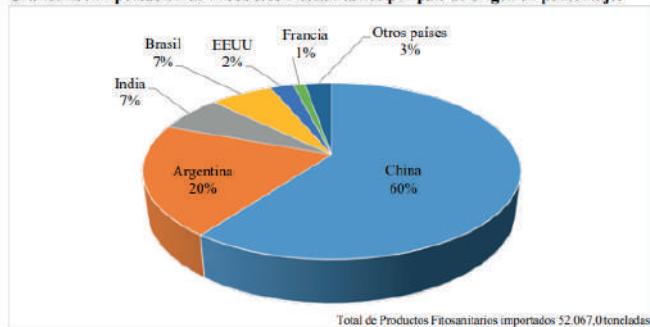
Fuente: Ventanilla Única de Exportación (VUE)



Fonte: Anuários estatísticos SENAVE 2017 e 2019

O comércio de fitossanitários parece ser um bom negócio no país vizinho, uma vez que o Paraguai tem 932 empresas habilitadas a fazer importação de agroquímicos. Essas empresas atendem a um mercado formado por 3,6 milhões de hectares de cultivo de soja, segundo estimativas da *Asociación Paraguaya de Obtentores Vegetales* (Parpov), para a safra 2020-2021.

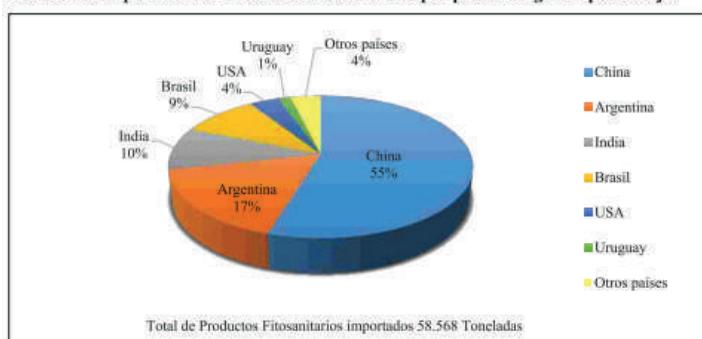
Segundo os relatórios do SENAVE, a origem dos produtos, em sua maior parte, é a China, com proporções importadas, também, da Argentina, da Índia e do Brasil, com registro de pouca variação entre o biênio 2017-2019.

Gráfico 15: Importación de Productos Fitosanitarios por país de origen en porcentaje.

Otros países: representan un total de 16 países.

Fuente: *Venavilla Única del Importador (VUI)*

Fonte: Anuário Estatístico SENAVE 2017

Gráfico 43: Importación de Productos Fitosanitarios por país de origen en porcentaje.

Otros países: representan un total de 17 países.

Fonte: Anuário Estatístico SENAVE 2019

7. PANORAMA DO CONTRABANDO NO BRASIL

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) apreendeu 70,4 toneladas de agroquímicos ilegais nas estradas brasileiras, no ano passado; 13,7% a mais do que as 61,9 toneladas apreendidas em 2019. Se a comparação for com 2018, quando foram interceptadas 50,9 toneladas, o aumento é de 38,3% em dois anos. Somente nos dois primeiros meses de 2021, foram 31,5 mil toneladas apreendidas, quantidade que se aproxima da metade do que foi alcançado em todo ano passado. (Gráfico PRF).

Figura 7 – Apreensões de agroquímicos pela PRF



Fonte: IDESF/PRF

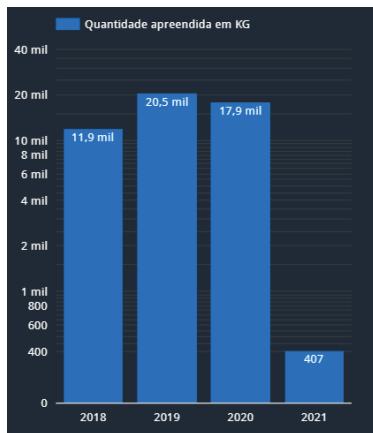
O ranking das apreensões, desde janeiro de 2018 até o primeiro bimestre de 2021, demonstra que o Mato Grosso do Sul está em primeiro lugar no volume de agroquímicos apreendidos, com 50,7 toneladas, ou 23,6% do total. Em seguida, vemos Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Mato Grosso compondo os cinco estados com maior volume de apreensão, conforme o gráfico. Na sequência do ranking, aparece o Rio Grande do Sul.

Em rápida análise, é possível perceber que o volume mais significativo de fitossanitários apreendidos aparece nos estados que possuem uma, ou mais, das seguintes características: são estados fronteiriços, de perfil agropecuário e comportam malha rodoviária importante no escoamento de produtos.

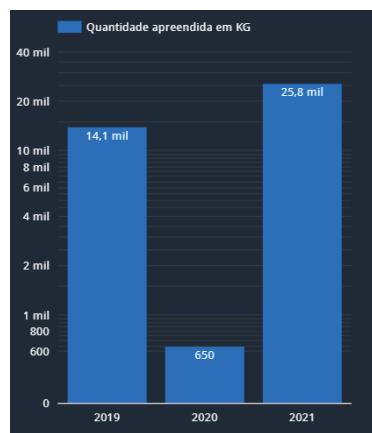
No caso específico de Minas Gerais, a segunda posição no volume de apreensões, considera-se esse resultado devido às operações recentes das forças de segurança, realizadas em 2021.

Gráfico 1 - Volume de apreensões por estado (jan.2018 à fev.2021)

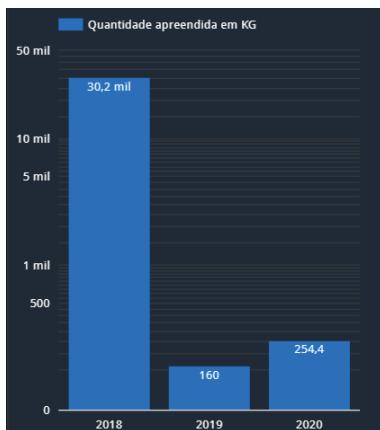
1º Mato Grosso do Sul (50,7 ton.)



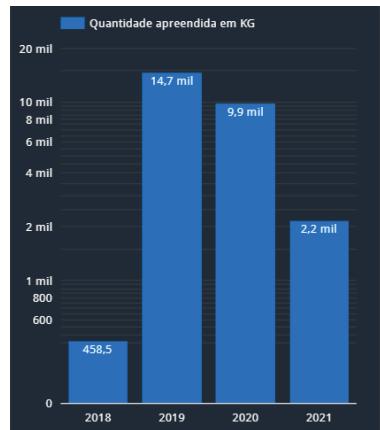
2º Minas Gerais (40,5 ton.)



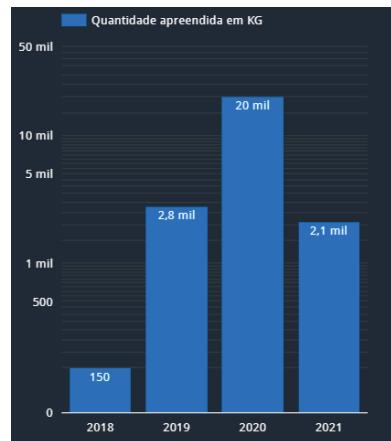
3º São Paulo (30,7 ton.)



4º Paraná (27,2 ton.)



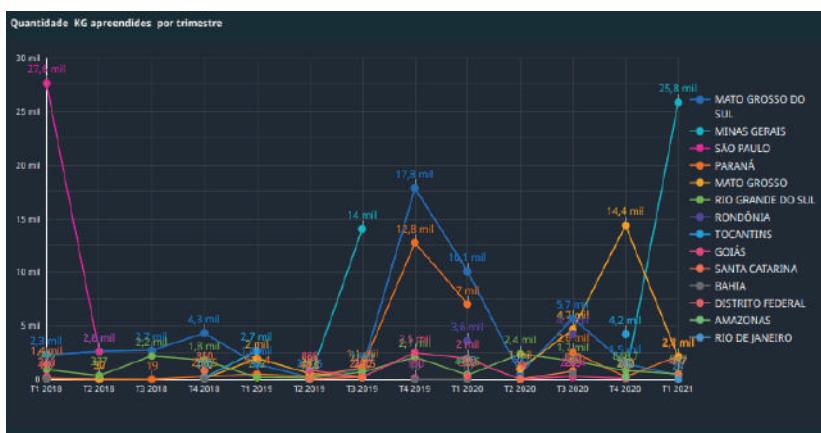
5º Mato Grosso (25,1 ton.)



Fonte: PRF/IDESF

A evolução por estado e por trimestre reflete as ações das forças de segurança, em apreender os ilegais, e também indica o movimento das quadrilhas, que se servem do emaranhado de rotas de rodovias e de estradas rurais municipais, ganhando fluidez para chegar até as áreas produtoras.

Figura 8 – Apreensões de agroquímicos por trimestre (KG)



Fonte: PRF/IDESF

O avanço constatado nos dados nacionais da PRF é corroborado por registros de outros órgãos, que fazem parte da cadeia de combate ao contrabando no país. O Departamento de Operações de Fronteiras (DOF), da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul, registrou apreensão de quase 7,3 toneladas de agroquímicos em 2021, 19,1% a mais que as 5,9 toneladas apreendidas em todo o ano passado.

Resultado da atividade de fiscalização, a apreensão de maior volume segue flutuação registrada pelo Departamento nos últimos anos, quando uma média de 50% do volume apreendido pelos agentes, anualmente, foi interceptado em janeiro. Entre os fatores identificados para a sazonalidade, além da influência cambial, está a sazonalidade da safra, em especial a de soja, com semeadura entre agosto e janeiro, sendo que a partir desse período a lavoura demanda cuidados, como a aplicação dos fitossanitários.

Figura 9 – Apreensões de agroquímicos em litros e quilos

Quantidade de agroquímicos apreendidos por anos (em lts)		Quantidade de agroquímicos apreendidos por anos (em kg)	
Ano	Qtde.	Ano	Qtde.
2017	332 lts	2017	1.3149 kg
2018	160 lts	2018	1.012 kg
2019	0 lts	2019	1.032,50 kg
2020	40 lts	2020	5.910,20 kg
2021	1.872 lts	2021	7.391 kg

Fonte: DOF/PM/MS

A Polícia Federal do Rio Grande do Sul também registrou aumento de 15,2% no volume das apreensões de defensivos agrícolas realizadas em 2020, na comparação com 2019, índice maior também do que fora registrado no ano anterior. O número de flagrantes lavrados, semelhantemente, foi maior em 2020, 59 contra 50, registrados no ano anterior.

Conforme dados nacionais da Receita Federal, há a elevação de 5,5% nas apreensões de fitossanitários, estocados no órgão na comparação entre 2020 e o ano anterior. O ano pandêmico encerrou com a contabilização de estocagem de 27,7 toneladas de pesticidas nas dependências da RF, contra 26,3 toneladas em 2019.

Figura 10 – Apreensões de fitossanitários pela PF.

	2018	2019	2020
Inquéritos instaurados	73	92	76
Flagrantes	66	50	59
Apreensões (kg)	4245,95	4018,33	4741,92

Fonte: Polícia Federal

Figura 11 – Apreensões de fitossanitários pela RF.

Unidade de medida	Quantidade	
	2019	2020
Kg	26.311,88	27.755,69

Fonte: Receita Federal.

8. AS ROTAS DO MERCADO ILEGAL

Os dados fornecidos pela PRF foram inseridos em um sistema de gerenciamento de dados desenvolvido pelo IDESF, para gerar estatísticas sobre os crimes de fronteira. Por meio de uma plataforma alimentada com dados de órgãos oficiais, o sistema monitora o fluxo do tráfico de contrabando no Brasil, fornecendo o georreferenciamento da atuação das quadrilhas nos mercados ilegais.

Em relação ao mercado ilegal de agroquímicos, é possível identificar, pela incidência de apreensões nas rodovias, quais as rotas

preferenciais dos contrabandistas, nas quais partem das fronteiras e se ramificam até as novas frentes agrícolas brasileiras.

9. O CONTRABANDO NOS ARCOS DE FRONTEIRA

Entre os pontos que requerem mais atenção estão a região de Cascavel, no Paraná, ponto de encontro entre a BR 277 e BR 163. A primeira origina-se em Foz do Iguaçu e segue até o litoral paranaense, e a segunda atravessa o país, desde o Rio Grande do Sul até o Pará. Na encruzilhada das duas rodovias, e situada em uma das áreas agrícolas mais prósperas, Cascavel e região tornou-se espécie de *hub* ou eixo na distribuição dos agroquímicos¹³.

O monitoramento fronteiriço e os registros das apreensões permitem verificar, com maior exatidão, os pontos por onde os agroquímicos traficados são infiltrados no país. Entre as novas rotas das redes contrabandistas está a que faz entrada pela Bolívia, Acre e Porto Velho. O fluxo do contrabando passa pela BR 365, com provável escoamento rumo ao nordeste do país e à nova fronteira agrícola do MATOPIBA, formada por Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

10. CRESCIMENTO DO ILÍCITO

Os dados das apreensões das forças de segurança demonstram o preocupante crescimento do mercado ilegal de defensivos, nos anos recentes. Entre os fatores para o aumento do interesse no produto, denominado como ‘ouro branco’ pelas quadrilhas, estão a margem de lucro, a facilidade de comercialização e a penalidade branda, se for comparada com outros tipos de contrabandos. Na maioria das vezes, o transportador de agrotóxicos contrabandeados paga a fiança, e é liberado em seguida.

O histórico de apreensões de agroquímicos, nas operações realizadas pelas forças de segurança brasileiras, nas últimas décadas, é variável. Um levantamento das ações conduzidas pela Polícia Federal em conjunto com outros órgãos, publicada em estudo anterior do IDESF¹⁴

13 Fonte: IDESF, com informações da PRF, PF, RF, BPFront, DOF, MAPA.

14 IDESF. O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil. Estudo. 2019. Disponível em: <<https://www.idesf.org.br/2019/06/24/o-contrabando-de-defensivos-agricolas-no-brasil/>>.

(O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil), demonstra que desde a Operação Caa-Ete (2005), a primeira grande operação constituída com finalidade de fiscalizar o contrabando e a falsificação de fitossanitários, até a Operação Pente Fino (2018), os maiores volumes de apreensão foram 13 toneladas de agroquímicos, quantidades recolhidas tanto na operação Ceres (2007) quanto na Quileros II (2017). Importante considerar que essas quantidades representam a soma de várias investidas das forças de segurança em ações continuadas de investigação e apreensões em menores quantidades.

Ao considerar-se, porém, as retenções registradas até o presente momento, é possível perceber o quanto esse mercado ilegal cresceu. Exemplo disso é o resultado de uma única fiscalização, realizada em novembro de 2020, em Ponta Porã (MS).

Em ação de força tarefa envolvendo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Receita Federal (RF), os agentes recolheram mais de 56 toneladas de defensivos agrícolas irregulares. A apreensão foi identificada por auditores fiscais federais agropecuários, sendo composta basicamente por Benzoato de Emamectina, destinado à região produtora do Centro-Oeste¹⁵.

11. DIFICULDADES DA DESTINAÇÃO DOS PRODUTOS APREENDIDOS

Uma das maiores dificuldades das forças de segurança, na apreensão de defensivos, é a destinação dos ilegais. Produtos de alto nível de toxicidade, os agroquímicos, requerem condições específicas de transporte, de armazenamento e de destruição. Não existe no país logística oficial para a destinação desses produtos.

O procedimento mais comum adotado pelos órgãos policiais e pela fiscalização é o envio das substâncias apreendidas para armazenagem na Receita Federal, para posterior destruição. Comumente, todavia,

Acesso em: Mar. 2020.

15 MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Mapa e Receita Federal apreendem 56 toneladas de defensivos agrícolas contrabandeados em Ponta Porã. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/MAPA-e-receita-federal-apreendem-56-toneladas-de-defensivos-agricolas-contrabandeados-em-ponta-pora>>. Acesso em: Dez. 2020.

os agrotóxicos ilegais apreendidos permanecem armazenados, indevidamente, em depósitos improvisados nas polícias civil, militar e federal, nos órgãos de fiscalização, ou, até mesmo, dentro do veículo onde fora feita a apreensão.

Em vários estados, a destinação correta dos defensivos apreendidos tem sido possível graças a ações conjuntas de órgãos públicos. É o caso do Paraná, que por meio do projeto “Destinação e Diagnóstico de Agrotóxicos Ilegais”, sob a coordenação do Serviço de Fiscalização de Insumos e Sanidade Vegetal (SISV) do MAPA (SFA/PR), obteve custeio para ações de apoio ao combate aos agrotóxicos ilegais, oriundo de Termo de Compromisso e Cooperação Ambiental firmado entre infratores da operação Webcida (comércio ilegal de agrotóxicos ela internet), Ministério Público do Paraná – MPPR e o próprio MAPA-SFA/PR.

A iniciativa mantém logística organizada para recolhimento, transporte, armazenagem e destruição por incineração dos agrotóxicos ilegais, e prevê, ainda, disponibilidade de laboratório para análises dos produtos apreendidos.

Outro exemplo é o de Goiás, em que representantes do estado assinaram termo de cooperação técnica com os ministérios públicos federal, estadual e do trabalho, para obtenção de verbas destinadas ao recolhimento, transporte e incineração dos agroquímicos apreendidos.

As indústrias também contribuem para a destinação dos produtos ilegais apreendidos. A *CropLife* do Brasil, órgão integrado pelos principais fabricantes instalados no país, através de entidades parceiras, promoveu em 2020 a incineração de 67,3 toneladas de agroquímicos ilegais apreendidos pela Receita Federal de Foz do Iguaçu (PR) e de Ponta Porã (MS) e pela Polícia Federal de Naviraí (MS).

Somente nos primeiros dois meses de 2021, a *CropLife* promoveu a incineração de 75,7 toneladas de agroquímicos ilegais e outros insumos, tais como embalagens, rótulos e caixas falsas, apreendidos pela Polícia Civil de Goiás.

12. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

As sanções previstas pela legislação brasileira são fatos isolados entre os vizinhos do Mercosul. Um dos maiores entraves no combate

aos crimes do mercado ilegal, em especial ao contrabando, é a falta de homogeneização das leis relativas ao mercado ilegal de defensivos agrícolas entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e, também, a Bolívia. As disparidades nas regras legais de importação de produtos fitossanitários oportunizam, e atraem, os operadores do mercado ilegal.

Nesse sentido, com foco no combate às ilegalidades do segmento, este estudo traz algumas proposituras, para melhorar a eficácia da coibição dos ilícitos e para proteger a sociedade do consumo, e consequentes implicações desses produtos de efeitos ainda não dimensionados. Eis as proposições.

A Elaboração de um programa nacional de fiscalização de agroquímicos. O Brasil é um *case* de sucesso, encabeçado pelo Ministério da Agricultura, no combate à aftosa bovina. A exemplo do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa, o país precisa implantar uma política nacional de combate ao mercado ilegal, homogeneizando procedimentos relativos aos defensivos agrícolas, tanto em relação à fiscalização de uso quanto aos procedimentos de coibição ao contrabando. Atualmente, as responsabilidades são divididas entre órgãos federais e estaduais. No âmbito federal, cabe a competência de fiscalizar a fabricação e importação desses produtos.

A responsabilidade é compartilhada entre Mapa, Anvisa e Ibama. Aos estados, cabem fiscalizar a comercialização dos produtos. A falta de sinergia e de aparatos técnicos e humanos para o cumprimento dessas etapas é fator acentuado, na dificuldade de fiscalizar e de coibir as práticas ilegais.

O Aumento da penalidade de reclusão, atualmente estabelecida entre 2 a 4 anos de detenção, além de multa, pela Lei dos Agrotóxicos, a quem “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” (Lei. 7.802/1989).

A Definição de recursos para equipar, adequadamente, os órgãos de fiscalização e de repressão, 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 em agroquímicos ilegais.

A Inclusão do tema ‘defensivos agrícolas ilegais’ na pauta prioritária do Mercosul, com vistas ao alinhamento regulatório e à garantia de maior rigor nas análises para registro, importação, comercialização e uso desses produtos, entre os países membros. Nesse sentido, propomos a criação de uma comissão formada por técnicos das agências regulatórias dos países integrantes, com propósitos, como o compartilhamento de análises de produtos e a homogeneização da legislação do setor.

Conforme tendências de vários outros segmentos produtivos e industriais, estabelecer mecanismos de rastreabilidade de produtos, gerando maior confiabilidade dos produtos em circulação, e dificultando a ação das quadrilhas na comercialização de produtos contrabandeados, roubados e falsificados.

Importante, também, seria aprovar o Projeto de Lei 6.299/2002, o qual propõe alteração dos artigos 3º e 9º da Lei 7.802/1989, em trâmite no Congresso Nacional, seguindo tendência da legislação adotada por vários países. Entre os principais pontos favoráveis da proposta estão a garantia de segurança jurídica, a nova lei é mais completa e específica que a Lei dos Agrotóxicos, o que facilita sua aplicabilidade e simplifica procedimentos, atualmente regulamentados por normas, tais como a definição de responsabilidades de órgãos públicos, fabricantes e produtores rurais.

13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O notável desenvolvimento do agronegócio consolida o setor, como um dos mais importantes vetores da economia nacional. Na base desse resultado, há um conjunto de fatores técnicos que, conjugados com clima e com o solo, reforçam, a cada safra, a competitividade do agro brasileiro. É inegável a contribuição científica para os avanços obtidos no aproveitamento mais eficiente das áreas de plantio.

Nessa perspectiva, consideram-se os defensivos agrícolas, produtos químicos ou biológicos inseridos na proposição da agricultura, para produzir mais, oferecendo mais alimentos, sem expandir as áreas

cultivadas, diminuindo, assim, a pressão sobre as áreas de vegetação preservada. A segurança no uso desses produtos, entretanto, está em risco por um fator ainda pouco dimensionado, formado por ilegalidades na produção, na importação, na comercialização e no uso de pesticidas.

A crescente inserção de produtos ilegais em um mercado cercado de critérios, como o de agroquímicos, tem como pano de fundo diferenciações legais e tributárias do Brasil com os países vizinhos. Produtos como os inseticidas benzoato de emamectina e tiameksam, dois dos mais contrabandeados no país, têm liberação de uso e comercialização diferenciadas entre o Brasil e os seus vizinhos fronteiriços.

Além desses produtos, a atuação de agentes públicos de segurança e de fiscalização encontra diversidade de princípios ativos ingressados ilegalmente, no território nacional. Pesticidas contrabandeados atravessam as fronteiras, principalmente a partir do Paraguai, do Uruguai e da Bolívia, traçando rotas possíveis de serem georreferenciadas, a partir dos estados fronteiriços até as áreas produtoras mais longínquas do País.

O combate às práticas ilegais demanda urgente atenção do poder público brasileiro, em relação às ações, tais como: atualização da legislação do setor, garantindo mais eficiência à Justiça; maior punição a traficantes e a todos os demais elos da cadeia ilegal dos agroquímicos, e estabelecimento de procedimentos mais eficientes de fiscalização e de controle na aplicação dos agroquímicos.

Por tratar-se de um crime transnacional, também, o combate ao contrabando de pesticidas requer esforços conjuntos dos países, em especial dos integrantes do Mercosul, a fim de alinhar critérios de importação, de fabricação, de comercialização e de uso desses produtos. O tema requer aprimoramento na cooperação internacional, a partir da convergência de entendimentos.

REFERÊNCIAS

DIARIO DE DEMOCRACIA. Incautaron 8 camiones con soja que se dirigían a Brasil, 25 de outubro de 2020. **Diario da Democracia.** Disponível em: <<https://www.diariodemocracia.com/>

provinciales/230644-incautaron-8-camiones-soja-que-se-dirigian-brasil/>. Acesso em: Nov. 2020.

HOY. Familia de joven muerto por agrotóxicos exige reparación al Estado, 18 de novembro de 2020. **HOY**. Disponível em: <<https://www.hoy.com.py/nacionales/familia-de-joven-muerto-por-agrotoxicos-exige-reparacion-al-estado>>. Acesso em: Set. 2020.

IP. Agencia de Información Paraguaya. Decomisan agroquímicos, fertilizantes y semillas sin registros, 20 de junio de 2020. **IP**. Disponível em: <<https://www.ip.gov.py/ip/decomisan-agroquimicos-fertilizantes-y-semillas-ilegales>>. Acesso em: Set. 2020.

PARAGUAI. Dirección Nacional de Aduanas. Decomisan camión con contenedor contenido agroquímicos, vencidos en el puesto del Km. 49 del Este. **Noticias**. Disponível em: <<https://www.aduana.gov.py/7189-8-Decomisan%20cami%C3%B3n%20con%20contenedor%20contenido%20agroqu%C3%A3dicos,%20vencidos%20en%20el%20puesto%20del%20Km.%2049%20del%20Este%20%20.html>>. Acesso em: Nov. 2020.

