

# **(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS:**

## Velhos e Novos Paradigmas

ORGANIZADORES

Fernando José Ludwig  
Luciano Stremel Barros

PREFÁCIO

Antônio César Bochenek

COLABORADORES

- |                                   |                              |
|-----------------------------------|------------------------------|
| Alex Jorge das Neves              | Ítalo Sposito                |
| Alexandre Barros da Costa         | Javert R. da Fonseca Neto    |
| Anthony Dutton                    | José Ricardo Batistote       |
| Camilo Pereira Carneiro           | Licínia Simão                |
| Daniel Augusto Nepomuceno         | Luciano Miguel Salamacha     |
| Daniela Nascimento                | Luis da Vinha                |
| Dircceu Marchini Neto             | Manuel H. Vasconcelos Júnior |
| Edna Rubio                        | Marco Aurélio M. de Oliveira |
| Élcio Félix D'Angelo              | Marco José dos Santos        |
| Franco Perazzoni                  | Mário Bertuol                |
| Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca | Micael Alvino da Silva       |
| Gleys Ially Ramos dos Santos      | Natália Oliveira dos Santos  |
| Gustavo Oliveira Vieira           | Rafael Francisco França      |
| Heloisa Marques Gimenez           | Valéria Mariotti             |



# **(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS:**

## **Velhos e Novos Paradigmas**



Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização expressa por escrito da Editora.

### **Equipe Editorial**

#### **Direção e Produção**

Fernando Ludwig  
Luciano Stremel Barros

#### **Capa, Projeto Gráfico e Diagramação**

Flávio Henrique Chrun

#### **Revisão**

Beatriz Martins  
Cláudio Dalla Benetta

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

**ISBN 978-85-54957-01-8**

(Re) Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas / Organização de Fernando José Ludwig, Luciano Stremel Barros - Foz do Iguaçu: Editora Idesf, 2018  
Edição 1 - 286 páginas

Colaboradores:

Alex Jorge das Neves; Alexandre Barros da Costa; Anthony Dutton; Camilo Pereira Carneiro; Daniel Augusto Nepomuceno; Daniela Nascimento; Dirceu Marchini Neto; Edna Rubio; Élcio Félix D'Angelo; Franco Perazzoni; Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca; Gleys Ially Ramos dos Santos; Gustavo Oliveira Vieira; Heloisa Marques Gimenez; Ítalo Sposito; Javert Ribeiro da Fonseca Neto; José Ricardo Batistote; Licínia Simão; Luciano Miguel Salamacha; Luis da Vinha; Manuel Hermeto Vasconcelos Júnior; Marco Aurélio Machado de Oliveira; Marco José dos Santos; Mário Bertuol; Micael Alvino da Silva; Natália Oliveira dos Santos; Rafael Francisco França; Valéria Mariotti

**EDITORA IDESF** - Travessa Cristiano Weirich, Nº 91, Edifício Metrópole, sala 308,  
Centro - Cep: 85851-140 - Foz do Iguaçu - PR - Brasil | +55 (45) 3029-7020  
[idesf@idesf.org.br](mailto:idesf@idesf.org.br)

CDD 337.1 | CDU 327

**Organizadores**

Fernando José Ludwig  
Luciano Stremel Barros

# (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS: Velhos e Novos Paradigmas

**Prefácio**

Antônio César Bochenek

**Colaboradores**

Alex Jorge das Neves	Ítalo Sposito
Alexandre Barros da Costa	Javert Ribeiro da Fonseca Neto
Anthony Dutton	José Ricardo Batistote
Camilo Pereira Carneiro	Licínia Simão
Daniel Augusto Nepomuceno	Luciano Miguel Salamacha
Daniela Nascimento	Luis da Vinha
Dirceu Marchini Neto	Manuel Hermeto Vasconcelos Júnior
Edna Rubio	Marco Aurélio Machado de Oliveira
Élcio Félix D'Angelo	Marco José dos Santos
Franco Perazzoni	Mário Bertuol
Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca	Micael Alvino da Silva
Gleys Ially Ramos dos Santos	Natália Oliveira dos Santos
Gustavo Oliveira Vieira	Rafael Francisco França
Heloisa Marques Gimenez	Valéria Mariotti

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<i>Luciano Stremel Barros</i>	
<b>PREFÁCIO .....</b>	<b>13</b>
<i>Antônio César Bochenek</i>	
<b>A SECURITIZAÇÃO DA ‘CRISE’ DOS REFUGIADOS E O RETORNO DAS FRONTEIRAS NA EUROPA: QUE IMPLICAÇÕES NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS? .....</b>	<b>15</b>
<i>Daniela Nascimento</i>	
<b>O PENSAMENTO ESTRATÉGICO E AS FRONTEIRAS DO BRASIL: O DESAFIO DA GESTÃO INTEGRADA ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ÓRGÃOS PÚBLICOS .....</b>	<b>27</b>
<i>Luciano Miguel Salamacha</i>	
<i>Luciano Stremel Barros</i>	
<b>DINÂMICAS SECURITÁRIAS DAS FRONTEIRAS NA AMÉRICA DO SUL .....</b>	<b>39</b>
<i>Fernando José Ludwig</i>	
<i>Ítalo Sposito</i>	
<i>Dirceu Marchini Neto</i>	
<b>LA TRATA DE SERES HUMANOS: LA EXPERIENCIA DE BRASIL .....</b>	<b>57</b>
<i>Franco Perazzoni</i>	
<b>INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS BRASILEIROS À LUZ DA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>73</b>
<i>Alex Jorge das Neves</i>	
<i>Heloisa Marques Gimenez</i>	
<i>Marco Aurélio Machado de Oliveira</i>	
<b>A GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS NO CANADÁ: INSTITUIÇÕES, ASPECTOS E ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO .....</b>	<b>87</b>
<i>Rafael Francisco França</i>	

FROM “GRINGOS MALHECHORES” TO “BAD HOMBRES”: THE CHANGING NARRATIVES AND POLITICS OF THE MEXICAN-AMERICAN BORDER .....	113
..	
<i>Luis da Vinha</i>	
<i>Anthony Dutton</i>	
A GEOPOLÍTICA DAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA .....	127
<i>Licínia Simão</i>	
LEGALIZAÇÃO DA MACONHA X CONTRABANDO: RELAÇÃO DAS POLÍTICAS DE LEGALIZAÇÃO DA MACONHA COM AS PENAS E ‘MODUS OPERANDI’ DO CRIME DE CONTRABANDO .....	139
<i>Manuel Hermeto Vasconcelos Júnior</i>	
A TRÍPLICE FRONTEIRA E A APRENDIZAGEM DO CONTRABANDO: DA “ERA DOS COMBOIOS” À “ERA DO CRIME ORGANIZADO” .....	163
<i>Micael Alvino da Silva</i>	
<i>Alexandre Barros da Costa</i>	
TRÁFICO DE DROGAS, CRIME ORGANIZADO E A RELAÇÃO COM AS PESSOAS CHAMADAS DE “MULAS” NO TRANSPORTE DE ILICITOS NA FRONTEIRA DO MATO GROSSO DO SUL E PAÍSES VIZINHOS .....	179
<i>José Ricardo Batistote</i>	
<i>Daniel Augusto Nepomuceno</i>	
GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FRONTEIRAS SOB A ÓTICA DO CONTROLE: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E OS DESAFIOS PARA AVALIAÇÃO NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA .....	193
<i>Mário Bertuol</i>	
O CONTROLE DAS FRONTEIRAS E A VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL .....	211
<i>Élcio Félix D’Angelo</i>	
<i>Marco José dos Santos</i>	

<b>GEOPOLÍTICA DO ESCUDO DAS GUIANAS: A DISPUTA PELO PETRÓLEO E A FRONTEIRA VENEZUELA-GUIANA ..</b>	<b>223</b>
<i>Natália Oliveira dos Santos</i>	
<i>Camilo Pereira Carneiro</i>	
<b>SOCIEDADE DE CONSUMO: O DIREITO FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO CONTRA PRODUTOS PIRATEADOS E CONTRABANDEADOS .....</b>	<b>237</b>
<i>Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca</i>	
<i>Javert Ribeiro da Fonseca Neto</i>	
<b>NOTAS SOBRE DIREITO DA INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: DILEMAS E DESAFIOS .....</b>	<b>247</b>
<i>Gustavo Oliveira Vieira</i>	
<b>FRONTEIRAS COOPERATIVAS .....</b>	<b>263</b>
<i>Edna Rubio</i>	
<i>Valéria Mariotti</i>	
<b>A FRONTEIRA PARA AS MULHERES: MIGRAÇÕES, GÊNERO E CIDADES MÉDIAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, O CASO DE ARAGUAÍNA – TO .....</b>	<b>269</b>
<i>Gleys Ially Ramos dos Santos</i>	
<b>VELHOS E NOVOS PARADÍGMAS DAS FRONTEIRAS .....</b>	<b>291</b>
<i>Fernando José Ludwig</i>	

*“... O real não está na saída nem na chegada:  
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia...”*  
**(João Guimarães Rosa, Grande Sertão Veredas)**