ÚLTIMA HORA. Gobierno extiende vigencia de exoneraciones para materias primas, 05 de janeiro de 2021. **ÚLTIMA HORA**. Disponível em: <<https://m.ultimahora.com/gobierno-extiende-vigencia-exoneraciones-materias-primas-n2921546.html>>. Acesso em: Jan. 2021.

16. Economia social e solidária e o direito humano ao desenvolvimento: uma proposta para a redução da pobreza e da exclusão social, nas fronteiras

Aicha de Andrade Quintero Eroud¹

André Luis de Lima Maia²

Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro³

Fernando Castro da Silva Maraninchi⁴

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo geral efetuar uma leitura da economia social e solidária, com fundamento na efetividade do direito humano ao desenvolvimento. A economia solidária encontra-se enraizada na economia social, sendo aquela uma das vertentes desta. Para tanto, verifica-se a solidariedade como estrutura edificadora de uma economia pautada para além do viés meramente econômico, não visando tão somente ao lucro, mas também à promoção do desenvolvimento social, da igualdade,

-
- 1 Advogada especialista em Direito Tributário, Econômico e Financeiro – UniBF. Pós-graduada em Gestão, Estratégia e Planejamento em Fronteiras pelo Instituto de Desenvolvimento Social e Econômico de Fronteiras - IDESF. Graduada em Direito pelo Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu - CESUFOZ. Membro Fundadora do Instituto de Estudo do Direito – IED. Sócia-fundadora do Instituto de Ensino e Pesquisa Latino-Americano Itda. – IEPLAM e do Direito Talks. Palestrante e autora de diversos capítulos de livros e artigos jurídicos. Contato:<aichaeroud@hotmail.com>.
 - 2 Advogado Internacional para assuntos jurídicos especializados em cooperação e desenvolvimento. Mediador de Conflitos habilitado pela Direcção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal e pelo pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusofonos. Mestrando em Estudios Internacionales pela Universidad del País Vasco de Bilbao na Espanha. Human Rights Expert pela Universidade Católica Portuguesa do Porto. Contato: <andre.maia.direito@gmail.com>.
 - 3 Pós-Doutoranda em Direito Nova School of Law – Lisboa; Professora do Programa de Mestrado e de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisa em nível de Pós-Doutorado em Direito Internacional e Comparado concluída pela Universidade de São Paulo e pela Universidade de Coimbra. Doutorada e Mestrada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Contato:<crloureiro@gmail.com>.
 - 4 Advogado. Mestre em Direito pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro - UCAM. Professor de Direito Tributário da Escola da Magistratura do Paraná de Foz do Iguaçu. Coordenador do Curso de Direito da UDC. Diretor Presidente do CECONFI em Foz do Iguaçu/PR. Contato: <fernandomaraninchi@gmail.com>.

da inclusão, e da erradicação da miséria, vertente que justifica a realização da pesquisa. O objetivo específico do trabalho é conferir as bases para a consolidação do desenvolvimento e da erradicação da pobreza, nas fronteiras, ponto no qual reside a relevância do tema. O trabalho segue o método dedutivo, com a revisão bibliográfica e documental, para o alcance dos objetivos geral e específico, bem como para concluir que o direito ao desenvolvimento é um direito humano que deve conjugar as vertentes da redistribuição de riquezas, com o desenvolvimento das capacidades e habilidades humanas, através da luta pelo reconhecimento.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Social; Solidariedade; Direitos Humanos; Pobreza; Desenvolvimento Sustentável.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no seu artigo 1º, prevê que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos, e que devem viver em espírito de fraternidade. Por sua vez, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelece que é direito de todos o acesso a uma vida econômica justa, livre e solidária.

A fraternidade, que também engloba o conceito, mas não com o mesmo significado de solidariedade, “é um dos três pilares da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, juntamente com a igualdade, em todos os sentidos entre homens e mulheres, e a liberdade como direito de ir e vir (*ius libertatis*), de expressão, de pensamento, de ação (livre-arbítrio)” (MAIA NETO, 2015).

Embora alguns, por questões ideológicas, religiosas ou literárias, tentem proclamar diferenças entre ‘solidariedade’ e ‘fraternidade’, não se pode esquecer que ambas partem do mesmo princípio e alcançam o mesmo fim: uma relação harmônica e sustentável entre os homens e as mulheres, perpetuando o respeito pela universalidade dos direitos humanos. Logo, são princípios que estão conectados, tendo, na fraternidade, a expressão máxima do valor, que deve imperar em uma sociedade justa e igualitária.

É nesse contexto que reside a Economia Social e Solidária, como ciências, que nascem com o objetivo principal de estudar e propor soluções para os graves problemas dos povos e das gentes relacionados

às desigualdade sociais, culturais e econômicas, ou seja, os problemas do mundo fático, em que residem a pobreza e a exclusão social. As supracitadas disciplinas adquirem papel fundamental na construção de uma sociedade, verdadeiramente, democrática e coerente com os valores da ordem moral e filosófica, vez que procuram fomentar o desenvolvimento econômico e social, de forma alternativa.

É também nesse sentido que Amartya Sen, ao contextualizar a Teoria da Justiça de John Rawls (RAWLS, 2008, p. 153), em sua obra *A ideia de justiça* (2011), estabelece que a justiça social não se constrói apenas com base nos princípios que pautam uma sociedade idealmente justa, anunciando a necessidade de se refletir a respeito da ideia de justiça, em sua perspectiva prática, verificando-se como as instituições devem funcionar, para reduzir as injustiças no mundo.

Através de estudos e projetos econômicos e humanísticos, a Economia Social estimula a prática do bem, fazendo com que a sociedade rompa com o paradigma de que o desenvolvimento tem como pressuposto a distribuição de renda e de riqueza, e passe a adotar uma consciência cidadã, inclusiva e participativa, ou seja, a partir da justiça social, pautada no princípio da cooperação. (RAWLS, 2008).

As ordens econômica, social, jurídica e política devem ser concretizadas, de maneira interseccional, com a finalidade de promoção do desenvolvimento do ser humano, em harmonia com o meio ambiente, com a finalidade de proteção da dignidade humana e dos direitos fundamentais, especialmente, com o exercício da cidadania para a concretização do desenvolvimento sustentável, visando à emancipação dos povos e das gentes.

Por meio do método dedutivo, o trabalho analisará o aspecto normativo e doutrinário que constitui o regime jurídico da economia social e solidária, em consonância com o desenvolvimento humano, passando pelas teorias da justiça, em especial pela luta do reconhecimento, tendo como finalidade a emancipação do ser humano, para viver em sociedade e para se valer das oportunidades reais, de forma produtiva.

O trabalho faz, inicialmente, a análise a respeito da essência da economia social e solidária, na era da globalização, contextualizando a conformação de um mundo dividido e excludente, para adentrar

na reflexão a respeito da contribuição do direito humano ao desenvolvimento. Na sequência, o artigo adentra à discussão a respeito da necessidade de redução da pobreza, nas fronteiras, tendo como ferramenta principal, para a consolidação da igualdade material, o fomento da economia social e solidária.

A partir do referencial teórico da ideia de justiça, sob a perspectiva da racionalidade prática, da luta pelo reconhecimento, do princípio da fraternidade como valor-fonte da economia social e solidária e do direito humano ao desenvolvimento, o trabalho pretende concluir que a economia social e solidária expressa uma política pública eficaz para a consolidação do reconhecimento e da emancipação dos seres humanos em direção ao desenvolvimento.

2. A ESSÊNCIA DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA, NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

A ideia da economia social vem sendo desenvolvida no campo da filosofia em obras como *A República*, de Platão (Grécia, década de 380 a.C), na *Utopia*, do britânico Thomas More (1478 – 1535), e na *A Cidade do Sol*, do ítalo-francês, Campanella (1568 – 1639), em que foram idealizados e propostos os modelos de uma sociedade “perfeita ou ideal”, com bens de produção e serviços em comum, diminuição dos interesses privados e a devoção ao bem comum.

Os filósofos pensavam que a economia social seria eficaz, para extinguir os problemas sociais e, assim, se nota que pensadores e intelectuais críticos às transformações econômicas e sociais já previam elementos, para solucionar a crise do capitalismo financeiro que a sociedade internacional enfrentaria, na pós-modernidade.

Para o Prof. Rogério Roque Amado, do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa de Lisboa, o conceito de economia social surgiu pós Revolução Industrial, no século XIX, a partir dos conflitos sociais que ela trouxe, pois, naquela época, ainda não havia um *status social* bem definido (organização). Dessa maneira, as pessoas e os trabalhadores em geral tiveram que se agrupar, para reagir e para solucionar os problemas relacionados às condições laborais, ao consumo,

à educação e ao apoio aos menos favorecidos, criando uma economia de entreajuda e de cooperação (AMARO, 2005, p.4).

Amaro explica, ainda, que uma das maiores ameaças à sustentabilidade da vida e à dignidade humana é:

A injustiça social e as profundas e crescentes desigualdades sociais e situações extremas e intoleráveis de pobreza, miséria e exclusão social (e psicossocial), nas suas várias dimensões. (AMARO, 2019, p. 17).

Nesse sentido, o autor explica que, por essa razão, a economia social se tornou um projeto e, por esse motivo, passou a ser reconhecido como ciência, propriamente dita, sendo também reconhecida no plano jurídico, político e institucional, pois foi, precisamente, nesse contexto pós-revolução industrial que surgiram as cooperativas, as mutualidades, as associações, as fundações etc., gerando diferentes formas de personalidade jurídica para as instituições de Economia Social. (AMARO, 2005, p.4).

Não obstante, importante ressaltar que a economia solidária é uma das vertentes da economia social, tendo aquela emergido, recentemente, para reformular a ideia de economia social do século XIX. Atualmente, é uma política inovadora para tratar dos problemas contemporâneos relacionados ao meio ambiente ecológico e às alterações climáticas, ao desprezo e à marginalização dos conhecimentos não formais, à crise da democracia e da globalização, ou seja, ao *status social* atual. (AMARO, 2016).

Trata-se de uma proposta econômica alternativa e emancipadora, para provar que é possível construir uma economia sustentável sem, contudo, visar, estritamente, ao lucro a qualquer custo, vez que essa espécie de economia trabalha sob a égide do princípio da reciprocidade e da horizontalidade, ou seja, da ideia de que é possível fazer uma economia humanizada, que se inclina para o trabalho solidário e para o voluntariado, nos contextos econômico, social e político, ambiental, cognitivo e ético. (AMARO, 2016 e 2019).

Por sua vez, pode-se afirmar que a economia social pode ser representada pelo:

Conjunto de empresas privadas formalmente organizadas, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para satisfazer as necessidades dos seus sócios através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamento, e em que uma eventual distribuição de benefícios ou excedentes entre os sócios, bem como a tomada de decisões, não estão diretamente ligadas ao capital ou às quotizações de cada sócio, correspondendo um voto a cada um deles. A economia social também agrupa as entidades privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de não mercado a agregados familiares, cujos eventuais excedentes, não podem ser apropriados pelos agentes econômicos que os criam, controlam ou financiam. (BARROS PINTO, 2019, pp. 41 e 42).

A economia solidária configura-se, portanto, numa espécie de economia que se recusa a ser apenas uma economia de mercado, mas que defende o primado e a prevalência pelo interesse coletivo, uma nova forma de economia para o século XXI, pautada na solidariedade “ecocêntrica”, com fundamento em bases associativas e “autogestacionáveis”, ou seja, em uma solidariedade responsável que assume que todos os seres vivos são importantes. Em virtude disso, a economia solidária é fonte geradora de trabalho e de renda, capaz de atender aos anseios políticos, possibilitando uma experiência inovadora, com a geração de novas ideias (inovação) e com a valorização das relações humanas.

Trata-se de um ideal permeado na ética da solidariedade, que tem suas raízes nas posturas humanas voltadas à irmandade e ao auxílio mútuo em nome do bem comum, prezando a uma sociedade com fundamento nos direitos humanos, a qual para um indivíduo estar bem, todos devem estar. Ademais, é pertinente ressaltar que a economia solidária visa a romper o antagonismo existente entre a lucratividade a todo custo – que beneficia alguns, e a lucratividade sustentável e social, que irradia benesses a muitos.

A propósito da relação entre fraternidade universal e economia solidária, importa ressaltar que a fraternidade universal se caracteriza por uma “relação fraternal entre pessoas pertencentes a uma comunidade de iguais, que compartilha os mesmos valores e que se dispõe à ajuda mútua.” (LOUREIRO, 2020, p.37). Nesse contexto, o referido princípio se conecta com o princípio da solidariedade, que descende

da fraternidade, e, consequentemente, com o conceito de economia solidária nos seguintes termos:

Com efeito, a economia solidária postula uma economia alternativa caracterizada como um conjunto de atividades econômicas cujo racional não é o de mercado. Em desacordo com a economia capitalista de mercado, a economia solidária organiza-se a partir das pessoas, priorizando as relações em que se reconhece valor ao fortalecimento dos laços sociais através da reciprocidade. Pode ser apresentada como o conjunto das atividades econômicas submetidas a uma ação democrática, de cooperação e autogestão, onde as relações sociais de solidariedade se sobrepõem aos interesses individuais ou a acumulação de capitais, quer elas digam respeito ao comércio justo, finanças solidárias, serviços de proximidade ou iniciativas coletivas de inserção para o trabalho. (BARROS PINTO, 2019, p. 46).

Dessa maneira, a economia solidária relaciona-se com a fraternidade universal na medida em que preconiza a teoria do “antropoceno”, tendo o ser humano, como elemento central das obrigações recíprocas entre os sujeitos de direito envolvidos, com base no princípio da igualdade.

As economias social e solidária têm especial relevância, na era da globalização, e, sobre esse aspecto, importa ressaltar a teoria da sociedade de risco (BECK, 2009), em que a divisão entre países centrais e periféricos faz com que os riscos sejam suportados pelos países pobres, que, como consequência direta da globalização hegemônica, ainda travam embates sociais, para fugir das amarras da colonização, atualmente revestida das características do neocolonialismo e do novo imperialismo (SOUSA SANTOS, 2009).

Por essa razão, as desigualdades sociais, a pobreza, a discriminação e a exclusão são intensas nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, onde há a concentração de riquezas nas mãos de poucos e pouco investimento no enriquecimento das capacidades humanas, através da educação, saúde, moradia, segurança social, ou seja, dos direitos sociais.

A economia social e solidária, na era da globalização, contribui para a consolidação da perspectiva das epistemologias do Sul (SOUSA

SANTOS, 2009), que preconizam a inserção e a visibilidade dos vulneráveis e invisíveis, no contexto social, com poder de fala e de tomada de decisão, a respeito da vida que desejam levar, a partir do desenvolvimento das capacidades humanas (SEN, 2010).

O contexto de desigualdades sociais, nos países periféricos, reflete o ambiente propício para a economia social e solidária, que tem a função precípua de fomentar a inclusão social e o reconhecimento. A respeito, interessante ressaltar a experiência positiva de economia social e solidária desenvolvida pelo Banco Comunitário de Palmas, que se apresenta da seguinte forma:

Bancos Comunitários são serviços financeiros solidários, em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da Economia Solidária. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de territórios de baixa renda, através do fomento à criação de redes locais de produção e consumo. Baseia-se no apoio às iniciativas da economia popular e solidária em seus diversos âmbitos, como: de pequenos empreendimentos produtivos, de prestação de serviços, de apoio à comercialização e o vasto campo das pequenas economias populares⁵.

Ressalte-se, portanto, que a economia social e solidária tem uma expressão muito importante, na era da globalização, em que os fluxos transnacionais de bens, de serviços e de pessoas são tão intensos que justificam as lutas pela identidade e pela aceitação das diferenças, o que é denominado de luta pelo reconhecimento (FRASER, 2002).

A globalização do comércio e das economias resulta das forças do intercâmbio econômico e da divisão do trabalho, em um mundo competitivo, impulsionado pela redução tecnológica e, assim, medidas cooperadas devem ser adotadas, para evitar os efeitos danosos da globalização.

Dessa forma, pode-se afirmar que a intensificação da economia social e solidária, na era da globalização, para promover o

⁵ Conceito disponível no site: <https://www.institutobancopalmas.org/o-que-e-um-banco-comunitario/>. Acesso em: 16.02.2021.

desenvolvimento nas fronteiras, reflete uma luta emancipatória, para reduzir a pobreza, a desigualdade e a discriminação.

Essa perspectiva contribui para uma ideia de justiça, que conjuga a necessidade de distribuição e de representação, em que as lutas pela redistribuição e pelo reconhecimento se complementam e não são consideradas, de forma estanque (FRASER, 2002).

Nesse contexto, a economia social e solidária, como desenvolvimento nas fronteiras, na era da globalização, deve promover a interação entre as diferenças e estabelecer sinergias com a distribuição, consolidando os caminhos para a redistribuição e o reconhecimento das identidades e das diferenças culturais, sociais e econômicas.

A conjugação entre a redistribuição e o reconhecimento gera, assim, um novo entendimento de justiça social, que encontra expressão na economia social e solidária, nas fronteiras, como forma de proporcionar o desenvolvimento humano, ou seja, o desenvolvimento das capacidades humanas, para propiciar igualdade e participação política.

No que diz respeito à redistribuição, a injustiça pode ser verificada na forma das desigualdades, da má-distribuição, o que abrange a exploração, a privação, a marginalização ou a exclusão dos vulneráveis do mercado de trabalho. Nesse sentido, a solução para a desigualdade seria a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e, assim, pode afirmar-se que a justiça requer uma política de redistribuição.

É por isso que a economia social e solidária, entre fronteiras, contribuiria para reduzir as desigualdades sociais, fomentando alternativas para a reorganização do mercado de trabalho, para a inserção de pessoas que, normalmente, não seriam consideradas empregáveis, restabelecendo o poder aquisitivo das pessoas, como forma de reconhecimento.

Por outro lado, a economia social e solidária, entre fronteiras, contribui para alcançar o reconhecimento da identidade das pessoas que, sem integração, se tornaram invisíveis. Dessa maneira, a reinserção, na sociedade, de pessoas, através da economia social e solidária

promoveria o reconhecimento das identidades desrespeitadas de grupos discriminados.

Nesse contexto, a economia social e solidária promoveria uma política de reconhecimento, baseada no resgate da identidade das pessoas outrora excluídas, com sua integração social, o que contribui para o desenvolvimento humano, com a paridade de participação.

Logo, a economia social e solidária seria uma ferramenta importante contra a globalização hegemônica neoliberal, pois promoveria, com base no reconhecimento e na redistribuição de riqueza; entretanto, é necessário esclarecer que a redistribuição não é um fim em si, mas sim um meio para se concretizar o objetivo principal do desenvolvimento, que é o desenvolvimento humano, ou seja das capacidades humanas, o que levaria ao aproveitamento eficaz das reais oportunidades ofertadas aos indivíduos pelos direitos sociais.

3. A CONTRIBUIÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO

Ao tratar do tema economia solidária e de sua relação com o direito humano ao desenvolvimento, é pertinente chamar a atenção para a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, considerada direito costumeiro, que irradia seus efeitos tanto na esfera individual quanto na coletiva.

Ademais, o referido documento internacional engloba, como sujeito passivo, a comunidade internacional, bem como o Estado, enquanto efetivador e garantidor de direitos, em tempos de globalização, sempre recordando “[...] o Direito de um mundo só e de um homem só: o homem planetário” (NOGUEIRA, 2001, p. 317); como sujeito ativo, a pessoa humana, signatária desses direitos, que exercem uma função primordial no desenvolvimento.

O referido documento preconiza a responsabilidade compartilhada e o trabalho conjunto de todos os atores para a plena efetivação ao desenvolvimento, como assinala Antunes (2011, p. 365) “[...] o direito ao desenvolvimento é um dos mais importantes dos direitos humanos [...]”.

Ao mencionar a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, é importante efetuar a leitura do § 1º, artigo 1º em conjunto com o § 1º, do artigo 2º do citado diploma, com a finalidade de compreender a essência do desenvolvimento (ANTUNES, 2011, p. 365). A saber:

Art. 1º §1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Art. 2º §1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Antes do direito ao desenvolvimento ser considerado como um direito humano, pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, todavia, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, por meio de seu artigo 22, já havia concedido tal *status* de patrimônio comum da humanidade ao desenvolvimento, expressando que:

Art. 22. – 1. Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade.

2. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento.

É contundente esclarecer que o direito ao desenvolvimento ultrapassa a perspectiva da distribuição de renda e de riquezas e que alcança a perspectiva dos interesses da humanidade, com a finalidade de impedir que a distribuição daquelas se torne instrumento de repressão e de poder, pautado na restrição das liberdades e dos demais direitos humanos.

Nesse sentido, é possível citar a liberdade de escolha de trabalho como um direito humano ao desenvolvimento, que deve estar fundada nos pilares da justiça social, da igualdade em todos os seus sentidos, do desenvolvimento sustentável, a fim de concretizar a dignidade da pessoa humana, garantindo o acesso igualitário e a repartição dos benefícios, de

forma justa, aos indivíduos, erradicando todas as formas de exclusão e de pobreza e alcançar o desenvolvimento, economicamente, sustentável das fronteiras.

Ademais, as fronteiras devem ser observadas para além de delimitadoras de territórios geográficos. Deve, portanto, ser alcançada a compreensão sobre fronteira em seu sentido de aproximator de culturas, povos e economia, ou seja “[...] mais do que apartar, ela tem o condão de aproximar, de unir povos vizinhos” (VARGAS, 2017, p. 35). Dessa forma, as ações promovedoras dessa aproximação, com enfoque nos Direitos Humanos, devem ser elencadas como necessárias, urgentes e essenciais, tendo em vista que somos todos habitantes da mesma Casa Comum. Nesse sentido, a economia social e solidária é edificada sob os pilares dos direitos humanos, uma vez que visa a promover a efetivação dos direitos humanos culturais, sociais e econômicos.

Pode-se dizer, portanto, que a economia solidária do século XXI é capaz de atender aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, de 2015, da Organização das Nações Unidas – ONU, que representam as prioridades globais para a Agenda 2030, assinada por mais de 190 países⁶.

Desse modo, governos, empresas e sociedade civil devem somar esforços, para: 1. Erradicar da Pobreza; 2. Atingir nível zero de fome; 3. Saúde de bem-estar; 4. Educação de Qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água Potável e Saneamento; 7. Energias Renováveis e Acessíveis; 8. Trabalho Digno e Crescimento Econômico; 9. Indústria, Inovação e Infraestrutura; 10. Reduzir as Desigualdades; 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis; 12. Produção e Consumo Sustentáveis; 13. Ação Climática; 14. Proteger a Vida Marinha; 15. Proteger a Vida Terrestre; 16. Paz, Justiça e Instituições fortes; 17. Parceria para a implementação dos Objetivos (ONU, 2015).

A Agenda 2030 preconiza que todas as pessoas, em todos os lugares do mundo, devem ser incluídas e se beneficiar da realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o que inclui a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e a efetivação dos

⁶ Documento disponível em <http://www.agenda2030.com.br>. Acesso em: 16 de fev. de 2021.

direitos sociais, de modo que ninguém poderá ser deixado para trás, devendo as metas serem cumpridas para todas as nações, povos e segmentos da sociedade.

Por essa razão, a Agenda também estabelece que as ações de desenvolvimento devem ser adotadas no aspecto social, econômico e ambiental, e, nesse contexto, a noção de desenvolvimento precisa ser revisitada, para abranger uma visão mais ampla do que aquela desenvolvida no passado, de que o desenvolvimento se alcança com a distribuição de riquezas, como ponto de partida.

Precisamente, nesse aspecto, se vislumbra a intrínseca relação entre desenvolvimento e direitos humanos, contemplando-se o desenvolvimento dos recursos humanos, como a principal finalidade do desenvolvimento sustentável.

Ao reportar-se aos direitos humanos, faz-se necessário compreender que todos os homens e mulheres são signatários desses direitos, independentemente de qualquer distinção, pois são direitos essenciais a existência digna humana, e, para que sejam concretizados, devem ser implementados instrumentos jurídicos e políticas públicas, com o fito de tornar efetivos os direitos humanos.

Nesse sentido, o direito ao desenvolvimento é inalienável e encontra-se no rol dos direitos humanos, de modo que todos estão habilitados a integrar o desenvolvimento, em todas as suas dimensões, quais sejam: econômica, sustentável, humana, cultural, social e política, como forma de consolidar as liberdades fundamentais, uma vez que o principal objeto e objetivo do desenvolvimento é a pessoa humana.

A economia solidária, portanto, é um instrumento para a efetivação do direito humano ao desenvolvimento, que pode ser definido como o processo de expansão das liberdades reais das quais as pessoas desfrutam, ou seja, das liberdades substantivas (SEN, 2010).

Segundo Sen, o desenvolvimento requer que as principais fontes de privação da liberdade sejam removidas, tais como: a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destruição social sistemática, com a negligência dos serviços públicos, dentre outras circunstâncias (SEN, 2010).

Importante notar que a privação das liberdades elementares é intrínseca ao mundo globalizado, que as nega a um grande número de pessoas, mas que é essencial para o processo de desenvolvimento, uma vez que liberdade e desenvolvimento estão intrinsecamente ligados e possibilitam que as pessoas realizem coisas com base nas oportunidades, liberdades políticas, interação social, e com acesso aos bens sociais comuns, o que contribui para o pleno desenvolvimento da personalidade do ser humano.

Para Sen, a liberdade abarca duas acepções indissociáveis: a concentração de riqueza e a vida que as pessoas são capazes de levar; entretanto a riqueza não é um fim em si, mas sim um meio para que as pessoas tenham liberdade para levar a vida que desejam (SEN, 2010). Por outro lado, o aproveitamento da riqueza requer o desenvolvimento das capacidades humanas, o que revela, como já foi apontado, a interseccionalidade entre a acepção econômica, social e ambiental do direito humano ao desenvolvimento.

Nesse sentido, o acesso ao trabalho e aos bens materiais, através da economia solidária, possibilita que as pessoas se utilizem de seu poder aquisitivo para viver uma vida digna e feliz, com acesso à moradia, saúde, educação, alimentação, mas, principalmente, com o reconhecimento social e com o exercício do seu direito de fala na participação política.

Logo, o desenvolvimento alcançado com a economia social e solidária gera, como consequência, a melhoria das condições de vida das pessoas e das liberdades que elas desfrutam, deflagrando, assim, o desenvolvimento humano.

A liberdade seria, portanto, fim e meio para o desenvolvimento, que é o processo de expansão das liberdades humanas, e esse deve ser o ponto de partida.

4. A REDUÇÃO DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL NAS FRONTEIRAS

Como já foi mencionado, erradicar a pobreza e a fome, fomentar o trabalho digno e o crescimento econômico, reduzir as desigualdades sociais, entre outros, estão entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas – Agenda de 2030. Isso porque “a

luta contra a pobreza e Exclusão Social faz hoje parte dos ditames da Humanidade na proteção do seu futuro e manifestam-se de formas bastante diversificadas consoante a região, a forma de organização económico-social, a cultura dominante e o nível de desenvolvimento”, conforme ensina Ana Crisina Agante Mano (s.d.).

Para uma melhor compreensão do objeto de estudo deste trabalho, é indispensável conceituar exclusão social. De acordo com Mendes (2008, p. 1):

“um indivíduo é excluído socialmente se, de maneira voluntária ou involuntária, sua participação nas atividades sociais de produção, consumo, engajamento político e interação social (com parentes, amigos e comunidade local) está fora dos limites “normais” da vida humana”.

Nesse sentido, exclusão social é um fenômeno multidimensional, que ocorre quando o indivíduo está à margem da sociedade por fatores ligados ao desemprego, à discriminação, à pobreza etc., que podem se verificar, de forma cumulativa, dinâmica e persistente, implicando manifestações de dualismos e de fragmentação social.

Dessa maneira, “(...) os excluídos não constituem uma ordem, uma classe ou um corpo. Eles indicam, antes, uma falta, uma falha do tecido social” (RODRIGUES; SAMAGAO; FERREIRA; MENDES; JANUÁRIO, 1999).

Por sua vez, a pobreza é uma das formas mais nítidas da exclusão social e da privação das capacidades humanas básicas, e esteve, outrora, intrinsecamente, ligada à realidade rural, pela própria precariedade nas condições da vida no campo.

A pobreza, todavia, no mundo atual, também está ligada às condições económicas e tecnológicas, ao trabalho precário e ao crescimento desenfreado dos índices de desemprego, o que se verifica no ambiente urbano. Destarte, “a pobreza não é só falta de recursos, é falta de poder, de capacidades e de oportunidades para alcançar níveis mínimos de bem-estar e de dignidade” (MENDES, 2008), ou seja, se trata de um estado, onde as pessoas se encontram carentes de necessidades vitais mínimas, estado gerador dos problemas sociais

e ambientais (RODRIGUES; SAMAGAO; FERREIRA; MENDES; JANUÁRIO, 1999).

A pobreza, assim, priva as pessoas de suas capacidades básicas e as impedem de desenvolver sua personalidade, de forma plena, o que pode se agravar nas regiões fronteiriças, devido aos entraves existentes na referida região para o trabalho, para a educação, para a saúde e para outras liberdades substantivas, indispensáveis para a manutenção da dignidade humana.

A exclusão na zona fronteiriça ainda pode ser mais evidente devido à sua exposição ao tráfico internacional de drogas, ao tráfico de pessoas e a outros crimes comuns e típicos de regiões limítrofes. Nesse sentido, conferir oportunidades às pessoas, em zonas limítrofes, seria o caminho viável para promover o desenvolvimento dos recursos humanos, tornando as pessoas menos vulneráveis à exploração.

Por essa razão, a economia social e solidária seria um mecanismo apto a propiciar oportunidades às pessoas que, normalmente, estariam excluídas e invisíveis diante do domínio do poder econômico globalizado, que exclui das pessoas as oportunidades conferidas pelas vias tradicionais da economia dominante.

A propósito do tema, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos já se pronunciou a respeito do direito ao livre desenvolvimento da personalidade humana, no caso *Loayza Tamayo vs. Peru* (CtIDH, 1997), considerando-o como um direito da personalidade fundamental, que tem o objetivo de propiciar o pleno desenvolvimento da personalidade do ser humano, como forma de inclusão social e política.

A economia social e solidária contribuiria, assim, para reduzir as injustiças na zona fronteiriça, segundo a ideia de uma teoria da justiça que possa servir como base de argumentação racional no domínio prático, ou seja que possa servir de modos de julgar como reduzir a injustiça e como promover a justiça (SEN, 2011).

Importante destacar que a redução da pobreza necessita conjugar as duas acepções do contexto de liberdade: a formal e a material, de modo que a economia social e solidária contribua para a concretização da acepção material do conceito de liberdade, uma vez que confere a

possibilidade de as pessoas desenvolverem suas capacidades, a partir da inserção social.

As organizações de economia social, e a economia social e solidária, enquanto ciências, representam, atualmente, mecanismos viáveis de materializar os mandamentos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e, também, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, de 2015.

Referida perspectiva contribui para minimizar os efeitos globalizantes decorrentes do capitalismo especulativo, que é contestado pelo trabalho digno e pela produção industrial humanizada, fundamentos da economia social e solidária.

O acúmulo de bens e de capitais têm sido utilizados “para exercer o poder, e não para viver bem e luxuosamente” (COMPARATO, 2015). É indispensável o despertar para uma ‘consciência jurídico-social universal’, (re)constituindo uma sociedade respeitosa, com os indivíduos vulneráveis e carentes de necessidades vitais mínimas, para que os diretos humanos não sejam apenas *leges de papyrus*, mas que sejam efetivados pelos Estados e compreendidos por todos em sentido amplo.

Os Estados soberanos devem, assim, propagar os valores humanos, isto é, devem apresentar à comunidade internacional soluções aos graves problemas relacionados às desigualdades sociais e culturais.

Primeiramente, destacam-se a necessidade do fortalecimento das instituições democráticas e a defesa do meio ambiente, o que pode ser alcançado, através de projetos de políticas públicas que facilitem o engajamento entre a sociedade civil e as organizações de economia social e solidária.

A proposta de implementação de uma boa política pública emancipatória e, verdadeiramente, humana, que estimule a responsabilidade cidadã e o pensamento crítico é, portanto, a expressão do bem comum.

5. CONCLUSÃO

A pesquisa realizada proporcionou a problematização a respeito dos desafios enfrentados pela sociedade internacional na nova era da

globalização, que preconiza a ideia de que é necessário reagir contra a globalização hegemônica, que propaga a divisão do mundo, de forma desigual, entre países ricos e pobres, e que consolida a exclusão e a pobreza.

A concretização dos princípios da fraternidade e da solidariedade, na nova era global, pressupõe a disseminação das epistemologias do Sul, com a finalidade de ressignificar o ideal do conhecimento eurocentrado, que autoriza a divisão entre pessoas visíveis e invisíveis, e que propõe uma visão utilitarista da sociedade internacional, baseada na maximização dos desejos dos seres humanos, para abranger o aspecto comunitário, o princípio da igualdade e o reconhecimento das diferenças sociais, culturais e econômicas.

A economia social e solidária materializa, portanto, a perspectiva das epistemologias do Sul, com a conjugação dos ideais da redistribuição de renda e da luta pelo reconhecimento, proporcionando o desenvolvimento das capacidades humanas, para o efetivo aproveitamento das oportunidades reais, no contexto emancipatório.

O direito humano ao desenvolvimento deve partir da consagração da liberdade, em seu aspecto formal e material, para o efetivo desenvolvimento das capacidades humanas, tendo, na redistribuição de renda e de riqueza, a consequência natural, uma vez que a liberdade é fim e meio para o desenvolvimento.

As iniciativas da economia social e solidária, a exemplo do Banco Comunitário de Palmas, no Brasil, refletem a inclusão dos seres humanos na sociedade, na participação política, na tomada de decisão e na luta pelo reconhecimento identitário dos vulneráveis que foram excluídos pelos efeitos nefastos do pensamento eurocentrado de dominação e de poder pela globalização hegemônica.

O direito ao desenvolvimento é um direito humano, que precisa ser consolidado através da perspectiva de que nenhum ser humano será deixado para trás, principalmente, nas regiões fronteiriças.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Rogério Roque. Toda a Economia Deveria Ser Solidária. **Pessoas e Lugares**. Lisboa-Portugal, II Série, Nº 31, p. 4-5, Julho/

Agosto, 2005. Disponível em: <<https://www.minhaterra.pt/IMG/pdf/jornalpl31.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

AMARO, Rogério Roque. A Economia Solidária da Macaronésia: Um novo conceito. **Revista de Economia Solidária**, ACEESA: Açores-Portugal. p. 11-29, 2009. Disponível em: <https://base.socioeco.org/docs/revista_economia_solidaria1.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

AMARO, Rogério Roque. **Conversas sobre Economia Social e Solidária**. Instituto Marquês de Valle Flôr, 2016. Entrevista disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8tCei5t6QBo>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

AMARO, Rogério Roque. **Desenvolvimento Sustentável**. V Semana Social Nacional. Intituto Mosaiko, Lunada, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dicionário de princípios jurídicos**. Ricardo Lobo Torres, Eduardo Takemi Kataoka, Flavio Galdino (Org.); Silvia Faber Torres (Sup.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BARROS PINTO, Filipe. **Economia solidária**: estratégias alternativas de desenvolvimento. V Semana Social Nacional. Intituto Mosaiko, Lunada, 2019.

BECK, Ulrich. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. **Constellations**, vol. 16, n. 1, pp. 3-22, 2009. Disponível em: <<https://www.e-skop.com/images/UserFiles/Documents/Editor/urlich-beck-cosmopolitan-view.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Carta de Banjul. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 27 mar. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação História dos Direitos Humanos**. São Paulo, 2015.

CtIDH. **Caso Loayza Tamayo vs. Peru**. 17 set. 1997. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_337_por.pdf. Acesso em 24 jan. 2021.

Declaração sobre ao Direito ao Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 15 set. 2020.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, vol. 63, pp. 7-20, out. de 2002. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>> Acesso em: 16 fev. 2021.

LOUREIRO, Claudia M. O Princípio da Fraternidade Universal como Fundamento do Constitucionalismo Planetário. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes, v. 18, p. 35-50, 2020.

MAIA NETO, Cândido Furtado. Não há Justiça sem Deus. In: **Revista Judiciária do Paraná**. AMAPAR, Ed. Bonijuris, Curitiba, Ano X, n. 9, pp. 2015.

MANO, Ana Cristina Machado Agante. **Pobreza e Exclusão Social**. Trabalho de avaliação contínua realizado no âmbito da unidade curricular de Fontes de Informação Sociológica, sob orientação do Professor Paulo Peixoto. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, s.d. Disponível em <http://www4.fe.uc.pt/fontes/trabalhos/2009018.pdf>. Acesso em: 16 de fev. de 2021.

MENDES, Américo M. S. Carvalho. **Luzes e sombras da globalização**. Disponível em: <[at: https://www.researchgate.net/publication/29981362](https://www.researchgate.net/publication/29981362)> Acesso em 25 de abril de 2019.

_____. **Globalização Financeira**. Article in Communio (Spokane, 2006). Diponível em: <https://www.researchgate.net/publication/299919425>. Acesso em: 15 de abril de 2019.

_____. Carvalho. **On the concept of social exclusion**. Universidade Católica Portuguesa, 2008.

NOGUEIRA, Alberto. **Viagem ao direito do terceiro milênio**: justiça, globalização, direitos humanos e tributação. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ONU. **Agenda 2030**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

RODRIGUES, E. V.; SAMAGAIO, F.; FERREIRA, H.; MENDES, M. M. e JANUÁRIO, S.A. Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, vol. 9, pp. 63-101, 1999. Disponível em: <<http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2566/2351>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia de Bolso, 2010.

SILVA, Natalina. **Factores de Pobreza e Exclusão Social. Categorias Sociais Vulneráveis**. Disponível em: Revista do Instituto da Segurança Social, n. 29, mar de 2008: Lisboa, Portugal.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. In: Epistemologias do Sul. Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, pp. 23-72, 2009. Disponível em: <http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/epistemologias_do_sul_boaventura.pdf>. Acesso em 16 de fev. de 2021.

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

17. A cooperação jurídica nas fronteiras Latino-americanas: primeiros delineamentos

Fabiana Irala de Medeiros¹
Jaqueline Amanda da Silva Maia²

RESUMO

A América Latina é formada por 20 países, delineada entre 40 fronteiras. A formação das fronteiras latino-americanas é fruto de tensões e de embates diplomáticos, políticos e jurisdicionais, o que gerou um ciclo de conflito perene nesses locais. Deve-se pontuar não apenas os conflitos sociais enfrentados pelas populações originárias e vulneráveis, mas também a criminalidade de fronteira e suas determinações, especialmente quanto à prevenção e métodos de controle. A criminalidade transnacional folga-se nas facilidades trazidas pelos contornos geográficos e políticos das fronteiras, já que há limites quanto ao exercício da soberania. Com tanta violência e criminalidade, foi necessário pensar em mecanismos de trânsito jurídico e de troca de informações entre as agências de segurança, que compõem as cidades fronteiriças. Ainda sobre a criação das fronteiras latino-americanas, é importante destacar duas abordagens de perspectivas semânticas: fronteira atrelada à noção de *frontier* (área de conflito) e fronteira atrelada à noção de *borderland* (local de interação). Frente ao aumento da criminalidade transfronteiriça, as agências públicas passaram a tomar iniciativa para uma Cooperação Policial Internacional, implementada, por exp. através do Comando Tripartite. Tal instituto visa a troca de informações sem que haja, diretamente, cerceamento aos direitos individuais ou cumprimento de atos jurisdicionais. Já a cooperação jurídica internacional é realizada para o exercício da jurisdição, podendo ser considerada o mecanismo que permitirá a execução de atos jurisdicionais fora do território da autoridade que proferiu a ordem.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Jurídica Internacional; Fronteiras Latino-Americanas; Cooperação Policial Internacional.

1 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 no Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu (CESUFOZ) e de Políticas Criminais no programa de mestrado da Universidad San Carlos na Guatemala; Advogada. E-mail: fabiana_irala@yahoo.com.br.

2 Bacharel em Direito pela Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu (UNIFOZ); Pós-Graduada em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG); Advogada. E-mail: adv.jaquelinemaia@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A América Latina é composta por vinte países: Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Possui uma área territorial de 21.069.501 km² e uma população estimada em mais de 569 milhões de pessoas, dispersas entre quarenta linhas de fronteiras – secas e fluviais.

A formação das fronteiras latino-americanas é fruto de tensões e de embates diplomáticos, políticos e jurisdicionais, o que gerou um ciclo de conflito perene nesses locais. É muito comum integrantes da segurança pública e de setores políticos usarem a frase “*aqui é diferente: é fronteira*”, para tentarem externar as especificidades e dificuldades enfrentadas nessas regiões.

Nesse sentido, deve-se pontuar não apenas os conflitos sociais enfrentados pelas populações originárias e vulneráveis, mas também a criminalidade de fronteira e suas determinações, especialmente, quanto à prevenção e métodos de controle.

Em que pese esse artigo não tenha por objeto uma análise criminológica, se menciona que as fronteiras latino-americanas têm enfrentado problemas com tráfico de drogas, tráfico de pessoas (migração para fins de exploração de mão de obra, exploração sexual e adoção ilegal de crianças), contrabando (de cigarros, agrotóxicos, pneus e armas), descaminho, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e homicídios. Não obstante, então, o próprio processo histórico de formação das fronteiras, há, também, a violência gerada por essas atividades ilícitas.

Na cartilha “Rotas do crime – as encruzilhadas do contrabando”, editada pelo IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras- há a explicação sobre o ciclo de violência:

A violência sempre foi uma consequência grave do contrabando, mais que uma consequência, é **considerada pelos contrabandistas como uma ferramenta para viabilizar seus crimes**. Não é somente a sociedade civil que sofre com esse tipo de violência. Os profissionais da área de fiscalização,

entre outros, sentem na “pele” as consequências da ousadia dos criminosos³. (*destaque não previsto no original*).

Demonstrando que a violência nas fronteiras é endêmica, transcreve-se o trecho de uma entrevista concedida por um agente federal ao IDESF:

Todo dia que vamos pelos rios escutamos disparos de fuzil. Temos certeza que em breve teremos várias mortes por lá, do nosso lado, do lado deles, ou de ambos, isso é apenas questão de tempo...já avisamos, já fizemos relatório, alertamos e nada. Continuamos indo para cima deles com barcos de papel e motores velhos que quebram em cada missão, só vão acreditar quando for tarde⁴. (*destaque não previsto no original*).

A criminalidade transnacional folga-se nas facilidades trazidas pelos contornos geográficos e políticos das fronteiras, já que há limites quanto ao exercício da soberania. Com tanta violência e criminalidade, foi necessário pensar em mecanismos de trânsito jurídico e de troca de informações entre as agências de segurança que compõem as cidades fronteiriças.

Especificamente sobre o Brasil, menciona-se que ainda não há uma Lei que estabeleça uma Política Nacional para as Fronteiras, o que forçou iniciativas regionais, como o Comando Tripartite. Muito antes de falar-se em Cooperação Jurídica Internacional, como uma matéria autônoma, alguns órgãos de segurança começaram a desenhar uma cooperação policial internacional.

Dessa maneira, o presente artigo analisará o processo de formação das fronteiras latino-americanas, os mecanismos de cooperação policial e os institutos da cooperação jurídica internacional, para repensar o trânsito de informações, visando ao controle criminológico.

3 BARROS, Luciano Stremel. Rotas do crime. As encruzilhadas do contrabando. Foz do Iguaçu/PR: Idesf, 2016, p. 21.

4 Idem, p. 22.

2. A FORMAÇÃO DAS FRONTEIRAS LATINO-AMERICANAS E OS PRIMÓRDIOS DE UMA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

Fronteira terrestre é o limite territorial que demarca a linha divisória de soberania de cada país. Entre os 195 países mundiais, 134 apresentam, ao menos, uma tríplice fronteira. Quanto aos demais, trata-se de países insulares (como o Japão), com uma única fronteira (como Portugal) ou com dupla fronteira não adjacente (como os Estados Unidos da América).

No que tange às fronteiras latino-americanas, e seus vinte países, há 40 linhas divisórias. O Brasil, maior país em extensão territorial da América Latina, possui limites com 09 países: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Além disso, possui 09 fronteiras tríplices: Tabatinga, com Colômbia e Peru; Barra do Quaraí, com Uruguai e Argentina; Assis Brasil, com Bolívia e Peru; Corumbá, com Paraguai e Bolívia; Foz do Iguaçu, com Paraguai e Argentina; Laranjal do Jari, com Suriname e Guiana Francesa; Oriximiná, com Guiana e Suriname; São Gabriel da Cachoeira, com Colômbia e Venezuela; Uiramutã, com Venezuela e Guiana.

Inicialmente, deve-se considerar o próprio processo de colonização e a forma como os povos originários foram tratados, com genocídio e escravidão. O território latino-americano é fruto de um processo de submissão dos povos originários e do saque de riquezas nacionais. Um território marcado por disputas políticas, que defendiam interesses extrínsecos, mediante uso da força e da coerção.

O processo de descolonização, no entanto, somente tomou força após a elite requerer o direito de produzir e fazer comércio com outros países, ou seja, não foi um movimento de classes oprimidas nem de populações originárias, senão um movimento de elite encabeçado pelos detentores dos meios de produção. Como bem destaca Fabio Aristimunho:

Dentre as causas tanto internas quanto externas que por fim precipitaram o processo de descolonização das colônias ibéricas, podem-se citar as restrições impostas pelas metrópoles, a Revolução Francesa, o exemplo estadunidense, as guerras napoleônicas na Europa, o sistema mercantilista de

exploração econômica, o domínio napoleônico na Espanha, a invasão de Portugal por tropas napoleônicas e a consequente fuga da família real para o Brasil, dentre outros⁵.

Dessa forma, as elites encabeçaram o processo de independência das colônias latino-americanas, visando a formação dos novos Estados autônomos, mediante conflitos armados e, principalmente, barganha econômica pela compra da liberdade.

Na Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, firmada em Montevidéu, em 1933, determina, em seu artigo 1, que: “O Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir os seguintes requisitos: I. População permanente; II. Território determinado; III. Governo; IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados”.

Dessa maneira, a delimitação do território é requisito para que um Estado possa ser reconhecido como pessoa de Direito Internacional – ato imprescindível para a liberdade almejada.

Como bem destaca o professor Wagner Menezes:

Uma descrição geográfica da América Latina também requer o desenvolvimento de uma análise sobre os vários elementos que compõem o cenário regional, e que demarcam certas peculiaridades de caráter geral como perfil da região, mas também específico, em razão do vínculo do Estado com um determinado acidente geográfico, e até mesmo histórico e político⁶.

Ainda sobre a criação das fronteiras latino-americanas, é importante destacar duas abordagens, com perspectivas semânticas: fronteira atrelada à noção de *frontier* e fronteira atrelada à noção de *borderland*. José Carlos dos Santos ensina que a noção de fronteira como *frontier* comprehende o limite territorial como *front* de batalha, linha de frente, caracterizando-se por uma fronteira em movimento, em progressivo distanciamento do centro. Em razão disso, é um “espaço marcado por certa fluidez e criatividade, mas também por relações desiguais e pelo poder sem limites”.

5 VARGAS, Fábio Aristimunho. Op cit. p. 148.

6 MENEZES, Wagner. Direito Internacional na América Latina. Curitiba: Juruá, 2007. p. 31.

Quanto à fronteira como *borderland*, destaca que é tratada pelos estudos pós-coloniais como espaço *in-between*, ou seja, um lugar de encontro e negociação, não linear e fluida⁷.

Nesse sentido, analisando as fronteiras estudadas, Fabio Aristimunho Vargas alerta que seu delineamento ocorreu sob fortes disputas, o que geram os “conflitos ocultos”, ou seja, as fronteiras latino-americanas surgiram atreladas à noção de *frontier*. Como narra o autor:

...que, embora encobertos pelo discurso integracionista, tornam a aflorar quando menos se espera; como não foram resolvidos no passado, acabam de certo modo exercendo o papel de freio, no presente, para o processo de integração regional. São como uma gripe mal curada que, vez por outra, volta a manifestar seus sintomas, sendo que o primeiro “espirro” pode consistir de uma guinada nacionalista, de afrontas retóricas de um vizinho, da exploração de recursos naturais na área questionada⁸.

Somente compreendendo as principais ocorrências, geradas no delineamento das fronteiras, que surgirão a compreensão das determinações criminológicas e a cooperação jurídica transnacional. Como narrado, o “nascimento” dos Estados latino-americanos não é fruto de processo de desenvolvimento social, senão da violência colonial e do grito elitista pela independência da exploração do capital.

Com os processos de independências e republicanismos, em 1826, Simón Bolívar defendeu a reunião de todas as novas repúblicas latino-americanas, sob um único governo, o que não foi aceito. Por mais de 60 anos, as desconfianças nacionalistas (geradas, ainda, na época da colonização) impediram que as Repúblicas tomassem qualquer medida para uma cooperação internacional.

Sem dúvidas, a elite visualizava que o fortalecimento do comércio latino-americano somente se daria com a união dos países tidos como

⁷ José Carlos dos Santos, “Uma leitura micro da Tríplice Fronteira Brasil, Paraguai e Argentina”, http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1433683866_ARQUIVO_Textofinal2015.pdf (Acesso em 15 de outubro de 2018.).