*“Se me va por donde quiera  
Esta Lengua del demonio –  
Voy a Darles testimonio  
De lo que ví em la frontera”*  
**(José Hernandez – Martin Fierro)**

*“Sim, antes de sermos interior somos exterior.  
Por isso somos exterior, essencialmente.”*  
**(Alberto Caeiro – Fernando Pessoa)**



# APRESENTAÇÃO

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

---

*Em 2016, o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) se propôs a iniciar um trabalho de reunir autores para abrir um espaço de discussões sobre as fronteiras. Foram convidados, para escreverem os artigos, pesquisadores, profissionais e especialistas que lidam diretamente com o tema.*

*Em Janeiro de 2017, estava tudo pronto para o lançamento do primeiro livro, intitulado (Re) Definições das Fronteiras – Visões Interdisciplinares. A publicação trouxe uma coletânea de artigos de diversos autores brasileiros e portugueses, que fizeram uma ruptura epistemológica e contaram suas experiências e vivências com as fronteiras.*

*O lançamento foi realizado com um debate na sede do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em Portugal, com moderação pela professora Doutora em Políticas Internacionais Daniela Nascimento, e contou com a presença das autoras anfitriãs - Maria Raquel Freire e Licínia Simão, e dos autores, Dr. Alessandro Maciel Lopes, Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros.*

*Posteriormente, no Brasil, foram realizados lançamentos em Foz do Iguaçu, no auditório da Polícia Federal; no Rio de Janeiro, na sede histórica do Clube Naval; em Santana do Livramento, em Porto Nacional; na Universidade Federal do Tocantins; em João Pessoa, na Universidade Federal da Paraíba; e em Goiânia, na PUC de Goiás.*

*Com um olhar adiante, com o intuito de dar prosseguimento às discussões sobre as fronteiras, este segundo livro é mais um episódio do que se pretende (re) pensar, (re) redefinir, pois as fronteiras são espaços em constante mutação.*

*E com uma lanterna na proa, iluminando o que vem pela frente, o prefácio desta obra não poderia estar sob a batuta de melhor maestro, Dr. Antônio Cesar Bocheneck, Juiz Federal de expressão internacional, como presidente da Associação dos Juízes Federais (AJUFE) teve atuação fundamental em defesa do Estado Democrático de Direito na ocasião em que o Brasil passava por momentos de intensas modificações no cenário político nacional, Dr. Cesar que*

---

<sup>1</sup> Presidente do IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras.

*acompanha os passos do IDESF desde o nascêdouro, já participou da primeira publicação do Instituto, externando suas experiências como magistrado na maior cidade fronteiriça do Brasil, agora nos brinda com a abertura do presente volume.*

*Redefinir conceitos de Fronteira é sempre um enorme desafio. Esse tema toma conta das pautas dos governos por todo o globo, através de discussões de abertura ou fechamento, controles e vigilâncias, que passam por mudanças de paradigmas em velocidade assustadora. É a dinâmica das sociedades impondo um novo e desconhecido ritmo de interpretar as fronteiras.*

*Com a rapidez e agilidade das transformações sociais, a reforma dos conceitos muitas vezes é muito lenta, dificultando, desta forma, a estruturação de políticas que atendam aos impactos imediatos das ebullições que as áreas fronteiriças estão passando na atualidade.*

*A missão dos autores deste livro é justamente essa, trazer à tona suas visões, do que chamamos de front, idéias de fronteira, definindo, re-definindo. Vivendo de perto esse caldeirão de novos paradigmas, a professora Daniela Nascimento abre o presente livro com um artigo que trata da crise dos refugiados na Europa, quais as consequências para o retorno das fronteiras europeias, os avanços, os retrocessos, a questão dos direitos humanos e o que isso tudo implica na sociedade e no direito. São perguntas que somente o tempo irá responder.*

*É com muita honra que, com meu decano amigo Dr. Luciano Miguel Salamacha, participo do artigo que trata da aplicação da teoria do pensamento estratégico para o enfrentamento dos problemas fronteiriços, onde se mostra evidente como a participação da sociedade civil organizada pode contribuir para a gestão e desenvolvimento das fronteiras. Analisando ações realizadas pelo IDESF com a Polícia Federal e com a Receita Federal do Brasil, o estudo de caso demonstra a viabilidade da integração público/privada na produção de soluções viáveis para a gestão integrada de fronteiras.*

*As Dinâmicas Securitárias da América do Sul são o tema dos pesquisadores Fernando José Ludwig, Ítalo Sposito e Dirceu Marchini Neto, que relatam, de forma conceitual e prática, como a América do Sul desenvolve os programas securitários para o continente, demonstrando, os principais acordos existentes entre os Estados, bem como os sistemas utilizados para vigilância e securitização.*