⁸ VARGAS, Fábio Aristimunho. A formação das fronteiras latino-americanas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, p. 31.

subdesenvolvidos. Dessa maneira, em 1890, os Estados Unidos e as repúblicas latino-americanas formaram a União Internacional das Repúblicas Americanas. Essa organização criou o Escritório Comercial das Repúblicas Americanas, que, em 1910, teve seu nome mudado para União Pan-Americana. O propósito da União Pan-Americana era estreitar as relações econômicas, culturais e políticas entre os países participantes.

Posteriormente, no início do século XX, foram realizadas reuniões que buscavam acordos entre os países da União Pan-Americana. Em 1933, em Montevidéu, no Uruguai, os países-membros comprometeram-se a não interferir nos assuntos internos uns dos outros. Em 1936, em Buenos Aires, na Argentina, comprometeram-se a manter a paz no hemisfério ocidental.

Durante a Segunda Guerra Mundial, as repúblicas latino-americanas fixaram uma posição comum contra a Alemanha, a Itália e o Japão. Em 1947, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, ou Tratado do Rio de Janeiro, declarava que os Estados Unidos e 19 países latino-americanos resolveriam seus problemas pacificamente e que a agressão armada contra um deles seria considerada como agressão contra todos eles.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada na 9^a Conferência Pan-Americana, realizada em Bogotá, na Colômbia, em 1948. Inicialmente era constituída por 20 repúblicas latino-americanas e os Estados Unidos. Em 1962, Cuba, por ter um governo comunista, foi expulsa. Nesse mesmo ano, os países-membros apoiaram o bloqueio dos Estados Unidos, para impedir o desembarque de mísseis russos em Cuba. Destaca-se que a OEA foi criada para encontrar soluções pacíficas para todos os problemas surgidos entre seus membros, além de defender os princípios de justiça social, de cooperação econômica e igualdade entre os homens, independentemente de raça, nacionalidade ou credo. Em 1970, a União Pan-Americana passou a chamar-se Secretariado Geral da OEA.

Observa-se, no entanto, que a OEA não era uma iniciativa para a integração da América Latina, já que os EUA faziam parte. Dessa maneira, em 1991, surge o Mercosul, através do Tratado de Assunção,

entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esse tratado internacional visava a uma política comercial conjunta, com a coordenação de políticas macroeconômicas, nada narrando sobre atos jurisdicionais ou cooperação jurídica internacional.

Em virtude do aumento da criminalidade transfronteiriça e das facilidades que esse meio geográfico impõe aos criminosos, para se eximirem de qualquer tipo de responsabilização, as agências públicas, como: Receita Federal, Polícia Federal e Agência Brasileira de Inteligência, passaram a tomar iniciativa para uma cooperação policial internacional. Menciona-se que a Polícia Federal enviou adidos policiais, auxiliares de adidos e oficiais de ligação para os seguintes países da América Latina: Argentina, Paraguai, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Peru, Uruguai, Suriname, Guiana Francesa e Guiana visando o fluxo de informações entre fronteiras.

Sobre a atuação da Polícia Federal, nesse modelo de Cooperação Policial Internacional, se justifica com base no artigo 144, §1º, III, da Constituição Federal, que determina ser de sua atribuição o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

O que chama a atenção é que esse embrião de cooperação jurídica internacional entre agências de controle policial nasceu muito mais pela iniciativa dos órgãos do que por uma política baseada no direito internacional.

Ante isso, no entanto, rapidamente, perceberam que seria necessário instituir um protocolo de fluxo de informações entre as agências. Nesse sentido, nasce o Comando Tripartite, como um organismo formal de cooperação policial internacional, local na tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina.

3. O COMANDO TRIPARTITE NA TRÍPLICE FRONTEIRA: COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL

Considerando toda a diacronia histórica, na formação das fronteiras latino-americanas, pode perceber-se que o processo de colonização, com submissão dos povos originários e com a exploração da mão de obra, criou a gênese do que é encontrado hoje nas fronteiras: subempregos e desigualdade social.

O processo histórico de conflito, no delineamento dos territórios soberanos, e a visão das fronteiras como espaços “frontier” – campos de batalha, somados à condição geográfica afastada dos centros de poder e de controle social, atrelada à farta mão de obra barata, geraram espaços facilitadores à criminalidade. Como bem narra o diretor do IDESF: “A população é vítima direta dos criminosos, uma vez que há o aliciamento com intuito de atrair mão de obra para a execução das atividades ilegais”⁹.

Os criminosos que atuam nas fronteiras acreditam que atravessando a linha divisória estarão livres da soberania do país onde cometem delitos, ou seja, além da fronteira ser vista como local facilitador de prática delitiva, ainda é vista como facilitador de fuga.

Como narrado, a construção de mecanismos de cooperação jurídica internacional não logrou êxito ao longo das décadas, principalmente em razão dos ressentimentos coloniais e da falta de clareza quanto aos objetivos. Nem mesmo o Tratado Internacional do Mercosul previu formas de as agências nacionais buscarem informações ou cumprirem atos jurisdicionais em países coirmãos.

Especificamente sobre o Comando Tripartite, se menciona que surgiu fruto de uma urgência de cooperação entre as agências policiais, que atuam na tríplice fronteira. De fato, as agências tinham atuação limitada pelos aspectos de soberania de cada país.

A tríplice fronteira encontra-se entre Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este (Paraguai)* e *Puerto Iguazu (Argentina)*, e possui mais de 902 mil habitantes, com mais de 70 etnias. Estima-se que, diariamente, trafeguem cerca 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). Há, ainda, 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.

⁹ BARROS, Luciano Stremel. Rotas do crime. As encruzilhadas do contrabando. Foz do Iguaçu/PR: Idesf, 2016, p. 22.

Como mencionado, que as fronteiras são meio facilitadoras para a criminalidade, naturalmente, se espera que as agências públicas estejam atuando na prevenção e na repressão desses delitos transnacionais.

Contrariamente, não faz parte da ciência do direito internacional buscar as causas e métodos de punição ao crime. Cabe à criminologia o estudo das determinações do crime, verticalizando o estudo para quatro objetos principais: crime, criminoso, vítima e controle social. Quanto à punição, cabe ao direito penal. Nesse sentido, antecipa-se uma ideia que será melhor discorrida em tópico apartado: a cooperação policial internacional está para o controle social, como a cooperação jurídica internacional está para o direito penal.

Define-se controle social como “o conjunto de mecanismos e sanções sociais que pretendem submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitárias.¹⁰” Para esse intento, 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, através da sanção moral. Nas palavras do professor Sergio Salomão Schecaира:

“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”¹¹.

Considerando as especificidades 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, se questiona: como operacionalizar o controle informal do crime em tal

10 SCHECAIRA, Sergio Salomão. Criminologia. 7 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 57.

11 Idem, p. 58.

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?”¹².

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. Além disso, na análise proposta, a fluidez das fronteiras e a falta de mecanismos oficiais de cooperação internacional, muitas vezes, travavam o desenrolar da inteligência policial.

Nasce, assim, o Comando Tripartite em 1996, um organismo formal de cooperação policial internacional local, com atuação na tríplice fronteira e firmado entre Argentina, Paraguai e Brasil. Como bem explica Fabiano Bordignon:

“O objetivo do CT era instalar imediatamente uma coordenação entre as polícias dos três países, passível de conduzir medidas de intercâmbio de informações, cooperação policial e de segurança pública, na região que compreende as cidades de Porto Iguaçu, Foz do Iguaçu e Cidade de Leste, consideradas como sedes deste organismo, vez que, já no termo do acordo, estipulou-se que a coordenação operativa seria de forma rotativa em cada uma das cidades e países mencionados, começando pela Argentina. Estabeleceu-se também que os responsáveis pelo Comando Tripartite receberiam instruções diretas dos Ministérios sobre a forma de condução política e que as operações se iniciariam em 01.06.1996”¹³.

12 SHECAIRA. Op. cit. p. 59.

13 BORDIGNON, Fabiano. Ultrapassando fronteiras: cooperação policial internacional e o exemplo do Comando Tripartite na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. In: (Re)definições de Fronteiras – visões interdisciplinares. Organizadores: Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros. Curitiba: Juruá, 2016, p. 83.

Na reunião realizada em 22/07/1996, em Porto Iguaçu, Argentina, aprovou-se por unanimidade o estatuto do Comando Tripartite, com normas sobre a organização e funcionamento do organismo na tríplice fronteira. O documento fixou como objetivos:

“a) o intercâmbio de informações úteis, oportunas e confiáveis para as organizações de segurança, que contribuam para a planificação de ações para a região; b) o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Informações de Segurança; c) fomentar intercâmbios interinstitucionais de caráter profissional e, finalmente; d) desenvolver mecanismos orientados a prevenir e solucionar, em função das suas capacidades, fatos e fenômenos que possam sobrevir como consequência de todo tipo de delitos e infrações, respeitando o marco legal de cada país”.

Observe-se que, como narrado, o Comando Tripartite nasceu de uma demanda real de fronteira, a troca de informações para a efetividade do controle social na tríplice fronteira. Dessa forma, o objetivo de fato era a troca de informações e não, ainda, a criação de mecanismos hábeis para o cumprimento de atos jurisdicionais extrafronteiras.

O delegado de polícia federal Fabiano Bordignon explica, ainda, que dentro do Comando Tripartite, há grupos especializados de trabalho, com especial atenção aos temas: controle de documentação; operativos simultâneos, integração de bando de dados, lavagem de dinheiro, narcotráfico, tráfico de armas e munições e terrorismo¹⁴.

Para demonstrar que a atuação do Comando Tripartite, de fato, é mais informativa, se menciona que a principal atuação de campo envolve os Operativos Conjuntos Regulares, consistente na atuação de policiais dos três países, trabalhando simultaneamente.

“Nestes operativos conjuntos, por exemplo, os Policiais Brasileiros atuam como observadores junto a Policiais Argentinos e Paraguaios, dispostos em seus respectivos países, mas ostensivamente e com acesso possível aos bancos de dados nacionais. Da mesma forma se dá com os Policiais Argentinos e Paraguaios no Brasil.

Atuação similar aconteceu durante a Copa do Mundo de 2014, em que cada estádio e local de competição no Brasil tinha

14 BORDIGNON, Fabiano. Op cit. p. 85.

policiais observadores e ostensivos dos países disputantes, que atuavam junto com a Polícia Federal na prevenção de crimes de ódio, intolerância (por exemplo, reprimindo a afixação de faixas que estipulassem tais comportamentos), atuando também na identificação de torcedores mais exaltados”¹⁵.

O Comando Tripartite apresenta-se, assim, como um mecanismo de cooperação policial internacional para atuação específica na tríplice fronteira, envolvendo apenas três países: Brasil, Paraguai e Argentina. Não há dúvidas sobre a imprescindibilidade do trabalho realizado, mas, de fato, possui limitação pela própria natureza em que se apresenta: uma cooperação policial internacional.

Outrossim, cumpre, ainda, mencionar um novo mecanismo de cooperação criado, também, na tríplice fronteira: o CIOF- Centro Integrado de Operações de Fronteira.

Instalado na data de 16 de dezembro de 2019, o CIOF é baseado no modelo norte-americano *Fusion Center*. 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, com apporte 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.

Diferentemente do Comando Tripartide, que se apresenta como um mecanismo de cooperação policial internacional, o CIOF apresenta-se como um escritório de inteligência integrado para o compartilhamento de dados e informações. Sua finalidade precípua não é a de combate ao crime, nos moldes de agências repressivas/policiais, mas sim de monitoramento, levantamento e cruzamento de dados, o que permitiria uma melhor eficiência da persecução penal.

15 Idem, p. 85.

Para demonstrar a necessidade de mecanismos de inteligência, com fluxo nas fronteiras, destaca-se a Operação Sustenido (2014), deflagrada pela Polícia Federal em Foz do Iguaçu-PR, visando a combater esquema de lavagem de dinheiro, 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)¹⁶.

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 (seiscientos 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 a *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 que permitam o cruzamento de dados, e a eficiência no controle criminológico.

Dessa maneira, como destacado, há diferenças significativas entre cooperação policial internacional e cooperação jurídica internacional, o que será abordado a seguir.

4. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL NAS FRONTEIRAS LATINOAMERICANAS

As regiões de fronteira têm uma realidade particular marcada pela violência e pelos altos índices de criminalidade, com a presença maciça de polícias e de entidades militares, que buscam a repressão como controle social. Diante do avanço das organizações transnacionais,

16 G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2014/05/pf-faz-operacao-para-desmantelar-esquema-de-lavagem-de-dinheiro.html>. Acessado em 22 de dezembro de 2019.

não é mais possível pensar na aplicação de teorias que desconsiderem a especificidade latino-americana.

Sobre “fronteiras”, o conceito tradicional abrange dois significados semânticos: fronteira-*frontier*, como *front* de batalha, utilizando a militarização como componente de repressão, e fronteira-*borderland*, como lugar de encontro e negociação; portanto, se deve pontuar: sob qual perspectiva é construída a narrativa da cooperação internacional nas fronteiras?

Visualiza-se que em tratativas econômicas, como no Tratado do Mercosul, se entende a aplicação do conceito de fronteira-*borderland*, estimulando a negociação e a busca de interesses comuns.

Já nas tratativas envolvendo a cooperação policial internacional, o pressuposto é conceito de fronteira-*frontier*, como campo de batalha à criminalidade transnacional. Nesse sentido, cumpre já conceituar cooperação policial internacional:

“A cooperação policial internacional difere da cooperação jurídica internacional por ser mais efetiva e imediata, além de não depender de autorizações judiciais, normalmente morosas, pois envolve aspectos de troca de informações que não refletem no cerceamento de liberdades individuais ou coletivas, ao contrário, objetivam aprimorá-las e protegê-las de atividades ilícitas, como nos casos de crimes transnacionais”¹⁷.

Dessa maneira, percebe-se que a cooperação policial internacional visa à troca de informações, sem que haja, diretamente, cerceamento aos direitos individuais ou cumprimento de atos jurisdicionais, de modo que privilegia o fluxo de dados que possam a substanciar a atividade policial e o controle social de fronteira.

Já a cooperação jurídica internacional é realizada para o exercício da jurisdição. Somente há a delimitação de jurisdição com limites territoriais. Dessa forma, a cooperação jurídica internacional é o mecanismo que permitirá a execução de atos jurisdicionais fora do território da autoridade que proferiu a ordem.

Como bem assevera o professor André de Carvalho Ramos: “A cooperação jurídica internacional consiste no conjunto de regras

17 BORDIGNON, Fabiano. Op cit. p. 82.

internacionais e nacionais que rege atos de colaboração entre Estados ou mesmo entre Estados e organizações internacionais, com o objetivo de facilitar e concretizar o acesso à justiça”¹⁸.

Dessa maneira, a cooperação jurídica internacional é um ato entre Estados, que atuam em situações, como: extradição, entrega, transferência entre sentenciados e cumprimento de sentenças, trabalhando com preceitos, como soberania e solidariedade. Virtualmente, o Estado ativo perpetua o exercício de sua soberania fora dos limites territoriais de seu Estado. Isso somente é possível porque, nesse contexto, se aplica o conceito de fronteira-*borderland*.

Nesse sentido, ensina Canotilho:

No plano externo, encontramos a soberania internacional – ou como preferem alguns internacionalistas – independência como um conceito de natureza relativa por exigir sempre a contraposição de outro Estado soberano, significando, assim, dizer que existe uma igualdade soberana dos Estados que não reconhecem qualquer outro poder superior¹⁹.

Visualiza-se que a cooperação policial internacional se relaciona com o controle social (criminologia), por aplicar o conceito de fronteira-*frontier*, buscando meios de prevenir a delinquência, de forma mais efetiva. Já a cooperação jurídica internacional relaciona-se com o direito penal, por buscar meios hábeis que permitam o cumprimento de atos jurisdicionais, mesmo fora dos limites territoriais, o que se baseia no princípio fundamental da solidariedade e da justiça universal.

Deve-se, no entanto, pontuar que uma inovação interessante é a permissão trazida pela Lei nº 13.015/2015: a não exclusividade da autoridade central para a comunicação entre os Estados. Nesse sentido, destaca-se, além desta: a via diplomática, via do contato direto, formas simplificadas de comunicação (via postal), a figura do magistrado de ligação, e as redes judiciárias de comunicação.

18 RAMOS, André de Carvalho. Curso de direito internacional privado. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 443.

19 CANOTILHO, J. J. GOMES. Direito constitucional. Portugal: Almeida, 2003, p. 90.

A cooperação jurídica internacional volta-se muito mais para uma expansão autorizada da soberania do que, de fato, propõe um controle de fronteiras. Não objetifica seus problemas, porque, quando é nomeada em campo, já ocorreram. De fato, não é objeto da cooperação jurídica internacional a busca por métodos preventivos; no entanto, o professor André de Carvalho alerta que esse mecanismo pode ser utilizado em medidas pré-processuais, o que não se confundem.

Esses atos de colaboração envolvem atividades de solicitação e cumprimento de medidas extrajudiciais (por exemplo, a solicitação de informação do Direito vigente em um Estado) e judiciais. Nesse último caso, a **cooperação jurídica internacional abrange a colaboração para o cumprimento de medidas pré-processuais**, de desenvolvimento regular de um processo e de execução.

A cooperação jurídica internacional é indispensável no caso de determinado litígio possuir vínculos de internacionalidade ou estraneidade que exijam a prática de atos no estrangeiro, como medidas preparatórias diversas, citações, notificações, atos instrutórios e, por fim, atos executórios dos efeitos da decisão. (*destaque não previsto no original*)²⁰.

Compreende-se que essa é uma visão limitada e inerte que pode causar danos estatais. No artigo “Violência, contrabando e a ausência de paz nas regiões de fronteira: uma visão crítica”, o professor Fernando José Ludwig declara sobre o problema latino-americano:

No que se refere à institucionalização da violência nas regiões de fronteira, devemos também nos atentar ao fato do chamado *spill over effect*, em que há de *facto* uma soberania exercida por aqueles que controlam essa indústria, “soberania do tráfico”, reduzindo assim o poder Estatal em relação ao uso legítimo da força dentro de seu território nacional. A primeira, e talvez a mais evidente, consequência desta realidade, é a corrupção dos entes públicos responsáveis justamente pelo combate a esta prática ilegal²¹.

20 RAMOS, André de Carvalho. Obtenção de prova no exterior: para além da *lex fori* e *lex diligentiae*. In: Revista Brasileira de Direito Internacional. Volume 12, n. 2, 2015, p. 687.

21 Fernando José Ludwig, “Violência, contrabando e ausência de paz nas regiões de fronteira: uma visão crítica” em *(Re)definições das fronteiras: visões interdisciplinares*, ed. Organizadores: Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros. Curitiba: Juruá, 2016, p. 28.

Dessa forma, entende-se que o problema de segurança pública, nas fronteiras latino-americanas, passa pela questão do tráfico de drogas, armas, contrabando, descaminho e agrotóxicos, crimes que geram violência social. Em virtude disso, comprehende-se que é imprescindível a atuação das agências em cooperação policial internacional, não distanciadas dos preceitos e regulamentos da cooperação jurídica internacional.

Repensar os métodos de controle social e uma cooperação jurídica latino-americana, que respeite as especificidades das fronteiras latino-americanas, são necessários, para romper com os modelos dos países centrais que possuem realidades históricas, sociais e culturais distintas.

Maximo Sozzo já discorria que os conflitos do processo de colonização não são de mero interesse histórico. O impacto das expropriações do passado — violência nas fronteiras, segregação e controles administrativos autocráticos, ancorados em supostas leis de proteção e de bem-estar, esforços conjuntos de dizimação cultural (desmembramento de famílias e remoção de crianças), alcançam o presente, afetando negativamente a população local²².

Dessa maneira, a violência nas fronteiras pode ser vista como uma decorrência histórica da colonização, e não como uma decorrência imperativa, tão somente da (suposta) criminalidade de fronteira. Por isso, é urgente uma emancipação teórica e prática que reflita a problemática das tríplices fronteiras, e o controle social eficiente, bem como mecanismos de cooperação jurídica internacional, que visem à efetividade do direito à justiça universal (latino-americana).

5. CONCLUSÃO

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.

22 Máximo Sozzo, “Tradutore traditore”: traducción, importación cultural e historia del presente de la criminología em América Latina” em *Cuaderno de doctrina e jurisprudência penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc. Ano VII. Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, ISSN 0328-3909, Vol. 7, Nº 13, 2002, pág. 353.

O modelo de estado de polícia visa à repressão à criminalidade, através 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 para a maioria de seus cidadãos, o que gera a anomia (sensação de impunidade). Dessa maneira, as ações são praticadas por agências que representam o estado de polícia para que seja, amplamente, visível sua atuação aos olhos de todos. Nesse sentido, há as ações de policiamento ostensivo, operações integradas, como *blitz*, e tecnologias de vigilância ostensivas, como câmeras.

Tratando-se de fronteiras com especificidades próprias, já narradas, e pelo próprio conhecimento da história, se sabe 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 sentido, é imprescindível a coordenação de ações conjuntas entre países da América Latina, que possam empreender esforços no combate à criminalidade transfronteiriça. Dessa forma, surgiram as primeiras organizações de cooperação policial internacional, nos moldes do Comando Tripartite e CIOF- Centro Integrado de Operações de Fronteira.

As atuações são voltadas para o levantamento e troca de informações, numa tentativa de maximizar os esforços quanto ao controle formal nas fronteiras, visualizando-as em seu conceito semântico de fronteiras-*frontier* (campo de batalha).

Por mais que os métodos de controle social tenham eficácia, a punição aos delitos transnacionais exige a utilização do sistema penal. Infelizmente, muitos criminosos atravessam as fronteiras buscando se eximir das punições judiciais. Nesse terceiro momento, se evoca o Direito Internacional Privado e a Cooperação Jurídica Internacional, para que decisões judiciais tenham seu cumprimento, ainda que fora dos limites territoriais e extraterritoriais da soberania estatal.

Como desafio, pontua-se que os institutos de cooperação policial são formalizados entre agências, e não entre Estados, o que permite supor que se trata muito mais de uma ação demonstrativa de boa-vontade do que de poderio estatal entre os países. Além disso, não há formalização dos limites de atuação, o que tornam as ações discricionárias e sem padronização na América Latina. Cada acordo de cooperação policial realiza o fluxo de informações de uma determinada forma.

Quanto à cooperação jurídica internacional, seus desafios são significativos: sua adequação à realidade marginal latino-americana, com pressuposto nos processos de colonização e de violência estrutural existentes, principalmente, nas fronteiras e contra os povos originários.

Ademais, deve-se, ainda, pontuar sobre quais são as medidas pré-processuais admitidas, em sede de cooperação policial e em cooperação internacional. Sob quais regulamentos serão submetidos? Do Estado ativo ou passivo? Compreende-se que uma “estandardização” latino-americana, ainda que utópica e distante, seria um grande avanço, não apenas para a América Latina, mas para o Direito Internacional como um todo.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Luciano Stremel. **Rotas do crime**. As encruzilhadas do contrabando. Foz do Iguaçu/PR: Idesf, 2016, p. 21.
- BORDIGNON, Fabiano. Ultrapassando fronteiras: cooperação policial internacional e o exemplo do Comando Tripartite na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. In: BARROS, Luciano Stremel; LUDWIG, Fernando José. **(Re)definições das Fronteiras – visões interdisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 83.
- CANOTILHO, J. J. GOMES. **Direito constitucional**. Portugal: Almeida, 2003, p. 90.
- LUDWIG, Fernando José. Violência, contrabando e ausência de paz nas regiões de fronteira: uma visão crítica. In: BARROS, Luciano Stremel; LUDWIG, Fernando José. **(Re)definições das Fronteiras – visões interdisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 28.

MENEZES, Wagner. **Direito Internacional na América Latina.** Curitiba: Juruá, 2007. p. 31.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direito internacional privado.** São Paulo: Saraiva, 2018, p. 443.

SANTOS, José Carlos. Uma leitura micro da Tríplice Fronteira Brasil, Paraguai e Argentina. **Anais do XXVII Simpósio Nacional de História**, Florianópolis, 2015. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1433683866_ARQUIVO_Textofinal2015.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

SCHECAIRA, Sergio. **Salomão. Criminologia.** 7 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 57.

SOZZO, Máximo Sozzo. “Tradutore traditore”: traducción, importación cultural e historia del presente de la criminología em America Latina. **Cuaderno de Doctrina e Jurisprudência Penal**, nº 13, vol. 7, Buenos Aires: Ad-Hoc. Ano VII. ISSN 0328-3909, pág. 353. Disponível em: <[SOZZO, Máximo - “Tradutore Traditore” | PDF \(scribd.com\)](#)>. Acesso em: 15 out. 2021.

VARGAS, Fábio Aristimunho. **A formação das fronteiras latino-americanas.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, p. 31.

18. O Desenvolvimento das Políticas Fronteiriças: Limites, Desafios e Implicações para o Brasil¹

Israel de Oliveira Andrade²

Maurício Kenyatta Barros da Costa³

RESUMO

Este trabalho visa a discutir quais são os limites, os desafios e as implicações das políticas fronteiriças para o Brasil. Abordaremos as principais políticas fronteiriças ao longo do texto, mas nos deteremos em análise mais detalhada do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF), os quais são caracterizados como sendo as primeiras políticas nacionais que buscam

-
- 1 Os autores agradecem as valiosas contribuições da Professora Lia Osório Machado, do Delegado da Polícia Federal Eugenio Coutinho Ricas, do Tenente-Coronel da Polícia Militar de Goiás Alex Jorge das Neves ex-Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), e, dos pesquisadores do IPEA, Matheus Augusto Soares, Luiz Gustavo Aversa Franco e Giovanni Hillebrand em 2018, isentando-os de quaisquer erros ou omissões. Eventuais imperfeições remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.
 - 2 Israel de Oliveira Andrade: Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, desde 1992, onde atua nas seguintes áreas de estudo: economia de defesa, soberania e defesa nacional, Estratégia Nacional de Defesa, política nuclear, Forças Armadas, base industrial de defesa, inovação tecnológica, defesa e segurança internacional, economia internacional, desenvolvimento econômico e diplomacia. Para além das atividades de pesquisa, no Governo federal, exerceu diferentes funções de assessoramento em órgãos ligados à Presidência da República e ao Sistema de Planejamento Federal. Integrou o gabinete do ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão em funções referentes à relação político-institucional junto à Casa Civil da Presidência da República, a outros ministérios e ao Congresso Nacional. Na mesma pasta, atuou junto a organismos internacionais e instituições multilaterais na elaboração de documentos oficiais e em negociações de interesse econômico do Brasil. Participou como organizador e autor de capítulos de livros sobre política externa brasileira, política comercial, políticas de apoio à inovação, políticas de fronteiras, defesa nacional e indústria de defesa. É integrante da Associação Brasileira de Estudos de Defesa e da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. E-mail: israel.andrade@ipea.gov.br.
 - 3 Maurício Kenyatta Barros da Costa: Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2013). Mestre em Política Internacional e Comparada pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (IREL) da UnB em 2017. Em 2018, ingressei no doutorado em Política Internacional e Segurança Internacional pelo IREL-UnB. Nessa mesma instituição, sou um dos membros fundadores do Grupo de Estudo e Pesquisa em Segurança Internacional (GEPSI-UnB), onde já atuei como secretário geral, coordenador de eventos, coordenador de comunicação e coordenador de linha de pesquisa. Atualmente, estou como pesquisador do grupo na linha de Estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro. A minha especialidade é em Política e Segurança Internacional e Estudos Fronteiriços. E-mail: mauriciodfgo@gmail.com.

uma visão mais integrada das fronteiras. As áreas da Segurança Pública e da Defesa Nacional receberão maior destaque em nosso artigo, pois compreendemos que esses são os dois principais eixos que guiaram a formulação e a implementação das políticas voltadas para essa parte do território brasileiro. O nosso principal argumento é o de que apesar dessas políticas buscarem uma visão integrada das ações nas fronteiras, isso ainda não foi alcançado, por causa da dificuldade dessas políticas apreenderem adequadamente as complexidades do território e dos fluxos nas fronteiras. Essas condições exigem uma política sistêmica coordenada, tanto internamente, entre burocracias nacionais, quanto regionalmente, entre o Brasil e os países vizinhos. Verifica-se um avanço no PPIF em relação ao PEF, mas que ainda não se faz suficiente por causa da falta de uma visão que seja efetivamente mais abrangente e sistêmica da situação fronteiriça. Os avanços nas concepções das políticas fronteiriças são importantes, porque nos permitem constatar que ainda que essas políticas apresentem limites, pensar e desenvolver essas regiões estratégicas é essencial, mas é preciso que se tenha mais “da fronteira” nas políticas fronteiriças para obtermos melhores resultados.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteiras; Segurança Pública; Defesa Nacional; Brasil; Fronteiras Brasileiras.

1. INTRODUÇÃO

As políticas fronteiriças brasileiras têm crescido na agenda dos tomadores de decisão e gerado um amplo e complexo debate que engloba, não apenas as cidades em zona de fronteira, mas também os grandes centros urbanos. Ainda assim, essa agenda fronteiriça tem retraído no conjunto de prioridades políticas do Poder Executivo. Onexo entre criminalidade e fronteiras foi recorrente, nas eleições de 2010 e de 2014, principalmente por causa do tráfico de drogas, da violência urbana e de grandes eventos (WINTER, 2012). Nesse sentido, as percepções formadas acerca da criminalidade, sobretudo nas cidades de Rio de Janeiro e de São Paulo, como sendo alimentadas pelo tráfico internacional de armas e de drogas, em geral, contribuíram para a disseminação de uma percepção de fronteira, enquanto porta de entrada dos ilícitos que afetam a segurança pública do país. Essas percepções transformaram-se em políticas públicas, sem antes haver um diagnóstico e um mapeamento consolidado da real situação fronteiriça, e produziram impactos políticos, sociais e econômicos, em maior ou menor medida, a depender da fronteira.

A concepção da ideia de fronteira emerge a partir de relações político-sociais que geram dinâmicas de agregação e de segregação, por meio de discursos e de práticas sociais, econômicas, políticas e culturais (HOUTUM, 2005; PAASI, 1996). Essa concepção simbólica não é uma ideia de todo imaginária, mas concreta, no sentido de que produz marcas reais no território. Além disso, ela também não é imutável, podendo ser alterada e transformada no decurso da história de uma comunidade política; entretanto, independentemente de sua feição mais subjetiva e flexível, ela gera resultados concretos no tempo presente, que delimitam e influenciam a constituição de uma determinada comunidade, e da maneira com a qual esta se relaciona com as demais comunidades (HOUTUM, 2005). Neste artigo, a existência da linha⁴ e de sua faixa⁵, no âmbito da segurança pública e da defesa nacional, serão os reflexos da fronteira, na qual nos deteremos, por causa das implicações que essa divisão gera na administração do território e, principalmente, das dinâmicas de segurança. A principal implicação para o artigo é o fator de “transnacionalidade” e de internacionalização das atividades criminosas sobre o poder público constituído.

Considerando as políticas desenhadas e implementadas, para lidar com essa realidade nas fronteiras brasileiras, desenharemos o cenário de segurança fronteiriça para o desenvolvimento do argumento deste artigo. O Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), o Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF) e os desdobramentos de ambas serão as principais políticas discutidas. Argumentamos a importância de ambas as políticas, mostrando os resultados que geraram na compreensão acerca das questões fronteiriças, mas verificamos, ainda, o quanto são limitados seus resultados, por causa da complexidade da realidade fronteiriça e da rigidez institucional, que dificultam ações mais integradas entre os distintos órgãos responsáveis das esferas federal, estadual e municipal.

4 A linha é definida conforme os marcos fronteiriços estabelecidos por meio de negociações diplomáticas e implementa por meio das Comissões Mistas de Demarcação territorial. Nesse sentido, a fronteira-linha é a divisão político-territorial.

5 No Brasil, a faixa de fronteira representa a região que inclui os 150 km dentro do território nacional a partir da linha de fronteira.

O objetivo deste artigo é colaborar com o debate de formulação e de implementação de políticas públicas no campo da segurança nas fronteiras brasileiras, a partir de uma análise descritiva, na qual o argumento se desenvolve com base na descrição das políticas. Nesse sentido, verificaremos os avanços na agenda fronteiriça, ainda que, também, haja retrocessos, por conta da elaboração das políticas recentes e da busca de novas soluções para os problemas, mas ressaltaremos a necessidade de que medidas incrementais são necessárias, e devem ser constantes no processo de implementação, o qual deve transcorrer sem grandes espaços de descontinuidade.

Esses avanços, ainda que centrais, podem ser questionados ou relativizados no sentido de abrir-se espaço para a discussão de outras possibilidades políticas para as políticas fronteiriças. Este trabalho segue uma divisão simples, com introdução, uma única seção de desenvolvimento do argumento e a conclusão. No desenvolvimento, posicionaremos a evolução histórica dessas políticas, a partir de 1985, com o Programa Calha Norte, até o ano de 2020. Desse modo, abordaremos a evolução e as tendências das políticas fronteiriças, enfocando, principalmente, as de segurança pública, que ganharam maior destaque depois de 2011, por meio do Plano Estratégico de Fronteiras. Nesse sentido, posicionaremos as tendências, limites e necessidades que precisam ser discutidas para o desenvolvimento de políticas com melhores resultados.

2. DESENVOLVIMENTO E ALCANCE DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS DO BRASIL

A divisão das fronteiras, em seus arcos norte, central e sul, contribuem para um entendimento inicial da diversidade das fronteiras brasileiras (BRASIL. MIN, 2005). O Arco Norte é a região que primeiro despertou interesse político para a formulação de iniciativas e ações voltadas para a fronteira. Constatamos isso, por meio da criação do Projeto Calha Norte (PCN), em 1985, por meio da Exposição de Motivos nº 018/85, que apresenta esse projeto pelo nome oficial: “Desenvolvimento e Segurança na Região Ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas” (SCHERMA, 2015; COSTA, 2017). O desenho inicial dessa

iniciativa cobria a fronteira com cinco países (Colômbia, República Corporativa da Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela). Essa política fora criada com duas vertentes, uma civil e outra militar. Essas duas vertentes tinham como objetivo central o resguardo da soberania brasileira, na região norte do país, por meio de maior controle de suas fronteiras. Nesse período, a vertente militar seria o foco principal dessa iniciativa (ANDRADE; COSTA; NEVES; SOARES & HILLEBRAND, 2019).

Uma das motivações para a criação dessa política devia-se à baixa densidade demográfica na região e à pouca penetração do Estado brasileiro, e de suas políticas públicas, nessas localidades, o que a tornava, extremamente, vulnerável à incursão de grupos guerrilheiros, de movimentos comunistas, de ações provenientes de outros Estados ou às ações de membros personalistas, que poderiam projetar um cenário de instabilidade política, para além dos desafios que o Brasil já passava naquele momento. Além disso, os indígenas, o tráfico de drogas e a garimpagem apareciam como questões sensíveis à região (NEVES et al., 2016b; COSTA, 2017).

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) precede o PCN em suas preocupações, demonstrando que a região amazônica e a vulnerabilidade de suas fronteiras já eram desafios compartilhados entre os países da região. O TCA foi assinado, inicialmente, por Brasil, Bolívia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, em 1978. Em 1998, o TCA passou por algumas transformações substanciais, incorporando e privilegiando uma agenda ambiental que se desenvolveu ao longo dos anos 1990. Além disso, o Protocolo de Emenda ao TCA criou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), buscando privilegiar as questões amazônicas compartilhadas.

O PCN também passaria por uma atualização, em 2005, tornando-se um Programa. Esse momento representa uma transição nessa política, a qual veria sua vertente civil crescer e tornar-se a principal frente da política em detrimento da vertente militar. A vertente civil é relevante por conta do auxílio no desenvolvimento das regiões fronteiriças, por meio da prestação de serviços de desenvolvimento da infraestrutura, saúde, educação, entre outros. O apelo dessa vertente cresceu em meio

ao suporte político de vereadores, de governadores e dos representantes estaduais dos estados afetados no Congresso Nacional, o que demonstra a relevância política do tema e seu apelo popular, por conta dos benefícios sociais às populações fronteiriças (COSTA, 2017). A relevância do PCN, também, se verifica em seu crescimento para os estados do Acre, Rondônia e, em 2016, para o estado do Mato Grosso, posteriormente, para o Mato Grosso do Sul. Atualmente, abrange 442 municípios.

Desde o governo José Sarney (1986-1989), duas iniciativas transcorreram, em um lento processo, até que fossem implementadas, em 2002, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), geridos pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), que era vinculado à Casa Civil da Presidência da República, sendo incorporado pelo Ministério da Defesa (MD), em 2011. O SIVAM-SIPAM foi idealizado para a região Norte do país em uma lógica semelhante ao PCN, com maior ênfase para as questões estratégicas e militares, mas seu impacto civil é considerável (COSTA, 2017). O SIVAM possui a função de coletar, processar e difundir dados e imagens, produzidas por sensoriamento remoto de satélites, sensoriamento aéreo, vigilância e controle de tráfego aéreo e de superfície, para auxiliar na comunicação e navegação aérea, permitindo, ainda, verificar o desmatamento e vigiar o espaço aéreo. O CENSIPAM, gestor do SIPAM, gerencia esses dados entre os seus órgãos, para articular ações e políticas relacionadas aos dados coletados (FAGUNDES, 2013 apud SCHERMA, 2015).

Em relação à dimensão fronteiriça, nos documentos de defesa nacional, cabe destacar a Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996, que, enquanto primeira política no período democrático, traz uma nova abordagem para as fronteiras. Nesse documento, as fronteiras são espaços de paz, cooperação e solidariedade; além disso, o papel das Forças Armadas deveriam ser resguardar essa concepção de estabilidade regional. A PDN de 2005 traz uma elaboração mais densa sobre o assunto, pois inova-se com a criação do conceito de “entorno estratégico”, o que representa as regiões à leste e ao oeste do Brasil, incluindo suas fronteiras marítimas, molhadas e terrestres. Essa política comporta, em si, um componente mais estratégico de cooperação militar com os

vizinhos e de proteção dos recursos naturais da Amazônia e do Atlântico Sul. Verifica-se, assim, uma transição da temática fronteiriça nesse documento. A Política Nacional de Defesa (PND), de 2012, consolida a relevância de se proteger a Amazônia e o Atlântico Sul, sendo essas as fronteiras consideradas mais vulneráveis e estratégicas, seguida pela fronteira do arco central. No que tange à Amazônia, ao Atlântico Sul e às fronteiras, cooperação e desenvolvimento são dois conceitos centrais nessas políticas (ANDRADE & LIMA, 2018).

As Estratégias Nacionais de Defesa (END), de 2008 e 2012, mencionam a importância de desenvolver as regiões de fronteira, por meio da concepção de vivificação da faixa de fronteira. Na PND e na END de 2016, retrai-se a dimensão de desenvolvimento e emerge a concepção de atuação coordenada com os órgãos de segurança pública e fiscalização. A trajetória dos documentos de defesa demonstra um avanço da agenda de segurança nacional nas pautas de defesa (ANDRADE & LIMA, 2018). Cabe mencionar que a centralidade dada às Forças Armadas, na atuação das fronteiras, se deve a sua imersão no território brasileiro, e, inclusive, devido ao poder de polícia atribuído, inicialmente, pela Lei Complementar 97/1999, posteriormente, pela Lei Complementar 136/2010, que versam sobre a atuação militar contra crimes transfronteiriços. Isso diz muito sobre as limitações do Estado brasileiro em atuar a partir de órgãos policiais e demais instituições civis de controle e fiscalização na segurança das fronteiras. Inclusive, em relação às ENDs, as concepções de controle/monitoramento e mobilidade são centrais na proteção das fronteiras (ANDRADE; COSTA; NEVES; SOARES & HILLEBRAND, 2019).

Atualmente, a dimensão de segurança pública tem emergido como um dos principais temas fronteiriços, o que tem conferido destaque ao Arco Central, por conta das fronteiras com Paraguai e Bolívia. A fronteira terrestre com esses países protagoniza os principais fluxos de tráfico de drogas e de armas com o Brasil. Nesse sentido, essa região é central nas principais políticas nacionais para as fronteiras, mas não conta com iniciativas de grande escopo que atuem em específico na região, ficando mais a cargo das iniciativas nacionais, de maneira geral, da atuação dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas,

que atuam no Arco Central. Destaca-se, também, o Sistema Integrado do Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o qual está em fase de desenvolvimento, sediado na cidade de Dourados (MS), e que tem sido utilizado, atualmente, para monitorar o Arco Central, mas que, quando estiver pronto, poderá monitorar toda a extensão terrestre da fronteira brasileira (COSTA, 2017). O SISFRON tem o objetivo de fortalecer o monitoramento e a presença do Estado sobre as fronteiras sul-americanas do Brasil (ANDRADE; CORTINHAS; SOARES & FRANCO, 2019; ANDRADE; COSTA; NEVES; SOARES & HILLEBRAND, 2019).

“O sistema se subdivide em quatro subsistemas: i) defesa; ii) desenvolvimento econômico; iii) segurança; e iv) desenvolvimento social. O subsistema defesa envolve, principalmente, a proteção da faixa limítrofe e a elaboração de novas capacidades (tecnológicas e materiais). O subsistema desenvolvimento econômico está voltado para a criação de empregos na indústria de defesa e o incremento das capacidades tecnológicas do país, bem como para a coleta de dados socioeconômicos e o controle de rebanhos e plantações. O subsistema segurança, por sua vez, está centrado no apoio aos órgãos de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal. Por fim, o subsistema desenvolvimento social abrange diversos aspectos, incluindo as operações interagências, em que se busca a conciliação de interesses e a coordenação de esforços, visando ao bem comum e evitando a duplicitade de esforços” (ANDRADE; CORTINHAS; SOARES & FRANCO, 2019).

O Arco Sul não possui programas abrangentes, como no caso do Arco Norte, a exemplo do Calha Norte; entretanto, isso não significa um descaso com a fronteira, muito pelo contrário. A fronteira norte é a que conta com mais políticas federais direcionadas à região, por conta da baixa penetração do Estado e de suas ações nessa região, o que gera uma situação de grave vulnerabilidade do ponto de vista da soberania nacional, mas também de atendimento das necessidades básicas da população.

A fronteira sul, por sua vez, é a mais densamente povoada, na qual os serviços públicos são mais bem ofertados. Os órgãos de segurança pública (municipais, estaduais e federais) possuem mais unidades e efetivos, atuando nessa região, ainda que abaixo do necessário, há

melhores condições do que nas demais regiões. Além disso, essa região, também, conta com maior efetivo da Receita Federal do Brasil (RFB), da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), além das próprias Forças Armadas, as quais estão mais presentes nesse arco do que nos demais. Por fim, a própria hidroelétrica binacional de Itaipu, e o nível de adensamento das relações diplomáticas, de longa trajetória histórica, fazem dessas fronteiras as mais permeadas pelas instituições públicas e que melhor lida com as problemáticas fronteiriças (NEVES et al., 2016a).

Regionalmente, destaca-se o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), uma iniciativa que tem possibilitado avanços no trato das questões fronteiriças entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, principalmente. O desenvolvimento de Áreas de Controle Integrado, de fóruns e mecanismos de discussão tem propiciado maior qualidade para a discussão da cooperação transfronteiriça, ainda que enfrente resistências e limitações para a implementação de políticas transnacionais mais efetivas.

O enfoque dos arcos fronteiriços permite trabalhar com as distinções regionais, no âmbito da formulação das políticas, mas ainda não comprehende uma série de diversidades que são relevantes para a elaboração destas. Isso não significa que as políticas mais abrangentes devam ser descartadas, pelo contrário, essas políticas existem e são fundamentais para o desenvolvimento de uma lógica concertada, que permite uma maior ação estatal nessas regiões. Nesse sentido, enfocaremos as políticas mais abrangentes para as fronteiras, sem desconsiderar a importância das distinções regionais e locais nessas políticas, principalmente, quando da sua implementação.

Em relação à segurança pública, consideraremos as principais políticas que abrangem os três Arcos fronteiriços. Nesse âmbito, a primeira política foi o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON), em 2008, o qual foi inspirado no Departamento de Operações de Fronteira (DOF) do Mato Grosso do Sul e no Grupo Especial de Fronteira (GEFRON) do estado do Mato Grosso, com o intuito de criar práticas comuns para o policiamento fronteiriço e, principalmente, formar um corpo especializado para atuação fronteiriça.

O PEFRON estava localizado na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, dentro do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), sendo conhecido, também, como PRONASCI FRONTEIRAS. Posteriormente, essa iniciativa foi incorporada pela Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras (ENAFRON) (NEVES et al., 2016b).

Em 2011, foi concebido o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), o qual, inicialmente, incluiu diretrizes para proteção, defesa e segurança das fronteiras, a partir dos Ministérios da Justiça e da Defesa. No mesmo ano, ele sofreu alterações para a inclusão do Ministério da Fazenda, também, por meio do Decreto nº 7.496/2011. Nesse sentido, os esforços foram para articular as Forças Armadas, principalmente, em seus pelotões e demais estruturas presentes na fronteira com os órgãos de segurança pública municipal, estadual e federal, e com os postos da RFB na fronteira. Estruturas como os Gabinetes de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF) e o Centro de Operações Conjuntas (COC) foram criados ou transformados, para articular o plano operacional com o político-gerencial, no sentido de articular e coordenar ações conjuntas no nível de implementação da política, mas também no nível de discussão de alterações incrementais, que possibilitassem o desenvolvimento da política.

Nesse sentido, autoridades dos países vizinhos também eram convidadas para participar dos encontros dos GGIFs, os quais obtiveram resultados nem sempre satisfatórios, pois a participação, a interlocução e o conhecimento dos participantes acerca da própria política tinham limitações consideráveis (NEVES, 2016; COSTA, 2017; TCU, 2015).

O PEF teve como um de seus principais resultados a concentração das iniciativas fronteiriças do Governo Federal, por meio dos Ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda. Nesse sentido, desdobraram-se três grandes operações de controle, monitoramento e fiscalização das fronteiras: a Operação Ágata, a Operação Sentinela e a Operação Fronteira Blindada.

A Operação Ágata é a operação de maior destaque, coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com o intuito de fortalecer a segurança dos quase 17 mil quilômetros de

fronteiras. Essa é uma operação de grande porte, a qual envolve a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais, para lidar com questões que perpassam a defesa nacional, a segurança pública, a fiscalização tributária, e até temas mais ligados ao desenvolvimento social, como saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico e questões ambientais.

A principal crítica a essa operação é por ela ser previsível, pois avisa-se e convida-se os países vizinhos para participarem dela, além de sua realização ser informada em diversos órgãos do Governo, o que já torna previsível sua atuação. Além disso, há um limitado componente de articulação, já que as iniciativas se concentram nas Forças Armadas, de modo geral. Essas críticas podem ser estendidas às outras duas operações, que discutiremos a seguir. Depois de 2016, essa operação começou a ser redefinida, para atuar, de maneira mais pontual, com menos atores em parceria, para se manter o sigilo e a efetividade (ANDRADE; COSTA; NEVES; SOARES & HILLEBRAND, 2019).

A Operação Sentinela é coordenada pela PF, e a Operação Fronteira Blindada, pela RFB. Ambas as operações já existiam antes do PEF, mas foram redesenhas para comporem esse novo modelo articulado e cooperativo de proteção das fronteiras, que fora desenhado pelo PEF. Nesse sentido, essas operações articularam-se com as demais burocracias do Estado para a realização de suas iniciativas, mas ainda de modo limitado, considerando os contornos e objetivos da própria política.

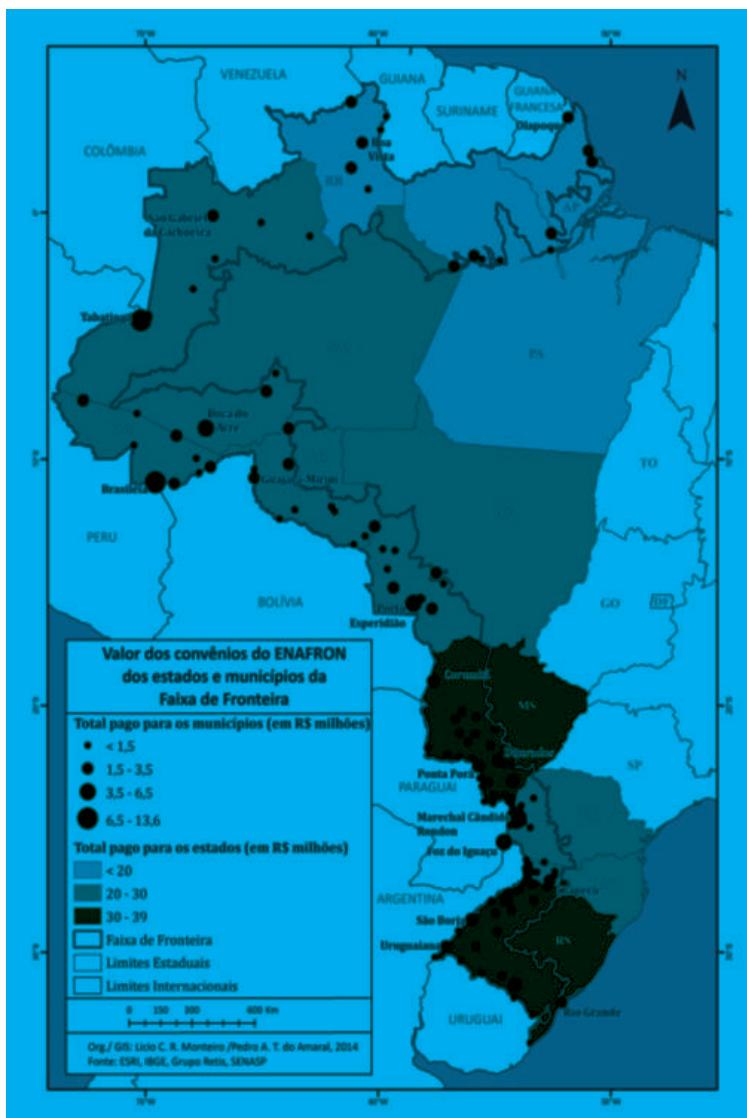
No seio do Ministério da Justiça, dentro da SENASP, foi concebido o Programa da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras ENAFRON, em 2011, dentro do Departamento de Políticas, Programas e Projetos. Essa iniciativa foi criada com o intuito de reverberar as diretrizes do Plano Estratégico de Fronteiras no Ministério. Ainda que no plano operacional houvesse a PF e PRF, para a implementação das iniciativas do PEF, era necessária uma equipe responsável por gerir um conjunto de compromissos firmados entre a SENASP e os municípios e estados, por meio de seus órgãos de segurança pública.