*O tráfico de pessoas é tema do artigo do Delegado da Polícia Federal (PF) e coordenador do grupo de repressão a crimes fazendários da PF, Dr. Franco Perazzoni, em que ele faz um apanhado das políticas de combate ao tráfico de pessoas no Brasil. Rico em demonstrativos estatísticos, o artigo escrito em língua espanhola, mostra uma radiografia de um crime que cresce anualmente em todo o mundo.*

*À luz da experiência da União Europeia, Alex Jorge das Neves, Heloisa Marques Gimenez e Marco Aurélio Machado de Oliveira descrevem os desafios que o Brasil tem de enfrentar com os países vizinhos para integração transfronteiriça em segurança pública. Desde avanços institucionais à produção de conhecimento e legislações que regulamentem as ações de inte-*

gração. Esses temas são explorados pelos pesquisadores, que possuem experiência sedimentada sobre as fronteiras latino-americanas.

Doutor Rafael Francisco França, chefe da Delegacia de Fronteira da Polícia Federal em Bagé, no Rio Grande do Sul, traz a valiosa contribuição da experiência que teve junto ao centro de Políticas de Defesa da Queen's University, em Kingston, no Canadá, mostrando quais os desafios de integração e modernização que o Brasil terá de passar para aperfeiçoar as políticas de securitização das fronteiras.

Doutor Luís da Vinha e Doutor Anthony Dutton descrevem a evolução histórica do processo de securitização da fronteira EUA e México, que nasceu integrada e sobrevive, séculos depois, como uma fronteira violenta e fechada. O artigo é escrito em inglês pelos autores e professores da Valley City State University.

Professora Doutora Licínia Simão, pesquisadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em sequência a sua contribuição dada na primeira publicação de 2016, trata dos fatores geopolíticos das fronteiras da União Europeia.

Contrabando de Maconha é o tema do professor e policial rodoviário federal Manuel Hermeto. O artigo traz uma reflexão sobre os perigos da liberação da maconha no Brasil, demonstrando a facilidade de transposição fronteiriça entre Brasil e Paraguai (maior produtor clandestino de maconha da América do Sul).

Os crimes de contrabando na região da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai) e sua evolução, da era dos comboios ao crescimento do crime organizado, dos prejuízos para a indústria nacional, para o fisco e para a sociedade, são os temas tratados pelos autores Dr. Michael Alvino da Silva e Alexandre Barros da Costa.

As mulas do tráfico de drogas e a logística de transporte desse ilícito nas fronteiras do eixo central, o Mato Grosso do Sul e a vizinhança com Paraguai e Bolívia, são temas explorados por José Ricardo Batistone e Daniel Augusto Neponuceno.

Promover a governança nas fronteiras está entre as diretrizes do TCU – Tribunal de Contas da União. Para expor esse trabalho, que iniciou no Brasil com um diagnóstico feito pelo escritório do TCU em Campo Grande – MS, o auditor para controle externo do tribunal, Mario Bertuol, demonstra os desafios para implementação de um projeto de governança de fronteiras para a América Latina em face das imperfeições do sistema, bem como as dificuldades da implantação de políticas públicas nas áreas de fronteira.

O controle das fronteiras e a violência urbana no Brasil é o tema abordado pelo Promotor de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul Élcio Felix D'Angelo e pelo Coronel do Exército Brasileiro Marco José dos Santos. Com raro conhecimento de causa, eles analisam a importância da vigilância das fronteiras para o combate à criminalidade no país e citam a importância do SISFRON como importante projeto de securitização para enfrentar o crescimento das facções criminosas que operam nas fronteiras brasileiras.

*As disputas entre Venezuela e Guiana por jazidas de petróleo, e a situação geopolítica dessa zona ao norte da América do Sul, é o artigo de Natália Oliveira dos Santos e Camilo Pereira Carneiro.*

*Professor Javert Ribeiro da Fonseca e Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca exploram um tema de relevante importância para o contexto das fronteiras brasileiras, com foco na proteção aos Direitos Fundamentais. Os autores alertam o Estado para o risco de inobservância e desrespeito aos direitos fundamentais, notadamente nas práticas dos crimes de contrabando e/ ou pirataria de produtos que adentram as fronteiras brasileiras.*

*Gustavo Oliveira, Reitor da UNILA, trata a questão dos desafios e dilemas da integração transfronteiriça, fazendo alusão à relação entre o direito internacional público da integração regional e o direito comunitário nas questões das fronteiras.*

*Estudo de caso de sucesso, o projeto Fronteiras Cooperativas do SEBRAE, desenvolvido na tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina, e em aplicação semelhante nas fronteiras de Barracão, Dionísio Cerqueira, Santo Antônio do Sudoeste e Bernardo de Irigoyen, é o artigo das pesquisadoras Edna Rubio e Valéria Mariotti.*

*O foco da pesquisa da professora da Universidade Federal do Tocantins Doutora Gleys Itally Ramos dos Santos é o caso da migração das mulheres na amazônia brasileira, fronteiras civilizatórias, fronteiras econômicas e o caso da Cidade de Araguaína, no Tocantins.*

*E, por fim, Fernando José Ludwig, idealizador desse projeto, que junto comigo coordena a presente obra, faz a provação que deu o subtítulo a esse compêndio de capítulos. Em Velhos e Novos Paradigmas das Fronteiras, revela, como resumo de tudo que foi tratado aqui, que as fronteiras não são espaços fechados, inertes, limítrofes ou estáticos. São, sim, a frente, o início, a cooperação, a abertura para o outro, espaços dinâmicos e de paz entre os povos.*

*Por essas lentes o leitor poderá saborear das visões dos autores em dezoito capítulos, escritos através da experiência e vivência de cada um deles nos infinidáveis e indefiníveis espaços fronteiriços.*

# PREFÁCIO

*Antônio César Bochenek<sup>2</sup>*

---

Sinto-me honrado com o convite dos professores Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros para prefaciar o segundo livro da coleção (Re)definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas. A missão não é fácil, pois ambos são especialistas no tema de fronteiras e todas as nuances que envolvem o instigante entorno das linhas que dividem os países. Por eles, nutro respeito e admiração pela profundidade dos estudos e entusiasmo nas ações desenvolvidas.

Na borda deste país tive a oportunidade de reencontrar e conviver com inúmeros lutadores que desejam um país moderno, competitivo e livre da criminalidade escancarada. Luciano é um exemplo, idealista. Tive o privilégio de trocar ideias incipientes que ora vejo sedimentadas de forma robusta e consistente nas publicações editoriais e estudos acadêmicos, em especial, nos estudos de pós-graduação e no Instituto de Desenvolvimento Social de Fronteiras, e também em textos e livros. Em sinergia de ações, também Fernando aplica a sua formação acadêmica e a ação teórica, sem desprezar a prática, na mais moderna forma de interagir com a academia e a sociedade civil organizada. Com isto, potencializa ações e resultados, e deixa suave e palatável o direito internacional, bem como aproxima as demais ciências.

Da prática para a teoria e da teoria para a prática, a força propulsora dos coordenadores desta obra se completa, complementa, numa interface repleta de vivacidade e união, juntamente com a produção intelectual dos demais autores, que engrandecem a temática dos estudos de fronteiras, ainda não dimensionados adequadamente pela academia, mas que nos últimos anos está sendo bem melhor organizada e gerida a partir de exemplos como a presente coletânea.

---

2 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1997), mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2002) e doutor em Direito, Justiça e Cidadania pela Universidade de Coimbra (2012). Atualmente é professor do Centro de Ensino Superior de Campos Gerais, juiz federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, professor licenciado da Escola da Magistratura Federal do Paraná. Tem experiência na área de Direito e Sociologia Jurídica, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, acesso à justiça, poder judiciário, transparência, juizados especiais e direito processual civil e previdenciário. Presidente do IBRAJUS - Instituto Brasileiro de Administração da Justiça. Foi presidente da APAJUFE - Associação Paranaense dos Juízes Federais e da AJUFE - Associação dos Juízes Federais do Brasil. Contato: cesarbochenek@gmail.com.

A ousadia positiva e benéfica deste livro ultrapassa a simbologia conservadora, para avançar em novos campos de conhecimentos transdisciplinares e essenciais à compreensão da complexidade de uma região tão rica em experiências e, ao mesmo tempo, não recebedora de atenção tanto quanto as suas particularidades que afloram nos textos que integram a obra. Após as (re)definições, os leitores e estudiosos das fronteiras, entre os quais me incluo, esperam ávidos pelo prosseguimento dos estudos e propagação das atividades aqui relatadas.