O ENAFRON firmou compromissos com os 11 estados localizados na fronteira brasileira e buscou contemplar todos os municípios na faixa

de fronteira, principalmente, as cidades-gêmeas e os municípios mais próximos à linha de fronteira, devido às vulnerabilidades presentes por conta de seus posicionamentos estratégicos em relação aos fluxos transnacionais (COSTA, 2017).

A própria maneira como o ENAFRON foi instituído destaca a vulnerabilidade institucional decorrente da falta de órgãos específicos para lidar com as questões de fronteira, assim como também a falta de investimento, conectando maiores investimentos e maior capacitação e especialização profissional com melhores resultados no enfrentamento aos ilícitos. As pesquisas do Ministério da Justiça com o Grupo Retis destacam que, nos Estados Unidos, União Europeia, China, Rússia e diversos outros países, já existem estruturas burocráticas específicas para lidarem com as questões de segurança fronteiriça, entre outras que se relacionam ao tema (NEVES et al., 2016e; NEVES et al., 2016c; NEVES et al., 2016d). Desde 2018, no Brasil, discute-se a possibilidade de criação de uma guarda de fronteira dentro do Departamento da Polícia Federal, o que representaria um avanço, mas seria um avanço ainda restrito, considerando-se a dimensão da questão fronteiriça (ARAÚJO & SERAPIÃO, 2018).

Mapa 1 - Valor dos convênios do ENAFRON dos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013)



Fonte: Neves et al., 2016b.

O alcance das ações desdobradas a partir da ENAFRON possibilitou que o tema de segurança pública das fronteiras fosse inscrito na agenda política dos estados e dos municípios, de maneira relevante, assim como gerou uma série de dados e informações importantes para o balizamento de futuras políticas públicas na área. Nesse sentido, produziu-se visitas técnicas, encontros de autoridades e amplas publicações, por meio de parcerias com universidades e grupos de pesquisa, que permitiram um olhar abrangente e mais sólido da realidade das fronteiras brasileiras. O Mapa acima permite-nos verificar a abrangência dos convênios firmados pela ENAFRON com os Estados e municípios de fronteira.

Entre os anos de 2014 e 2016, apesar da importância da iniciativa, houve uma profunda descontinuidade das ações realizadas pela SENASP, em parceria com os estados. Isso ocorreu por conta de vários fatores, por exemplo, a crise política dos últimos anos, a falta de uma política nacional de segurança efetiva até 2017, a qual, necessariamente, precede a política e as diretrizes para a segurança pública, nas regiões de fronteira, além da própria falta de priorização do tema. Nesse sentido, a dimensão fronteiriça passa a compor o arranjo nacional de segurança pública.

Em 2018, o Governo Federal institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que incluem as fronteiras dentro de um arranjo abrangente da segurança pública. A partir desse marco, a principal iniciativa do Ministério da Justiça para as fronteiras tem sido o Programa Nacional de Vigilância das Fronteiras e Divisas (V.I.G.I.A.), criado em 2019, dentro da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça, para articular as operações fronteiriças da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, junto as polícias estaduais e municipais. Anteriormente, a ENAFRON, um braço de gestão de segurança pública fronteiriça, possuía mais orçamento e alcance de gestão, o que, agora, está concentrado no Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, sob a coordenação do Brigadeiro do Ar Ary. Agora, o V.I.G.I.A tem um foco mais operacional em articular as operações policiais na fronteira.

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) foi instituído pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que visa a organizar a atuação da Administração Pública para a execução dessa política. Deve-se ter em conta que essa política emerge em resposta ao relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que aponta uma série de falhas no Plano Estratégico de Fronteiras. Os principais problemas seriam a falha em eixos centrais do PEF, como a articulação entre as burocracias brasileiras, na execução mais efetiva da política. Isso pôde ser verificado por meio das reuniões dos GGIFs, que transcorreram com limitações em termos de participação e real envolvimento dos membros, além do próprio desconhecimento de alguns membros sobre as reuniões. Além disso, no plano operacional, evidenciou-se, também, dificuldades na articulação. O outro eixo da cooperação com os vizinhos foi ainda menos desenvolvido, o que restringe a ação do lado brasileiro e reduz muito a eficácia das políticas (TCU, 2015). Nesse sentido, a falta de protocolos e mecanismos institucionais, que permitam uma verdadeira integração no âmbito nacional e internacional, por meio de procedimentos claros e confiáveis, é um dos pontos fracos da institucionalidade dessa política. Além disso, há a limitação política conformada, principalmente, pela falta de confiança nas instituições e indivíduos e, por fim, o limitante econômico que determina diretamente o investimento e o alcance da política (ANDRADE; COSTA; NEVES; SOARES & HILLEBRAND, 2019).

Em relação ao PEF, as principais novidades no PPIF foram a criação do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (CEPPIF), o qual se inspira no Comitê-Executivo de Coordenação e Controle de Fronteira, estrutura criada anteriormente, em 25 de maio de 2006, para desenhar a nova política fronteiriça, possibilitando uma transição do PEF para o PPIF, assim como, a decisão de alcançar, também, as águas interiores e a costa marítima nos incisos I dos artigos 3º e 4º. A primeira inovação permitiu um avanço organizacional, enquanto a segunda permitiu o início de uma abordagem sistêmica e integrada, articulando as fronteiras terrestres, marítimas e aéreas. A primeira reunião do CEPPIF ocorreu em 7 de fevereiro de 2017, tendo sido aprovada, no dia seguinte, a Portaria nº 6 do Gabinete

de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, que institui o regimento interno do Comitê-Executivo. Nele ficam definidos a participação do Gabinete de Segurança Institucional, que coordenará o Comitê, da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), do EMCFA, da Secretaria da RFB, do Departamento da PF, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal (PRF), da SENASP e da Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A integração, no âmbito interno e externo, por meio da articulação dos agentes e instituições nacionais e da cooperação desses com os vizinhos fronteiriços, foi uma valiosa herança adquirida do PEF, a qual se enriquece com a inclusão de instituições, como a Abin e o MRE, de maneira central, na formulação e implementação da política. Ainda assim, verificam-se limitações, como o funcionamento nem sempre contínuo dos Comitês de Fronteira, os quais dependem da proatividade do cônsul que esteja alocado na região, para se ter uma maior atuação. Percebe-se, também, uma resistência em articular as instâncias políticas, de gestão e operacional das distintas pastas que atuam nas fronteiras, e se soma a isso ações de coordenação e cooperação política com os países vizinhos. As limitações institucionais, que incluem a rotina institucional de cada organização, e as desconfianças, muitas vezes, descrenças no cumprimento adequado de determinada ação, justamente, por causa das culturas institucionais de cada burocracia e de cada país, ainda, são fortes limitações. Tudo isso faz com que ações concertadas no âmbito individual e formal, construída a partir de relações pessoais e profissionais de convivência, sejam, ainda, o que torna mais possível alcançar determinados resultados, o que precisa ser mais estudado e discutido em termos de se pensar em como fortalecer culturas institucionais, voltadas para a cooperação no âmbito, também, da política e da gestão.

O Brigadeiro do Ar Ary, em palestra no curso de Pós-graduação do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), em 2019, e em outros espaços, como o ocorrido no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, mencionou o trabalho do GSI para a constituição de uma Política Nacional de Fronteiras, junto a demais setores envolvidos com as fronteiras.

Segundo Ary, “a Política Nacional de Fronteiras vai contemplar linhas de ação relativas à defesa, segurança, integração e desenvolvimento das regiões fronteiriças brasileiras”, também em colaboração com atores dos países vizinhos (IDESF, 2019). Essa política deveria ter sido lançada ano passado, mas não ocorreu devido às circunstâncias da pandemia de COVID-19, que teve seu primeiro caso confirmado no Brasil no final de fevereiro de 2020. Em 2019, no VII Seminário Internacional de Estudos Fronteiriços, em Corumbá-MS, não havia representantes oficiais do Governo Federal, e demonstra que a interlocução com alguns setores da sociedade civil ainda não é satisfatória.

3. CONCLUSÃO

O PEF e o PPIF possuem diretrizes e objetivos semelhantes, os quais visam à atuação integrada dos órgãos envolvidos. A diferença, como já comentada anteriormente, é que o PPIF amplia o número de conexões e de envolvidos na formulação e na implementação da política. O PEF é uma política que se direciona, mais explicitamente, para o fomento da articulação interagências governamentais e para a cooperação externa. O PPIF mantém isso como central, mas com a finalidade de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão aos delitos transfronteiriços. Além disso, cabe destacar que um relevante e sensível diferencial entre essas políticas é a de que o PEF enfatiza a integração, a troca de informações, a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura na fronteira, a execução conjunta de ações entre os órgãos comprometidos pela política e a cooperação com os países vizinhos. O PPIF, por sua vez, apresenta objetivos semelhantes (à exceção da política de pessoal e da troca de informações), mas sem enfocar e ressaltar tanto quanto na outra política, e acrescenta a necessidade de articulação com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Nesse sentido, o PEF tem como fim criar uma base institucional para a articulação, cooperação e integração, por meio da redução das desconfianças entre agências e países, e, por meio de ações conjuntas; já o PPIF almeja ir além disso, ao dar direcionamento claro, para reduzir e prevenir os delitos transfronteiriços. A crítica possível é a

de que esse direcionamento não acompanha mudanças mais substanciais que sustentem sua realização, para além das já enunciadas no PEF.

O PEF, para alcançar os seus objetivos e cumprir suas diretrizes, criou os GGIJs, para possibilitar a articulação e a integração no nível estratégico, político e gerencial, quis utilizar-se dos COCs, para possibilitar isso, também, na gestão operacional, e, por fim, se apoiou nas Operações Ágata, Sentinelas e Fronteira Blindada, para serem as ações na ponta, que incorporariam os avanços institucionais que permitiriam uma ação multifacetada, atuando em diversos campos similarmente. Essas ações, combinadas com os avanços na cooperação com os vizinhos, permitiriam enfraquecer o crime organizado transnacional. Na mentalidade política de representantes e representados dos grandes centros urbanos, essas iniciativas, voltadas para as fronteiras, teriam impactos diretos sobre as redes criminosas transnacionais e internacionais que alimentam o crime nas grandes cidades, o que melhoraria a sensação de segurança nas fronteiras e nos grandes centros urbanos. Diferentemente, relatórios e pesquisas mostram que o PEF não alcançou, satisfatoriamente, os objetivos e diretrizes dispostos em seu texto. Isso, em parte, ocorre pela falta de continuidade e do necessário suporte, em se manter uma política de grande escopo, ainda que esta precise constantemente passar por mudanças incrementais para ajustá-la a determinadas realidades. Além disso, a falta de diagnósticos, que compreendessem a realidade das fronteiras, implicou o desenho de uma política insatisfatória (TCU, 2015; NEVES, 2016; COSTA, 2017).

O PEF não instituiu mecanismos protocolares, institucionais e formais que funcionem, amplamente, garantindo a plena adesão dos órgãos nacionais e dos vizinhos no compartilhamento de, pelo menos, parte da gestão, formulação e implementação das políticas. Isso implicou a centralização em alguns atores mais comprometidos com as iniciativas. Exemplos claros são as próprias operações que, apesar da existência de níveis de articulação operacional, ocorrem, principalmente, pela gestão centralizada, conforme o enfoque da instituição que esteja responsável pela iniciativa. Nesse sentido, verifica-se certo êxito no estímulo dado ao desenvolvimento de quadros e estruturas de segurança pública, fiscalização e defesa na fronteira, além do conhecimento inicial e o

desenvolvimento de parcerias entre os atores que estão na fronteira. Acusa-se, entretanto, a falta de mecanismos que tornem sólidos e contínuos a interação entre atores, na fronteira em nível institucional, e não apenas no nível informal do relacionamento interpessoal.

Os GGIFs e o COC, que segundo o PEF, deveriam ser centrais para a implementação das políticas fronteiriças, tiveram sua efetividade questionada. Os GGIFs tiveram resultados distintos, conforme a região, em alguns casos, havia falta constante de membros e desconhecimento de algumas instituições acerca de seu funcionamento, nem sempre havia autoridades vizinhas presentes nas discussões também (TCU, 2015; NEVES, 2016). Os COCs não foram utilizados para a integração e articulação no nível tático, nem no gerencial e estratégico, restringindo-se à gestão das ações do MD (TCU, 2015).

A não inclusão da Abin e do MRE foram dois pontos falhos, que dificultaram os avanços na agenda de cooperação transfronteiriça e no fortalecimento de mecanismos regionais, que permitam o aprofundamento dessa agenda. O componente estratégico de inteligência, também, ficava prejudicado, sem a participação da Abin. Por fim, essa iniciativa teve limitações, as quais, por vezes, acontecem no processo de implementação, devido ao imenso escopo da política e à complexidade da realidade social com a qual buscava lidar. Ela não alcançou seus objetivos e finalidades, não cumpriu adequadamente as diretrizes, mas lançou pilares muito importantes para que isso fosse alcançado. O indicado seria haver uma instância responsável por avaliação, constante e permanente, da política, e que sugerisse mudanças incrementais, ao longo de sua implementação, aprimorando, por meio dos resultados parciais, e transformando-a, ao longo do tempo, conforme as necessidades sociais, políticas, econômicas, entre outras dos cidadãos fronteiriços e das dinâmicas que perpassam as fronteiras e afetam as demais cidades do país.

A criação do ENAFRON, no Ministério da Justiça, é um modelo exemplar que perde fôlego no PPIF, mas que poderia ser replicado nas demais instituições do governo. O exemplo de uma política que considera as diferenças institucionais dos órgãos presentes na fronteira potencializa a interação entre os âmbitos federais, estaduais e municipais, para

fomentar a institucionalidade e as estruturas fronteiriças necessárias para o melhor desempenho das políticas na fronteira.

O PPIF é uma política de 2016, ainda em desenvolvimento. A sua avaliação encontra mais limitações do que a do PEF, pois o período final do PEF, e esse período de vigência do PPIF, estão incluídos em um contexto de restrição econômica, pelo qual o Brasil passa. Isso significa cortes e menos recursos para as políticas, o que afeta seus desempenhos (Senado notícias, 2016). Em relação ao PPIF, verificamos avanços, dentre eles a inclusão do MRE, para potencializar e contribuir, decisivamente, com uma agenda de cooperação transfronteiriça e com o fortalecimento do tema nos organismos regionais. Além disso, a inclusão da Abin é decisiva, para lidar com todo o aspecto de inteligência, inclusive, fomentar a articulação e a troca de informações sensíveis que potencializem a ação contra grupos criminosos. Institucionalmente, acrescenta-se a inclusão da CDIF, enquanto instituição central na articulação e promoção de políticas para a faixa de fronteira. Por fim, o CEPPIF surge como uma instância de âmbito federal, que visa a articular os órgãos da Administração Pública Federal, envolvidos pela política para exercerem esse trabalho de formulação de políticas para as fronteiras, de acompanhamento e de ajustes estratégicos no decorrer do tempo.

Nesse sentido, o PPIF incorpora as principais críticas do TCU em sua proposição; entretanto, a falha em estabelecer mecanismos protocolares, em nível institucional, que harmonizem o CEPPIF, os GGIFs e a CDIF para trabalharem de modo articulado, cooperativo e integrado, em nível político, com desdobramentos no nível operacional. A não inclusão dos representantes dos estados via GGIFs, no CEPPIF, representa a continuidade de uma das principais limitações do PEF: a interlocução entre o local (implementador) e o federal (formulador), demonstrando a necessidade de criar um processo de formulação de políticas fronteiriças, que inclua os representantes da ponta, e que torne mais efetiva a elaboração das políticas fronteiriças. Nesse sentido, é necessário que os implementadores tenham meios de contribuir para a transformação da política, de modo a contemplar as dificuldades presenciadas em campo, assim como uma eficiente interlocução entre

os níveis federal, estadual e municipal. Divergências políticas sempre existirão em uma democracia, mas é necessário a confiabilidade nos mecanismos institucionais para que os serviços públicos e as políticas funcionem adequadamente.

Outras políticas para as fronteiras, além do PEF e PPIF, que não possuam tamanha abrangência, mas que sejam, extremamente, importantes, devem ser consideradas no cenário de segurança fronteiriça, como o SISFRON, o CENSIPAM e o PCN. O SISFRON e o CENSIPAM, por serem iniciativas que possuem uma dimensão de alta tecnologia, encontram dificuldades, por conta das restrições orçamentárias para desenvolvimento de suas ações e por conta da baixa integração e compartilhamento de estruturas, dados e informações com demais órgãos dos governos federal e estadual. O PCN tem conseguido sua sustentabilidade, por meio da expansão da vertente civil, a qual tem crescido, possibilitando maior aporte político e orçamentário para o desenvolvimento de ações sociais e de infraestrutura, nas cidades na faixa de fronteira; entretanto, o componente militar tem diminuído relativamente, por conta do crescimento das dimensões de segurança pública e de desenvolvimento social que têm sido centrais nas políticas fronteiriças. Por fim, o SISFRON, o CENSIPAM e o PCN deveriam integrar, de modo mais sistematizado e claro, o conjunto de políticas fronteiriças, de modo articulado e efetivo, com demais órgãos governamentais. Esse passo seria decisivo, para potencializar a integração com os países vizinhos.

O Brasil, mesmo com o PPIF, ainda não possui uma abordagem ampla, conforme um entendimento claro e conciso de suas fronteiras e, muito menos, que estabeleça qual seja a percepção oficial de como elas devem ser encaradas. A principal confirmação disso advém da formulação das principais políticas brasileiras para essas regiões, as quais estão mais voltadas à criação de contatos, de pontos de encontro e de articulação entre as burocracias brasileiras, sendo a própria dimensão externa deixada em segundo plano, em termos de desenvolvimento dessa agenda. Além disso, constata-se um problema no processo de formulação das políticas fronteiriças, a fronteira é uma parte das iniciativas de Defesa Nacional, Segurança Pública, Fiscalização Tributária, Relações

Exteriores, Inteligência, entre outras pastas do Governo, mas isso não reflete uma compreensão integrada dessa região. Nesse sentido, há uma necessidade primária, a de que as políticas gerais desses diversos órgãos estejam claras e bem definidas (contendo indicadores, metas, orçamento etc.), com a dimensão fronteiriça de cada área, seguindo um modelo integrado. Isso permitiria que as transversalidades dos temas fronteiriços fossem trabalhadas em diversas áreas do Poder Público, de maneira coordenada.

A implementação das políticas brasileiras para as fronteiras ilustra um momento de transição, pelo qual estas passam, em que as questões urgentes devem ser encaradas por meio de ações específicas e temporárias, enquanto o estabelecimento de uma agenda fronteiriça, madura e direcionada para a concreta resolução dos problemas, passa por um caminho de desenvolvimento institucional e político, que tem ganhado espaço. Por fim, esse artigo conclui que as principais iniciativas brasileiras para a segurança brasileira, até o presente momento, não conseguiram alcançar os seus objetivos nem contemplar suas diretrizes, de maneira plena, muitas vezes, por questões orçamentárias, de continuidade e de suporte político; entretanto, considera os avanços proporcionados como valiosos e como necessários para o desenvolvimento de políticas de segurança fronteiriça.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Israel de Oliveira; CORTINHAS, Juliano da Silva;

SOARES, Matheus Augusto & FRANCO, Luiz Gustavo Aversa.

Sistema integrado de monitoramento de fronteiras em perspectiva.

Texto para discussão: 2480. Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990 -, 2019.

ANDRADE, Israel de Oliveira; COSTA; Maurício Kenyatta

Barros da; NEVES; Alex Jorge das; SOARES, Matheus Augusto &

HILLEBRAND, Giovanni Roriz Lyra. Políticas Públicas para as

fronteiras brasileiras: limites e potencialidades. In: ANDRADE, Israel

de Oliveira (org.) et al. **Desafios contemporâneos para o exército**

brasileiro. Brasília: IPEA, 2019.

ARAÚJO, Carla & SERAPIÃO, Fabio. PF tem aval para avançar na criação de guarda de fronteira. Brasília: **O ESTADÃO**, 2018. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pf-tem-aval-para-avancar-na-criacao-de-guarda-de-fronteira,70002152194>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (Min). Secretaria de Programas Regionais; MACHADO, Lia Osório. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

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

_____. Ministério da Defesa (Md). **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (Tcu). **Acórdão nº 2252/2015-TCU-Plenário**. Relator: NARDES, Ministro Augusto. TC nº 014.387/2014-0. Publicado pela Secom do TCU, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>>. Acesso em 05 mai. 2018.

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

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. **Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional**: os casos das fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai. Orientador: Alcides Costa Vaz. Dissertação de Mestrado em Política Internacional

pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: IREL-UnB, 2017.

HOUTUM, Henk Van. The Geopolitics of Borders and Boundaries. *Geopolitics*, v. 10, 2005.

IDESF. Instituto de desenvolvimento econômico e social de fronteiras. Brasil terá Política Nacional de Fronteiras, diz secretário do GSI em vista a Foz do Iguaçu. Brasil: Foz do Iguaçu. **Notícias IDESF**, 2019. Disponível em: <<https://www.idesf.org.br/2019/09/27/brasil-tera-politica-nacional-de-fronteiras-diz-secretario-do-gsi-em-visita-a-foz-do-iguacu/#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Fronteiras,conclu%C3%ADdas%20no%20ano%20que%20vem>>. Acesso em 15 abr. 2021.

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

NEVES, Alex Jorge das; SILVA, José Camila da; MONTEIRO, Lício C. R. (org.). **Segurança Pública nas Fronteiras – Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016a.

_____. **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

_____. **Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da União Europeia**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016c.

_____. **Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira dos Estados Unidos e México:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). NEVES, Alex Jorge das; ROCHA, Gustavo de Souza, SILVA, José Camilo da (org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016d.

NEVES, Alex Jorge das; ROCHA, Gustavo de Souza, SILVA, José Camilo da (org.) **Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da China, Rússia e Índia:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016e.

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

PEGO, Bolívar (coord.) et al. **Fronteiras do Brasil:** uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: IPEA, MI, volume 1, 2018.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira:** um olhar a partir das relações internacionais. Campinas, SP, 2015

Senado notícias. Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. Brasília: **Redação do Senado Notícias**, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

WINTER, Brian. Special Report: Brazil's "gringo" problem: its borders. **Reuters.** 13 de abril, 2012. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-borders/special-report-brazils-gringo-problem-its-borders-idUSBRE83C0KB20120413>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

19. A Justiça Restaurativa e o Estatuto da Criança e do Adolescente: uma possível solução à criminalidade entre menores, na cidade de Foz do Iguaçu

Cláudia Regina Dal Moro Borges¹

RESUMO

As mudanças sociais, impulsionadas pelo crescente número de reincidentes e marginalizados no país, fez intensificar as discussões relativas à aplicação da justiça restaurativa, que tem como foco o resgate da dignidade humana, através da ênfase nos valores e nas virtudes sociais. Esse modelo busca a conciliação como um meio, mais eficaz, de ressocialização do delinquente, já que os modelos atuais, cada vez mais, se mostram inócuos, em face da onda de violência, em todas as regiões do país. No âmbito da infância e juventude, a ineficácia das políticas públicas empreendidas no combate à reincidência de menores em conflito com a lei é ainda mais gritante. Especificamente, na cidade de Foz do Iguaçu, localizada na tríplice fronteira, o envolvimento de menores em crimes ligados ao tráfico de drogas e contrabando são as principais causas do auto índice de mortalidade precoce, sendo que o pior dessa estatística é o número, ainda maior, de adolescentes reincidentes. Por isso, um sistema penal focado no resgate dos valores, prioritariamente, na área de infância e juventude, pode ser visto como uma possibilidade de mudança positiva e significativa no combate à delinquência e, principalmente, no combate ao elevado número de menores que adentram ao mundo do crime, e que, mesmo ressocializados, voltam a delinquir.