Para além da imprescindível referência à trajetória empírica e acadêmica dos coordenadores, nesta edição, as teses centrais com enfoque nas fronteiras são reafirmadas nos textos que expressam estudos de casos de vários locais do globo, não apenas limitadas às fronteiras nacionais. Os autores narram e descrevem analítica e criticamente diversos pontos de interseção das fronteiras. As conclusões dos textos permitem a aproximação e a identificação de pontos comuns e pistas fundamentais para o avanço e a evolução no estudo do tema e de propostas positivas para a transformação social, cultural e econômica de regiões tradicionalmente largadas às bordas, mas que necessitam, sobretudo, serem fortes elos pela riqueza e diversidade que congregam nos tecidos sociais que se interrelacionam.

Os textos estão organizados dentro de uma lógica estruturante da temática central que envolve os velhos e os novos paradigmas e, em especial, a gestão e organização securitária e o (des) controle das fronteiras, bem como a geopolítica que envolve todas as decisões e omissões relacionadas às políticas públicas dos Estados para estas regiões. Na mesma linha, o livro está permeado com estudos de casos e exemplos concretos, na simbiose entre a teoria e a prática.

Ainda é preciso fazer referência às análises críticas dos projetos inacabados e das crenças, falhas e omissões, que são substratos de velhos e novos paradigmas das fronteiras. Os autores exploram e propõem alternativas aos modelos constituídos e estas são fontes relevantes para nortear as políticas públicas futuras, mas principalmente para romper com amarras e obstáculos que dificultam a plena vivência daqueles que habitam as regiões de fronteiras.

(Re) definições das Fronteiras é uma obra de leitura obrigatória para reflexões a respeito do tema, potencializada pelas emergentes e recentes transformações sociais que colocam em cheque os velhos e também os novos paradigmas arraigados nas sociedades.

Após este aperitivo, espero que os leitores provem todo o texto. Certamente, as reflexões críticas aqui lançadas serão pistas fundamentais para evolução do estudo a respeito das fronteiras.

# A SECURITIZAÇÃO DA ‘CRISE’ DOS REFUGIADOS E O RETORNO DAS FRONTEIRAS NA EUROPA: QUE IMPLICAÇÕES NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS?<sup>3</sup>

*Daniela Nascimento<sup>4</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A Securitização dos Refugiados e suas Implicações para os Direitos Humanos; 3. Conclusões; 4. Referências.

## RESUMO

A designada ‘crise’ dos refugiados, que tem envolvido os países europeus, em articulação com os ataques terroristas reivindicados pelo autoproclamado Estado Islâmico nos últimos anos, vêm contribuindo para uma ‘onda’ securitária que tem fragilizado não só a proteção e salvaguarda dos direitos dos refugiados, tal como proclamados no direito internacional, mas também a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos cidadãos europeus. Tem, igualmente, contribuído para o retorno das fronteiras físicas na Europa como elementos de segurança e ordem interna, suscitando tensões várias em termos das implicações para o respeito de princípios de solidariedade e liberdade. Partindo de um quadro de referência conceitual e teórico baseado na teoria da securitização, este capítulo procura fazer uma análise dos impactos mais amplos de uma abordagem que encara os refugiados como uma ameaça à segurança e às fronteiras dos países europeus, em particular os que se concretizam num abaixamento progressivo das considerações e garantias de proteção e direitos re-

---

3 A presente publicação resulta do apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia portuguesa, ao abrigo do Projeto Estratégico (UID/SOC/50012/2013).

4 Professora auxiliar de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra onde leciona na Licenciatura e Mestrado em Relações Internacionais e no Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. É doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Inter-Universitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza e licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É, desde 2009, investigadora do Centro de Estudos Sociais. Contato: danielan@fe.uc.pt.

lativamente aos refugiados, uma categoria que há muito está protegida por normas de direito internacional dos direitos humanos.

## 1 INTRODUÇÃO

A temática dos refugiados e dos migrantes tem ganho particular importância no cenário internacional dos últimos anos. Os fluxos significativos de pessoas obrigadas a fugir dos seus países de origem por motivos de perseguição e/ou conflito violento são hoje considerados uma das tendências mais dramáticas do mundo contemporâneo. Os países do Sul global, em particular os mais afetados pela pobreza, guerra e crises humanas, são particularmente ilustrativos e atingidos por estas tendências. Ainda assim, os países mais desenvolvidos do sistema internacional, em particular os europeus, têm também sido bastante afetados, ainda que pouco capazes e/ou disponíveis para responder de forma eficaz e sustentável aos desafios colocados pelos fluxos de refugiados e migrantes à escala global.

O ponto de partida deste capítulo é o de que a designada ‘crise’ dos refugiados – termo que desde logo rejeitamos por colocar a responsabilidade dos problemas daí decorrentes do lado dos próprios refugiados – que tem afetado os países europeus e os países vizinhos dos principais centros de origem destes fluxos nos últimos anos, em articulação com as ameaças e ataques terroristas reivindicados pelo autoproclamado Estado Islâmico, vêm contribuindo para uma ‘onda’ securitária que tem fragilizado não só a proteção e salvaguarda dos direitos dos refugiados, tal como proclamados no direito internacional, mas também a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos cidadãos europeus. Além disso, tem igualmente contribuído para o retorno das fronteiras físicas na Europa como elementos de segurança e ordem interna, suscitando tensões várias em termos das implicações para o respeito de princípios de solidariedade e liberdade. O objetivo é o de analisar os impactos mais amplos de uma abordagem que encara os refugiados como uma ameaça à segurança e às fronteiras dos países europeus, em particular os impactos que se concretizam num abaixamento progressivo das considerações e garantias de proteção e direitos relativamente aos refugiados, uma categoria que há muito está protegida por normas de direito internacional dos direitos humanos, mas também dos direitos dos próprios cidadãos europeus.

De modo a compreender as implicações e impactos desta forma de encarar os fluxos de refugiados como uma ameaça às fronteiras e à segurança interna dos países europeus e, consequentemente, como justificativa para uma maior necessidade de se protegerem (CASTLES, MILLER, 2003), é importante, antes de mais nada, perceber um pouco das origens e alcance mais amplos destes mesmos fluxos. É óbvio que a Europa tem enfrentado desafios tremendos com esta que é já considerada a maior crise de deslocados e refugiados desde a Segunda Grande Guerra (AI, 2015). De acordo com dados da Organização Internacional das Migrações (OIM, 2016) e da Anistia Internacional (AI, 2014), a Europa tem-se tornado um

dos destinos mais perigosos para a migração irregular de pessoas, sendo o Mediterrâneo uma das suas rotas e fronteiras mais perigosas. De fato, só em 2015, mais de trinta e cinco mil pessoas fizeram esta rota (OIM, 2016; BBC, 2016). De acordo com a Frontex, a agência europeia responsável por monitorizar e controlar as fronteiras externas da União Europeia, o número global de chegadas está estimado em cerca de um milhão e oitocentas mil (Frontex, s/d). Independentemente de estarmos perante números mais ou menos exatos no que diz respeito à dimensão dos fluxos de pessoas em deslocação forçada, a sua dimensão é indiscutível assim como o é a pressão de resposta humanitária nas fronteiras dos países da União Europeia, da Turquia ou do Líbano. Apesar de alguns dos milhares de pessoas que procuram, desesperadamente, chegar à Europa serem efetivamente migrantes em busca de melhores oportunidades de vida, a maioria delas são refugiados que fogem da guerra e da perseguição nos seus países de origem. Para efeitos deste capítulo, esta distinção é muito importante no sentido em que estabelece marcos de referência diferentes. No caso dos migrantes econômicos, e independentemente das suas legítimas expectativas e objetivos de busca de uma melhor condição econômica e social, não existe qualquer proteção legal e vinculativa a nível internacional. No que concerne aos refugiados, contudo, essa proteção legal internacional existe, desde logo, à luz da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 e o respectivo Protocolo Adicional de 1967. À luz deste enquadramento legal internacional, está estabelecido o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais dos refugiados, tais como liberdade de movimento e vários outros direitos de natureza civil, política, económica, social e cultural (AGNU, 1951). De acordo com a Convenção, um refugiado é pessoa que:

“receando ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse receio, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, não tendo nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido receio, não quer voltar a ele.”  
(UNGA, 1951, art. 1§2)

Ou seja, este é claramente um regime que pressupõe que nem as fronteiras nem as considerações de segurança devem ser um limite à proteção e ao acolhimento de quem foge por receio fundado de perseguição de algum tipo, sublinhando um sentido de responsabilidade por parte dos Estados em acolher estas pessoas, independentemente de onde venham. Ao mesmo tempo, para este debate, é importante perceber que as origens desses fluxos estão relacionadas com dinâmicas de violência, conflito e violações de direitos humanos (BETTS, 2009) muito mais complexas e duradouras, como as que afetam a Síria, o Afeganistão, a Eritreia e o Mali ou a Líbia e o Sudão do Sul. De certa forma, estas dinâmicas e fluxos resultam