Palavras-chave: Sistema Penal Brasileiro; Justiça Restaurativa; Justiça Social; ECA. Fronteira.

1. INTRODUÇÃO

A justiça restaurativa propõe-se como um modelo alternativo de justiça, fundando-se na conciliação entre ofensor e vítima, como forma de superar a violência psicológica causada por um conflito litigioso e,

1 Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2011). Pós-Graduação em Direito Previdenciário pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2014). Pós-Graduação em Controle da Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (2016). Graduação em Ciências Contábeis pela Unicesumar (2016). Doutoranda em Direito e Ciências Sociais pela Universidade Nacional de Córdoba - AR. Ex-Conselheira Fiscal da Fundação Itaipu de Previdência Complementar (FIBRA), eleita pelos participantes, para o triênio 2017-2020. É advogada inscrita na OAB/PR sob o nº 60.384 e atuante na Comarca de Foz do Iguaçu/PR. E-mail: claudiadmb@live.com.

sobretudo, de resgatar os valores daqueles que delinquem, através da compreensão e do perdão, a fim de que estes possam ser totalmente reinseridos na sociedade.

O modelo restaurativo de valores mostra-se como uma opção favorável ao modelo penitenciário brasileiro, pois trata a pena como forma de ressocialização do delinquente e não como punição pelos erros por ele cometidos. Um aspecto disso, no âmbito criminal, baseia-se na compreensão dos conflitos entre sujeitos ou grupos sociais, e identifica o papel do Estado diante deles. Outro diferencial dá-se porque se difere cada ser através de suas peculiaridades, levando em consideração os direitos a eles inerentes.

O terceiro ponto, visto como mais importante e fundamental para a eficácia do método, é a compreensão dos motivos e dos objetivos que levaram o agente a cometer determinado delito. Dessa maneira, a justiça restaurativa considera não só os impactos causados às vítimas, mas também aos ofensores, às suas bases familiares e à toda comunidade.

No Brasil, alguns são exemplos de que esse modelo pode prosperar e trazer resultados positivos; contudo, para que alcance todos os objetivos a que se propõe, é preciso que a comunidade mude seus paradigmas e acrede na eficácia do modelo restaurativo. Para que isso ocorra, o modelo igualitário, com vistas à reabilitação e à ressocialização do delinquente, deve ser, amplamente, aceito pela população.

No âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, a justiça restaurativa mostra-se uma eficaz aliada na socioeducação dos menores; contudo sua maior contribuição está ligada à proteção desses marginalizados, uma vez que o resgate de valores, juntamente com o apoio e a estruturação familiar, são fortes instrumentos, para evitar-se a reincidência e, principalmente, para que os jovens e adolescentes conheçam ou participem de práticas criminosas.

A justiça restaurativa, portanto, busca aproximar a comunidade ao mundo do criminoso, ou seja, busca com que a sociedade deixe de ver apenas a consequência causada por aquele determinado ato antijurídico, mas veja também as causas que levaram o infrator a cometê-lo, e conheça o meio social em que o infrator está inserido.

Dessa forma, baseado em um modelo preventivo e, verdadeiramente, reparador, poderá o Estado agir, de forma eficaz, através de políticas públicas voltadas à educação e à valorização do infrator, para, enfim, alcançar os objetivos a que se propõe o sistema carcerário atual, que é a ressocialização.

2. A INEFICÁCIA DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO

Nilo Batista afirma que o sistema penal é representado pelas instituições incumbidas da aplicação do direito penal, segundo as regras jurídicas pertinentes, que são: a instituição policial, a judiciária e a penitenciária.

Zaffaroni e Pierangeli, assim, definem sistema penal:

“Chamamos “sistema penal” ao controle social punitivo institucionalizado, que na prática abarca a partir de quando se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que se impõe e executa uma pena pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação”.

Dessa maneira, o sistema penal apresenta-se como igualitário, atingindo igualmente as pessoas, em função de suas condutas, e justo, ou seja, busca prevenir o delito, restringindo sua intervenção aos limites da necessidade.

O desempenho real, contudo, contradiz essa aparência. A ideia de que o sistema penal seria garantidor de uma ordem social justa esbarra no número alarmante da reincidência, demonstrando quão falido está o sistema atual.

A seletividade, segundo afirma Zaffaroni, também é outro fator que impulsiona a decadência do sistema brasileiro. Isso porque o sistema é dividido em segmentos, cada qual responsável por uma prática que, no todo, formará o sistema. Cada segmento, no entanto, age por si, com discursos diversos que não justificam o Sistema Penal.

Ademais, isso seleciona parcela da sociedade que receberá determinado tratamento, enquanto o restante será julgado, coletivamente, sem critérios específicos e condizentes com os propósitos

do sistema penal; assim, a elite social, que é minoria, no Brasil, é atingida por decisões justas, com observância dos direitos e garantias constitucionais. Já a grande parcela marginalizada sofre tratamentos desumanos, julgamentos injustos e sanções desproporcionais, em relação ao delito cometido.

Além disso, conflitos que poderiam muito bem serem resolvidos, amigavelmente, entre as partes, através da reparação de danos, ou com medidas socioeducativas, quando levadas a julgamento, dão início ao longo caminho do desgaste e da dor. As soluções estereotipadas afrontam os interesses desses indivíduos, suprimindo seus anseios e ampliando injustiças. No sistema penal, observa-se que são ignoradas as vontades, tanto da vítima quanto do autor.

Isso faz com que a criminalidade seja, cada vez menos, reprimida, em razão das punições tornarem-se inócuas, fazendo com que os criminosos não deixem de delinquir, mas se tornem verdadeiros peritos na carreira criminal, causando a inevitável falência do sistema penal.

A pena privativa de liberdade, como sanção principal e de aplicação genérica, portanto, está falida, necessitando que novos modelos sejam introduzidos, no seio social, para evitar a desvalorização total da sistemática atual.

3. A APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA

A justiça restaurativa pode ser considerada um novo modelo atribuído ao sistema penal, que traz na sua essência a valorização do homem, enquanto ser capaz de ser reinserido na sociedade, sem que esta o marginalize.

Para que esse modelo seja entendido, é necessário entender a evolução histórica do Direito Penal Brasileiro. Desde a criação do conceito “Direito Penal”, muitos são os sistemas adotados por essa ciência, partindo do sistema da vingança privada à vingança pública.

O primeiro grande modelo imposto à sociedade foi a denominada fase da vingança privada. Nesta, a ocorrência do crime gerava a reação, quase que imediata, da vítima, de seus parentes e até do grupo social, que agiam sem proporção à ofensa, atingindo, não só o ofensor, como todo o seu grupo. A inexistência de um limite, falta de proporcionalidade, no

revide à agressão, bem como a vingança de sangue se trataram de um dos períodos, em que a vingança privada se constituiu a mais frequente forma de punição, adotada pelos povos primitivos. Todo esse período histórico tinha como objetivo dar ao agressor uma resposta ao mal por ele causado, a fim de o reprimir e o impedir de voltar a delinquir.

Em um segundo momento, a religião passou a ser responsável pelas sanções penais; assim, o crime era considerado uma verdadeira ofensa a Deus, um pecado, por isso aquele que cometia um mal a outrem deveria ser castigado por ter provocada a ira da divindade ofendida.

A vingança pública, por sua vez, substituiu a índole sacra da pena pela representatividade dos anseios sociais. Dessa maneira, as punições passaram a ser coordenadas por uma autoridade pública, sendo que esta agia em nome, e em prol, do bem coletivo, ou seja, de toda a comunidade direta ou indiretamente envolvida.

Importa assinalar que o Direito Penal constrói uma maneira definida e objetiva de elencar as condutas consideradas indesejáveis, pela qual se pode comprovar sua autoria e reprimir-se a conduta tida como desviante. Como técnica punitiva, o Direito Penal estabelece, assim, proibições a serem observadas, indistintamente, circunscrevendo a liberdade de todos na própria definição das ações tipificadas; em segundo lugar, determina a submissão coativa a juízo penal de todo aquele considerado suspeito de uma violação e, finalmente, oferece a perspectiva de punição dos considerados culpados. É, justamente, essa técnica repressora, marcada pelo modelo retributista, que a justiça restaurativa procura modificar.

Nesse sentido, Renato S. G. Pinto observa o seguinte:

“O crime, para a justiça restaurativa, não é apenas uma conduta típica e antijurídica que atenta contra bens e interesses penalmente tutelados, mas, antes disso, é uma violação nas relações entre o infrator, a vítima e a comunidade, cumprindo, por isso, à Justiça identificar as necessidades e obrigações oriundas dessa violação e do trauma causado e que deve ser restaurado, oportunizar e encorajar as pessoas envolvidas a dialogarem e a chegarem a um acordo, como sujeitos centrais do processo, sendo ela, a Justiça, avaliada segundo sua capacidade de fazer com que as responsabilidades pelo cometimento do delito sejam assumidas, as necessidades

oriundas da ofensa sejam satisfatoriamente atendidas e a cura, ou seja, um resultado individual e socialmente terapêutico seja alcançado”.

Dessa forma, inspirada no abolicionismo, e também fruto do forte movimento “vitimológico”, iniciado nos anos oitenta, a justiça restaurativa apresenta-se em resposta à pequena atenção dada às vítimas, no processo penal, e em razão do fracasso do modelo ressocializador da pena privativa de liberdade. Esse modelo de justiça possui princípios diversos do modelo de justiça retributivo, e sustenta, dentre outras coisas, a reinserção da vítima na resolução dos conflitos e na mudança da resposta a esses conflitos. A tentativa é de reduzir a imposição das penas, principalmente a de privativa de liberdade, através da introdução de formas não violentas de resolução de conflitos, como, por exemplo, a mediação.

Dessa maneira, caracteriza-se pela abordagem colaborativa e pacificadora para a resolução de conflitos, e pode ser empregada em uma variedade de situações: familiar, profissional, escolar, no sistema judicial, etc; se utilizando de diferentes formatos, para alcançar suas metas, incluindo diálogos entre a vítima e o infrator, “conferências” de grupo de comunidades e familiares, círculos de sentenças, painéis comunitários, e assim por diante.

Na visão de Esther Gimenez-Salinas, os modelos e os princípios que norteiam a justiça restaurativa são vários, dentre os quais destaca três:

- a) o primeiro, inspirado no movimento abolicionista, propõe a reparação fora do Direito Penal, transformada em obrigação civil de restituição, substituindo o procedimento penal pela composição privada do conflito. No interior desse movimento, existe um setor menos radical que propõe a reparação extrajudicial, somente nos casos de delitos mais leves, quando houver conciliação entre vítima e autor;
- b) o segundo modelo defende a reparação como um tipo de pena; todavia esse modelo, que possui um número reduzido de defensores, põe de lado a característica mais relevante da reparação: a voluntariedade do ato, não possibilitando que haja conciliação

- entre autor e vítima;
- c) o terceiro defende a reparação como uma terceira via, como consequência jurídica autônoma, ao lado das penas e medidas de segurança, em que o autor assume suas ações e repara os interesses da vítima.

Além dessas características, a justiça restaurativa pretende estreitar os vínculos entre a comunidade, para evitar novos delitos.

Deve-se enfatizar, outrossim, que processo e valores são inseparáveis na justiça restaurativa, pois são os valores que determinam o processo, e o processo é o que torna visíveis os valores. Se a justiça restaurativa privilegia os valores de respeito e honestidade, por exemplo, é de crucial importância que as práticas adotadas em um encontro restaurativo exibam respeito por todas as partes, e propiciem amplas oportunidades para todos os presentes falarem suas verdades livremente. Por outro lado, desde que esses valores sejam honrados, há espaço para vários processos e uma flexibilidade de práticas.

Trata-se, portanto, de uma justiça que busca lidar com a violência, por meio de uma ética baseada no diálogo, na inclusão e na responsabilidade social, com grande potencial transformador do conflito, e que se afasta do modelo rígido do sistema penal tradicional, que mantém as partes envolvidas no conflito distante do processo penal, possui resposta, igualmente, violenta à violência do delito e não alcança resultados positivos tanto para o ofensor quanto para a vítima.

No Brasil, pode-se afirmar que o projeto da justiça restaurativa se encontra vinculado a um processo de reformulação judicial, que vem ocorrendo no bojo de redemocratização política e de difusão das normativas internacionais de proteção de direitos.

Patrice Schuch assevera:

“Com a explosão de litigiosidade, a judicialização dos novos direitos sociais, e o aumento da demanda de intervenção do judiciário em áreas antes obscurecidas por relações tradicionais de hierarquia e autoridade (...), o sistema de justiça mostra-se cada vez mais incapaz de dar conta de forma satisfatória desse conjunto de demandas, tanto pelo aumento da morosidade e dos custos quanto pela inadequação do tratamento dispensado a essa conflitualidade social emergente”.

Outro argumento utilizado pelo referido autor, como favorável a implantação da justiça restaurativa, é a violência. Segundo este, a violência social é reflexo das relações não harmônicas e do modelo conflitivo, sendo que a restauração dos laços e de relacionamentos, através da conciliação, seria um importante aliado no combate desse mal.

Ademais, vários são os dispositivos legais que se relacionam às práticas restaurativas, os quais podem ser encontrados no Estatuto da Criança e do Adolescente:

“Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I – advertência;
 - II – obrigação de reparar o dano;
 - III – prestação de serviços à comunidade;
 - IV – liberdade assistida;
 - V – inserção em regime de semiliberdade;
 - VI – internação em estabelecimento educacional;
 - VII – qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.
- § 1.º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.
- § 2.º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.
- § 3.º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições”.

Até mesmo o Código Penal traz, em sua essência, os dogmas da justiça restaurativa, através dos dispositivos que versam sobre a substituição de penas privativas de liberdade por restritiva de direitos e a suspensão condicional da pena. Tais dispositivos levam em conta a dignidade do infrator e possibilitam que este seja reinserido em um ambiente sadio e verdadeiramente, ressocializador.

“Um sistema de justiça penal que simplesmente pune os transgressores e desconsidera as vítimas não leva em consideração as necessidades emocionais e sociais daqueles afetados por um crime. Em um mundo onde as pessoas sentem-se cada vez mais alienadas, a justiça restaurativa procura restaurar sentimentos e relacionamentos positivos. O sistema

de justiça restaurativa tem como objetivo não apenas reduzir a criminalidade, mas também o impacto dos crimes sobre os cidadãos. A capacidade da justiça restaurativa de preencher essas necessidades emocionais e de relacionamento é o ponto chave para a obtenção e manutenção de uma sociedade civil saudável”.

Assim sendo, a justiça restaurativa pode ser vista como uma nova forma de aplicar a justiça, em razão dos valores que carregam, o inovador paradigma restaurativo, de dignidade e de respeito mútuo, bem como do seu emprego crescente e da sua eficácia na resolução de conflitos.

É necessário, contudo, adaptar e contextualizar a aplicação da justiça restaurativa à realidade e às particularidades nacionais, e construir uma justiça restaurativa brasileira e latino-americana, considerando que nossa criminalidade retrata mais uma reação social, inclusive organizada, a uma ordem injusta, cruel, violenta e, por que não, também, criminosa.

Ademais, a construção de uma justiça focada na reestruturação de valores é visivelmente favorável aos interesses locais da cidade de Foz do Iguaçu, em razão do alto índice de criminalidade entre jovens e adolescentes, principalmente, homicídios ocasionados pelo tráfico de drogas e contrabando.

4. AS PECULIARIDADES DA TRÍPLICE-FRONTEIRA

Ciudad del Este, Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú surgiram no esforço de ocupação das fronteiras dos três países, cada uma a seu tempo, mas dentro do mesmo período geopolítico.

Segundo Marcia Anita Tacro, a região, que até a década de 1970, permanecia em estabilidade demográfica, passou por uma redefinição de seu ciclo de crescimento, quando em 1974, deu início a implantação da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Foz do Iguaçu, segundo dados do IBGE, contava, em 1970, com 33.966 habitantes e passou a ter 136.321, em 1980. Se comparada à população de 1960 (28.212 habitantes), se registrou um crescimento de 383% no total da população do município em apenas 20 anos.

Outro fator que veio a contribuir com o inchaço populacional foi a formação de um comércio bastante expressivo em Puerto Presidente Stroessner – que passou a ser denominada Ciudad del Este, a partir de 1989 – que atraiu imigrantes do Oriente Médio (libaneses, sírios e jordanianos, principalmente), da Ásia (China, Coreia do Sul, Japão e Índia) e de outros países da América Latina.

Após a desaceleração decorrente da finalização da construção da usina, contudo, grande parte da mão de obra, instalada em Foz do Iguaçu, se viu sem a possibilidade de reabsorção no mercado de trabalho. Do outro lado, no Paraguai, a informalidade e o domínio do comércio por parte de imigrantes retiraram da população local a possibilidade de integração plena na cadeia produtiva. Esses elementos contribuíram para a formação de um sistema paralelo de obtenção de renda, caracterizado o transporte de mercadorias, contrabando, descaminho, sonegação fiscal e, até mesmo, tráfico de drogas e de armas.

Além disso, os municípios dessa tríplice fronteira possuem papel diferente, em seus países. Enquanto Puerto Iguazú tem um papel muito pequeno na economia da Argentina, tanto no que se refere a sua produção de capital quanto a sua circulação, Foz do Iguaçu e, principalmente, Ciudad del Este possuem uma maior expressão econômica. A importância desses municípios limítrofes, porém, muda de status, quando são levados em consideração assuntos relativos à segurança pública e à assistência social, embora tais questões sejam de maior complexidade e, ao mesmo tempo, de maior invisibilidade.

Pela forte participação do comércio ilegal nas atividades econômicas, Ciudad del Este apresenta o segundo maior PIB do Paraguai, mas acumula uma série de problemas na ordem social, agravada pela extrema pobreza presente na cidade, o que torna evidente a grande disparidade entre classes. Já a pouca vitalidade econômica da pequena Puerto Iguazú torna-a carente de bons serviços, apesar de sua dependência em relação aos outros países seja menor, o que é proporcional ao seu tamanho e importância, na Argentina.

Com isso, sobra para a cidade brasileira absorver boa parte do contingente fronteiriço, no que tange os serviços de saúde, educação, cultura e alimentação, de modo que a maioria dos serviços prestados

pelo Estado à sua população, sempre, carece de melhoria, já que atende a um quantitativo muito maior de cidadãos do que o, efetivamente, registrado em sua população.

As barreiras migratórias, os diferentes níveis de assistência social e a organização político-econômica dos Estados envolvidos ampliam, ainda mais, as dificuldades para o atendimento satisfatório das necessidades básicas mínimas e para as políticas sociais. Apesar de algumas políticas públicas locais serem implementadas, a falta de conexão e a interação entre os envolvidos acabam por as tornar pouco eficientes e abrangentes.

Por isso, Foz do Iguaçu vive as duras mazelas de ser a fronteira mais movimentada do Brasil, pois grande parte das vítimas de assassinatos faz parte de contingente cooptado pelo crime organizado e pelo poder paralelo ao do Estado, o que fascina o jovem por oferecer-lhes dinheiro fácil, cuja porta de entrada é justamente a Ponte Internacional da Amizade, fronteira entre Brasil e Paraguai, local onde as máfias de tráfico de drogas e contrabando e descaminho possuem mercado fértil.

Em 2006, pelos dados da pesquisa citada no livro “*Abandono, exploração e morte*,” das 3.440 abordagens feitas em crianças e adolescentes que cruzavam a ponte, 60% entravam sozinhos, cruzando para o Paraguai, o que é um facilitador para o crime organizado.

Além disso, há forte cultura, na fronteira, de que crimes, como contrabando e descaminho, não deveriam ser punidos, visto que são fonte de renda para inúmeras famílias que não encontram, no mercado de trabalho, oportunidades para seu sustento, e, ainda que a oferta de emprego estivesse mais abundante em dado momento, o crime organizado oferece melhor e mais rentável “oportunidade”, razão pela qual acaba sendo a opção de um grande número de famílias em estado de vulnerabilidade.

Por fim, ressalta-se que, em 2007, se identificou que, na região da fronteira entre o Brasil, Paraguai e Argentina, viviam cerca de 1,9 milhões de pessoas, o que leva a necessidade de compreender a peculiaridade dessa tríplice fronteira, a qual exige uma intervenção integrada para a efetivação de políticas públicas que mudem a realidade da região, especialmente, no que tange à criminalidade.

5. A JUSTIÇA RESTAURATIVA E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO À CRIMINALIDADE ENTRE MENORES, NA CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU

Considerando que os princípios da “Justiça Restaurativa” são encontrados, em alguns aspectos, no Estatuto da Criança e do Adolescente, se vislumbra a possibilidade de aplicação do método, também, na questão protetiva, e não apenas na socioeducação, conforme dispõe o referido diploma.

Atuando com políticas voltadas à prevenção, a justiça restaurativa se apresenta como alternativa eficaz ao combate da criminalidade, na tríplice fronteira, principalmente, porque grande parte dos menores vítimas da criminalidade é oriunda de famílias de baixa renda, sem estruturação, com histórico de criminalidade e de envolvimento no tráfico de drogas ou contrabando, problemas os quais podem ser combatidos, através de políticas de valorização, tais quais as propostas do modelo restaurativo.

No caso da cidade de Foz do Iguaçu, a localização é um forte fator que contribui para o índice elevado de criminalidade, em especial para do tráfico de drogas e do contrabando, em razão da proximidade e da facilidade de tráfego entre Brasil e Paraguai. A enorme quantidade de famílias marginalizadas e de baixa renda também são fatores cruciais para o aumento das estatísticas.

Segundo estudos realizados no ano de 2005, e publicados no livro “*Abandono, exploração e morte*”, a intensificação do fluxo, na Ponte Internacional da Amizade, foi um fator determinante para a dualização da sociedade local, dividindo a população entre cidadãos com grande capacidade aquisitiva e cidadãos totalmente excluídos.

Ademais, a falta de políticas públicas capazes de acompanhar o ritmo de crescimento populacional da cidade e o baixo índice de oportunidades de emprego contribuíram para o surgimento de ocupações irregulares, fatores esses que, somados às circunstâncias favoráveis ao crescimento do comércio de produtos advindos do

Paraguai, criam condições para o surgimento de traficantes de drogas e contrabandistas.

Esses problemas, juntamente com a baixa escolaridade, fazem dessa cidade uma campeã em estatísticas, alcançando, por diversas vezes, o topo das listas das cidades com maiores índices de homicídios entre jovens.

Esses estudos, que foram realizados em diversos anos pelos acadêmicos de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, constataram que a desestrutura da família e a baixa renda são fatores determinantes para o ingresso dos jovens e adolescentes no mundo do crime, e que, ainda criança, os envolvidos se interessam pela criminalidade, em razão do convívio diário com criminosos.

Além disso, o uso precoce de substâncias entorpecentes e o ingresso nas atividades relativas ao tráfico de drogas são fatores preponderantes no histórico dos menores apreendidos e internados no Centro de Socioeducação de Foz do Iguaçu.

Dessas estatísticas, depreende-se que aplicação das medidas socioeducativas rígidas, tal como a internação e a semiliberdade, são inócuas na solução do problema, uma vez que o problema está no núcleo familiar e no ambiente em que o infrator está inserido.

A aplicação de uma medida isolada, que exclui o cidadão do convívio por um tempo determinado, que no caso dos menores, poderá ser de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, não é capaz, por si só, de resolver a questão, pois o conflito interno, os danos psicológicos e o meio problemático, em que está inserido o menor, persistem após o cumprimento da pena.

É nesse contexto que a aplicação da justiça restaurativa seria, amplamente, favorável. Primeiro, porque, através da sua sistemática, buscará a reflexão do menor quanto ao crime praticado, ou seja, buscará entender as razões que motivaram seus atos, a conjuntura fática e o meio em que ocorreu o incidente.

Também, porque agirá não só na socioeducação, mas também na proteção do menor, que, por natureza, é um ser vulnerável.

Por fim, porque a justiça restaurativa age na educação do menor em conflito com a lei, auxiliando no crescimento pessoal e no

fortalecimento de valores, instrumentos fundamentais para o seu resgate do meio criminoso.

Os autores Egberto Penido e Mônica Mumme destacam outros pontos favoráveis:

“É na busca de construção de ações eficazes para a afirmação de valores que possibilitem a efetiva garantia dos Direito às crianças e adolescentes, atendendo as necessidades de pertencimento e cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, que a justiça restaurativa se mostra como uma via necessária.

Aprender a resolver conflitos de modo cooperativo e não-violento, baseado numa ética de diálogo, tendo como objetivo a responsabilização coletiva e participativa de todos os envolvidos, é imperioso. Importa buscar a justiça como valor, não apenas como cumprimento de leis e punições aos que não as cumprem”.

Destarte, vislumbra-se a importância da aplicação da justiça restaurativa na efetivação das garantias, trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente, quanto às medidas protetivas elencadas no artigo 101, quais sejam:

“Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - abrigo em entidade;

VIII - colocação em família substituta.

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

VII - acolhimento institucional;

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;

IX - colocação em família substituta”.

Dessa maneira, a partir do modelo restaurativo, os dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente poderiam ser, amplamente, aplicados em favor dos menores em conflito com a lei, para que os estes não sejam vistos como problemas sociais e, por conseguinte, sejam marginalizados e excluídos socialmente, mas sejam vistos como menores carentes de oportunidades, de afeto e, principalmente, de compreensão.

Nesse sentido, Egberto Penido e Mônica Mumme asseveram:

“Na área da Infância e Juventude a implementação das práticas restaurativas se apresenta ainda mais premente, pois apesar de todos os avanços da legislação no campo da Infância e Juventude, consubstanciados num conjunto de esforços de articulação político-institucional, gestão operacional e fundamentação teórica, verifica-se que ainda se encontram distantes as promessas de justiça e dignidade preconizadas na legislação em vigência, havendo muito para se caminhar”.

É possível concluir, portanto, que a implementação da justiça restaurativa como um modelo alternativo ao sistema penal atual é, extremamente, favorável, no âmbito da infância e da juventude, pois a resolução eficaz de um conflito envolvendo menores é capaz de transformar pequenos cidadãos em adultos conscientes, o que, consequentemente, poderá diminuir a violência e a quantidade de detentos, tanto na cidade de Foz do Iguaçu quanto nas demais cidades do Brasil.

6. CONCLUSÕES

Por adotar como diálogo ou como forma de reflexão, o modelo de justiça restaurativa possibilita que os infratores se conscientizem e assumam sua responsabilidade para com as vítimas e com a sociedade como um todo e, em contrapartida, sejam mais, rapidamente, reintegrados ao convívio social.

Esse processo de inclusão social age em caráter preventivo, uma vez que ajuda na superação das carências e *déficits* emocionais, através do acompanhamento psicológico por equipes capacitadas que auxiliam no combate à reincidência.

Em relação ao Estatuto, é possível afirmar que as perspectivas da justiça restaurativa podem ser vistas como ações eficazes na construção de valores que efetivem as garantias e os direitos conferidos às crianças e aos adolescentes.

Ademais, tais ações são favoráveis no resgate de valores, que estimulam boas práticas, elementos fundamentais e decisivos na formação do caráter dos menores. A percepção dos jovens e dos adolescentes, enquanto seres humanos, também, é consequência favorável da aplicação do modelo restaurativo.

Destarte, percebe-se, de forma clara, que a justiça restaurativa apresenta uma maior possibilidade de eficácia na resolução de conflitos, uma vez que rompe com os modelos punitivos, e visa a uma solução pacífica, fundada na valorização humana, com ações que trazem bem-estar e conforto para ambas as partes envolvidas.

Outro ponto favorável é a celeridade trazida pelo modelo conciliatório, já que a conciliação tem se mostrado uma forte aliada na redução de processos que tramitam no Poder Judiciário, motivo pelo qual tem sido, amplamente, adotada nas mais diversas esferas, como na criminal, cível e na trabalhista.

Isso porque a conciliação, além de ser célere e, efetivamente, encerrar o conflito, proporciona que os envolvidos exponham seus motivos, e juntos cheguem a um consenso, uma decisão, que será a mais favorável possível para ambas as partes.

Além disso, convém destacar que, a exemplo dos juizados criminais - que envolvem crimes de menor potencial ofensivo, aqueles que realmente encerram seus conflitos, através da conciliação bem-sucedida, na maioria dos casos, não voltam a cometer crimes. Esse fato ocorre em virtude da resolução completa do conflito, que, muitas vezes, ocorre por fatores alheios à vontade dos agentes ou, até mesmo, por influências negativas do meio em que estão inseridos.

Ademais, a conciliação melhora, significativamente, o relacionamento, não só das partes envolvidas no conflito, mas destas com a sociedade em geral, pois age como mediadora na conscientização dos envolvidos, na produção e percepção de novos ideais do infrator e na busca do bem-estar da vítima.

É o caráter preventivo, no entanto, que determina a eficácia do método da justiça restaurativa. O caráter preventivo dá-se de duas formas: a primeira, em razão da substituição do cárcere, que evita que o infrator, ao sair do enclausuramento, seja marginalizado e excluído socialmente; a segunda, em razão do dispêndio desnecessário de verba pública na movimentação de processos criminais, que poderia ser facilmente investida em projetos sociais de cunho ressocializador.

Ressalte-se que a substituição da pena privativa de liberdade por outras medidas se dá com a fiel observância aos princípios constitucionais aplicados ao Direito Penal, bem como leva em conta a vontade dos envolvidos, já que se trata de um modelo voluntário, no qual as partes possuem plena liberalidade de escolherem o caminho que melhor atenda seus anseios.

Embora sejam inúmeras as vantagens, é certo que esse modelo deve ser aplicado, gradativamente, e com cautela, pois mexe, profundamente, com os paradigmas sociais. A substituição do sistema penal vigente é algo que representa um grande desafio às autoridades públicas.

Isso, em primeiro lugar, porque o modelo fundado na segregação, ou seja, no afastamento dos delinquentes da sociedade em geral, é utilizado desde o início do sistema penal, no Brasil e no mundo; assim, é um modelo aceito por quase toda a sociedade e encontra-se, plenamente, inserido nos paradigmas sociais.

Em segundo lugar, porque esse modelo, utilizado há tantos séculos, inseriu na sociedade a ideia de que a marginalização é o modo mais eficaz de aplicar a punição ao delinquente. A sociedade exclui de seu convívio aqueles que cometem erros inaceitáveis, como meio de punição, e não de ressocialização, como se propõe o sistema carcerário brasileiro.

Diante de tantos argumentos favoráveis, a aplicação da justiça restaurativa, no Brasil, seria uma oportunidade de a justiça criminal avançar e de, efetivamente, transformar o sistema atual, de forma que atinja os objetivos a que se propõe, quais sejam, a ressocialização do infrator, sua reinserção na sociedade e o combate a reincidência.

A aplicação desse modelo, portanto, no caso dos menores em conflito com a lei, especialmente, no caso da cidade de Foz do Iguaçu,

seria uma opção favorável à diminuição de casos de reincidência e um importante aliado no enfrentamento de questões relativas à violação dos direitos dos menores, tal como a exploração do trabalho infantil, a exploração sexual e o uso de substâncias entorpecentes.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 25.
- BRASIL. **Lei nº 8.069** (1990). Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.
- _____. **Lei nº 9.099** (1995). Lei dos Juizados Especiais Cíveis Criminais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.
- CARDIN, E. G. **A expansão do capital e as dinâmicas da fronteira. 2010**. Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho – Unesp/ Araraquara, 2010, 195 f
- DMITRUK, Erika Juliana. **QUE É O ABOLICIONISMO PENAL?** 2006. Disponível em: <http://web.unifil.br/docs/juridica/03/Revista%20Juridica_03-5.pdf> Acesso em 26 jul. 2011.
- DUARTE, Maércio Falcão. **Evolução histórica do Direito Penal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 34, 1 ago. 1999. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/932>>. Acesso em: 4 jul. 2011.
- GÓES JUNIOR, José Humberto. Homicídios de adolescentes em Foz do Iguaçu/2001 a 2004. In: LAZZARINI, Valtenir (Org.). **Abandono, exploração e morte**. Foz do Iguaçu: Fundação Nossa Lar: Instituto Elos: Itaipu Binacional, 2006.
- LINI, Priscila. Políticas públicas na fronteira trinacional: o desafio ao pleno exercício da cidadania. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 1, 2014 p. 173-18484.

- MARSCHAL, Chris.; BOYACK, Jim. **Como a justiça restaurativa assegura a boa prática uma abordagem baseada em valores.** Justiça para o século 21, p. 4. Disponível em: <http://200.169.22.139/justica21orgbr/webcontrol/upl/bib_194.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2011.
- PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Apud* GIMENEZ-SALINAS, Esther. La justicia reparadora. Prevenció. **Quaderns d.estudi i documentació**. Barcelona, 1996.
- PENIDO, Egberto de A. justiça restaurativa. **Juízes para a Democracia**. São Paulo, v. 10, n. 36, dez./fev., 2005/2006.
- _____, Egberto de Almeida; MUMME, Mônica Maria Ribeiro. **Justiça e educação:** o poder público e a sociedade civil na busca de ações de resolução de conflitos. Disponível em:< http://www.tjsp.jus.br/Download/CoordenadoriaInfanciaJuventude/Pdf/JusticaRestaurativa/Artigos/Trabalho_Egberto_Penido_Monica_Mumme.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2011.
- PINTO, Renato Sócrates Gomes. **Justiça Restaurativa é possível no Brasil?** In: SLAKMON, C. R. De Vitto e R. Gomes Pinto (orgs.). **Justiça Restaurativa**. Brasília. DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. PNUD, 2005.
- PRUDENTE, Lorena Fernandes Almeida. **Os Direitos Humanos e a Justiça Restaurativa**. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/colunistas/226/61669/>>. Acesso em: 07 jul. 2011.
- ROLIM, Marcos. **Justiça Restaurativa:** Para além da punição. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/Marcos_Rolim_Justica_Restaurativa.pdf>. Acesso em: 06 jul. 201.
- SCHUCH, Patrice. **Direitos e Afetos:** Análise Etnográfica da Justiça Restaurativa no Brasil. 30º Encontro Anual da ANPOCS, 2006.
- TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). **Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai:** desafios e recomendações. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 11.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**, volume 1: Parte Geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 65.

20. Trajetórias de uma crise global: o papel das fronteiras

Fernando José Ludwig¹

Thiago Suassuna²

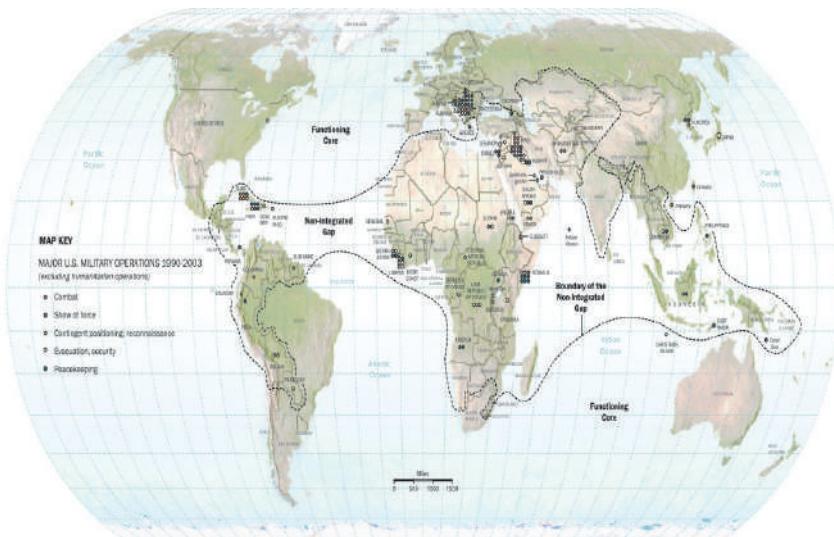
Alex Jorge das Neves³

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda⁴

-
- 1 Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pós-doutorando em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), no projeto “Defesa, Fronteiras e Migrações: estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada” (DEFESA/ PROCAD), o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 88887.643367/2021-00 / This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 88887.643367/2021-00. Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES); mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent; graduado (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. Email: fernanoludwig@uft.edu.br.
- 2 É advogado. Possui Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa (2018); Especialização em Direito Internacional e Relações Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2011); Pós-graduação em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (2010); Curso de Extensão Pós-graduação pela Universidade de Harvard (2009); Graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ (2008). Exerce experiência em Direito Internacional Privado, Direito Constitucional, Direito Civil, Mediação, Conciliação, História; Coordenação e Gestão de Projetos. E-mail: thiagosuassuna@gmail.com.
- 3 Tenente-Coronel da Polícia Militar de Goiás, Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2016), Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (2019-2023). Coordenou Grupo de Trabalho na Secretaria Nacional de Segurança Pública para implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2018-2019). Foi Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras e representante do Ministério da Justiça na Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), entre 2011 e 2015. Pesquisas, publicações e experiências relacionam-se com Segurança Pública, Segurança Internacional, Fronteiras, Defesa e Políticas Públicas. Pesquisador e professor voluntário do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). CV lattes: <http://lattes.cnpq.br/8336835256084102>. E-mail: alex.j.neves@gmail.com.
- 4 Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre e graduado em Relações Internacionais pela UEPB. Pós-graduado em Direito Internacional pela Estácio MBA em Gestão Estratégica em Comércio Exterior pela Estácio. Pós-graduado em Economia e Negócios pela UNOESTE. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4418253H1>. Email institucional: janmarcellacerda@uft.edu.br.

A versatilidade do conceito de fronteiras fica evidente, e mais, expresso no cotidiano dos indivíduos e das sociedades num mundo globalizado. O contexto de crise global provocado pelo alastramento da COVID-19 deixou claro a importância de uma noção fronteiriça mais emancipatória do que segregacionista e está sendo tão disruptiva como a primeira pandemia do coronavírus em 1918 (Gripe Espanhola), bem como os atentados de 11 de setembro de 2001, que marcou o início da segregação fronteiriça no século XXI, nitidamente demonstrado no mapa abaixo criado por BARNETT (2004) que propôs a redefinição das “novas fronteiras” globais sob as perspectivas do Pentágono, entre integradas (*functioning core*) e aqueles espaços não integrados (*non-integrated gap*). Estamos novamente diante de um grande marco da história da humanidade, na qual as fronteiras possuem um papel central na governança ou (des)governança global na busca de soluções conjuntas para a crise instalada desde março de 2020.

Mapa 1: The Pentagon’s New Map



Fonte: Barnett (2004, p. 6).

Conquanto o sentido de *fronteira* seja diversificado, assim como, inúmeros os que se empenham nesse intento interpretativo, a semântica denotativa desse termo implica o significado de *linha*. Tanto a linha que demarca, que estabelece, quanto que divide, que se relaciona ao ponto extremo de algo. Em relação ao vocábulo *trajetória*, o qual, também, compõe o título da presente edição, se percebe, novamente, ela: a *linha*. Nesse contexto, tem-se “*linha descrita por um corpo em movimento*” (HOUAISS, 2015).

Não se trata, contudo, de apenas apontar problemas e imperfeições vivenciadas. A realidade não se reduz às desventuras, apenas. Alguns denunciaram; outros, propuseram. Todos intentaram não cruzar a fronteira da esperança, ao propor debates e apontar temáticas, embora não se esteja, com isso, coincidindo com idilismos ingênuos.

Cremos que o presente volume reverbera a multidisciplinaridade contida tanto nos aspectos teóricos sobre fronteiras, quanto nas aplicabilidades práticas de suas acepções. Há uma constante que se verifica neste momento: a necessidade de se redefinir, refletir, demonstrar, traduzir e cismar o que são as fronteiras. Alvo de uma constante luta por sua definição dentro das sociedades – bem como na própria sociedade internacional –, as concepções de fronteiras traçam um trajeto específico neste contexto adverso promovido pela conjuntura pandêmica, sendo responsável pela contenção dos corolários da Covid-19.

A pandemia causada pelo Sars-COV-2, o novo coronavírus ou Covid-19, impactou severamente as atividades econômicas de todos os países do mundo, de forma intensa e agressiva. As características da infecção do Covid-19, sua agressividade no corpo humano, alta transmissibilidade, alta taxa de óbitos alta em relação aos outros tipos de gripes sazonais, a ausência de tratamento farmacológico de eficácia comprovada e a relativa demora na fabricação e aplicação de vacinas são razões pelas quais os impactos negativos nas atividades econômicas transbordassem para questões políticas, sociais e ambientais. Sobretudo, as estratégias disponíveis são a contenção social e a vacinação, mesmo que ainda sofrendo efeitos do surgimento de variantes e o seu resultado na eficácia das vacinas (AMITRANO; MAGALHÃES; SILVA, 2020).

De acordo com Buss, Alcázar e Galvão (2020), a crise sanitária não foi uma surpresa para os sanitaristas e epidemiologistas, já que, em 2015, o *High Level Panel on the Global Response to Health Crises*, criado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, analisou e retirou lições da epidemia causada pelo vírus ebola na África Ocidental, entre 2013 à 2016. Dentre as suas 27 recomendações, foi sugerida a criação de uma cúpula mundial sobre crise global em saúde pública, objetivando a preparação do sistema multilateral e de cada país para as ameaças de enfermidades epidêmicas. Com isso, os autores questionam se os países tivessem acatado as recomendações das discussões multilaterais sobre crise de saúde pública e se houvesse organização do sistema multilateral no tocante às pandemias, poderíamos ter enfrentado a crise sanitária de forma mais apropriada.

Nesse contexto, é salutar verificar que a pandemia do Covid-19 revelou as dificuldades e desafios do sistema multilateral para lidar com qualquer tema complexo que atinja o plano global. Dentro do binômio cooperação e conflito tão característico das perspectivas teóricas das Relações Internacionais, são claramente importantes para o entendimento sobre as tendências de cooperação e de conflito dentro dessa crise global. O multilateralismo e o estatismo foram desafiados a responder às demandas geradas pela proliferação do Covid-19 pelo mundo, gerando propensões a dinâmicas ambíguas de cooperação ou conflito no sistema internacional (KIITHI, 2020).

Não obstante, as fronteiras não ficam fora dessa dicotomia e são diretamente impactadas pela necessidade de barrar a disseminação do vírus ou ainda de adotar medidas para aumento da vacinação em fronteiras para criar uma barreira sanitária de proteção dos Estados. Portanto, a dimensão conflitiva, de um lado, pode ser acentuada na medida que há a necessidade de fechar fronteiras dos países e, por outro lado, a dimensão cooperativa pode ser essencial para a articulação conjunta entre os países para dirimir os efeitos transnacionais da crise sanitária global.

Como pontua Kiithi (2020), a pandemia adquire um status de problema transacional, já que o vírus não respeita fronteiras e é um lembrete poderoso da nossa interconectividade e vulnerabilidades.

Assim, o combate à pandemia do Covid-19 deveria ser uma resposta global, tratando de forma articulada a várias dimensões da crise, como a saúde pública, o bem-estar social e a economia. Destaca-se a necessidade de reafirmar a importância do multilateralismo e da atuação nos âmbitos da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial de Saúde (OMS), do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Pan-americana de Saúde (Opas), dentre outras organizações do sistema multilateral.

De acordo com Pachi (2020), outro tema relevante ao se tratar de pandemia e fronteiras são os efeitos profundos causados na mobilidade humana e nos fluxos migratórios, já que há um maior controle de entrada e saída de pessoas, fechamento de fronteiras, diminuição dos meios de transporte e o aumento do preconceito e discriminação com os imigrantes. A autora analisa que o apelo da globalização nas décadas de 1980 e 1990 era a flexibilidade das fronteiras, o que favoreceria os fluxos de comércio, finanças e pessoas, mas que foi claramente impactado no século XXI pelos episódios dos ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos e pela pandemia atual, no quais houve, respectivamente, fechamento de fronteiras dos países desenvolvidos devido aos receios por novos ataques terroristas e a geração de imobilidade de imigrantes e refugiados resultantes das medidas sanitárias para conter o Covid-19.

Ainda para Pachi (2020), a noção de fronteiras é comumente utilizada na geopolítica para delimitação de territórios nacionais. Contudo, ao adicionar o entendimento de Braudel (1989) de que a palavra fronteira vem de um adjetivo que significa “que faz frente” e, ao ser transformada em substantivo, supõe dois adversários, fronte contra fronte. É nesse entendimento que a autora visualiza o cenário da pandemia como no sentido de “fronte”, no qual os países e as fronteiras estabelecem batalhas contra os avanços do vírus Covid-19 e, com isso, há o impedimento de que as pessoas circulem de país para outro e que atravessem os limites internos do território.

Neste contexto, entende-se que tal crise global serviu, ainda mais, para evidenciar a necessidade de investimentos nacionais, regionais e internacionais que busquem um melhor entendimento das diversas esferas alusivas as regiões fronteiriças, passando temas como segurança,

defesa, migrações, política, governança, desenvolvimento, ciberespaço, energia, contrabando, tráfico, economia solidária e direitos humanos, todos presentes neste volume.

Os trajetos adotados pelos agentes fronteiriços, sejam eles Estados, Organizações Regionais, Organizações Não-Governamentais, sociedade civil organizada, entre outros, foram os mais variados possíveis. Diferentes interpretações sobre a forma de combate à pandemia foram determinantes para a população residente ou próxima às fronteiras estatais. Aqui não se advoga a asserção de posicionamento A ou B, mas sim afirma-se que tais posicionamentos que conduziram a pandemia tiveram, direta e indiretamente, impactos austeros na fronteira.

Assim, desde 2020, aquando da confecção deste volume do “(Re)Definições das Fronteiras: Trajetórias da crise global”, pudemos presenciar o fechamento e/ou regulação mais restritivas das fronteiras como instrumento de contenção do vírus. Inúmeras iniciativas trouxeram repercussões devastadoras para as sociedades, em especial as sociedades que habitam nas regiões de fronteiras. Talvez o mais preocupante sejam as consequências, imediatas e posteriores, que recaem sobre os Estados que, como tentamos evidenciar neste projeto que teve início em 2016, não possuem uma política fronteiriça robusta, séria, e que leve em consideração sua importância na consolidação no cenário regional e internacional.

Sem dúvidas que as fronteiras continuarão a ser objeto de estudos nas mais diversas áreas de estudo, seguimos na busca de sua constante redefinição e evolução, em prol de um entendimento mais próximo a realidade analisada. Este volume apresenta um esboço de tal objetivo que, longe de ser definitivo, traz consigo visões e percepções de uma realidade fronteiriça, ao mesmo tempo, particular e geral.

REFERÊNCIAS

AMITRANO, C.; MAGALHÃES, L. C. G. de; SILVA, M. S. Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia Covid-19: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha. In: INSTITUTO DE PESQUISA

ECONÔMICA APLICADA, IPEA. **Texto para discussão**. Brasília; Rio de Janeiro, 2020.

BARNETT, Thomas P. M. **The Pengagon's New Map. War and Peace in The Twenty-First Century**. [s.l.] : G. P. Putnam's Sons, 2004. v. 53.

BUSS, P. M.; ALCÁZAR, S.; GALVÃO, L. A. C. Pandemia pela Covid-19 e multilateralismo: reflexões a meio do caminho. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, 2020. pp. 45-64.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Moderna, 2015.

KIITHI, Mauro Kiithi Arima Junior. Pandemia e relações internacionais: cooperação e conflito na crise global de saúde pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 25, n. 6199, 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/83207>>. Acesso em: 10 set. 2021.

PACHI, Priscilla. Mobilidade Humana e Coronavírus. **Blog Migrações em debate**, São Paulo, 11 de setembro de 2020. Disponível em: <<http://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mobilidade-humana-e-coronavirus-a-fronteira-social-do-confinamento-e-o-direito-a-cidade>>. Acesso em 10 set. 2021.

COLABORADORES

Aicha de Andrade Quintero Eroud
Alan Diogo Schons
Alex Jorge das Neves
Alexandre Barros da Costa
André Luis de Lima Maia
Carina Fraiz Ribeiro
Cláudia Regina Dal Moro Borges
Claudia R. de O. M. da Silva Loureiro
Élysson Bruno Fontenele de Albuquerque
Fabiana Irala de Medeiros
Fernando Castro da Silva Maraninchí
Fernando José Ludwig
Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca
Geronilson da Silva Santos
Israel de Oliveira Andrade
Jaqueline Amanda da Silva Maia
Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda
Javert Ribeiro da Fonseca
João Carlos Jarochinski Silva
José Antonio Siqueira Pontes
Juan Santos Vara
Karin Klempp Franco
Laura Pascual Matellán
Leila Bijos
Lucas Soares Portela
Luciano Stremel Barros
Maria Raquel Freire
Mariateresa Veltri
Maurício Kenyatta Barros da Costa
Mônica Defilippi Hobeika
Rosane Amadori
Samuel de Jesus
Thiago Cavalcanti
Thiago Suassuna
Tomaz Espósito Neto