de “vários fatores sociais, históricos, ambientais, políticos, etc. (...) em direção à Europa em busca de uma vida melhor (MARCELINO, 2016: 48). As múltiplas e variadas origens e causas destes fluxos confirmam então uma certa permanência de vagas de instabilidade e violência em muitas partes do globo, com foco particular nos continentes africano e asiático. Ainda de acordo com a OIM (2016), de todos os refugiados que têm procurado chegar à Europa, 39% são sírios, 11% afegãos e cerca de 7% eritreus. Estes números podem dizer-nos muitas coisas, mas, de forma simples, no caso da Síria estima-se que cerca de quatro milhões de pessoas já fugiram da guerra e cerca de sete milhões estão deslocados internamente em resultado da violência armada. No Líbano, uma em cada cinco pessoas é um refugiado e cerca de 25% da população libanesa é composta por refugiados sírios (ONU, 2015; FREIRE e NASCIMENTO, 2016: 135). Ora, com este enquadramento, fica claro quão essencial se torna a ativação dos pilares fundamentais de proteção internacional associados ao regime internacional de proteção dos refugiados. Contudo, a realidade a que assistimos hoje é totalmente inversa a esses mesmos fundamentos e princípios de dignidade, proteção.

É de referir também que as questões relacionadas com estes fluxos de refugiados tendem a ter implicações multinível, nomeadamente ao nível da gestão das fronteiras, envolvendo os Estados-Membros da União Europeia, os países vizinhos ao Sul e também as redes de tráfico de seres humanos, que se têm aproveitado destes fluxos populacionais em massa. O impacto destes movimentos tem sido particularmente claro na coesão (ou falta dela, neste caso particular) e na expressão externa das políticas de alguns países europeus, uma vez que esta é claramente apresentada como uma realidade que afeta a sua segurança, tanto na sua dimensão interna – a forma como as sociedades lidam com estas dinâmicas - como externa – na forma como se gerem estes fluxos nas fronteiras físicas de cada um dos Estados-membros da UE. Tudo isto torna necessário encontrar e definir mecanismos e políticas de resposta a diferentes níveis e envolvendo diferentes tipos de atores. Contudo, a incapacidade de definir esses mesmos mecanismos tem-se convertido num dos maiores obstáculos a uma resposta eficaz e sustentável a estas questões. A falta de consenso e de vontade política relativamente ao que é preciso fazer para responder de forma estrutural a estes desafios, não só entre os países europeus, mas também entre os países europeus e os estados vizinhos e nas suas fronteiras mais próximas como a Turquia, por exemplo, tem sido óbvia e recorrente, abrindo as portas para a adoção de medidas e políticas que privilegiam considerações securitárias em vez de preocupações humanitárias (AI, 2014). Neste contexto, e como procuraremos mostrar nas secções seguintes, torna-se fundamental desde logo desconstruir a narrativa política deliberadamente excludente, e que se tem tornado dominante, assente no argumento que estas ‘massas descontroladas’ de pessoas em fuga são uma ameaça às fronteiras e à segurança e ordem internas das sociedades europeias.

## 2 A SECURITIZAÇÃO DOS REFUGIADOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS DIREITOS HUMANOS

Nas últimas décadas foi-se desenvolvendo e consolidando a literatura em torno da proposta teórica da securitização (BUZAN ET AL, 1998; WAEVER ET AL, 1993), de acordo com a qual se exploram as condições em que uma determinada questão se torna uma questão de segurança (BETTS, 2009: 191). Em termos teóricos, referimo-nos a processos de securitização quando estes seguem um ato discursivo que legitima e é legitimado por um conjunto variado de políticas e ações (WAEVER, 1995; BUZAN ET AL., 1998). Ou seja, a securitização legitima determinadas respostas políticas, podendo ser considerada um incentivo para que os Estados priorizem um determinado assunto que, de outro modo, tenderiam a negligenciar (BETTS, 2009: 191). As ações e discursos cada vez mais recorrentes nos países europeus relativamente à questão dos refugiados e dos migrantes são, em grande medida, uma parte concreta de um discurso securitizado que permite a legitimação de vários procedimentos e medidas consideradas excepcionais que podem, em última instância, questionar e colocar em causa os direitos e liberdades fundamentais geralmente consagrados nestes países.

Num processo de securitização, existem objetos referentes de segurança, considerados pelos atores de securitização como constituindo uma ameaça – neste caso, os migrantes e refugiados -, bem como atores funcionais, ou seja, aqueles que influenciam as decisões nestes processos. Neste contexto, e de acordo com esta proposta teórica, securitizar ou aceitar a securitização é sempre uma escolha política (BUZAN ET AL., 1997), o que supõe um certo empoderamento e reconhecimento da autoridade conferida ao ator de securitização, isto é, os decisores políticos, bem como a aceitação de um entendimento generalizado de que a questão constitui efetivamente uma ameaça (BUZAN ET AL., 1998). Aqui sublinha-se, portanto, a necessidade de uma abordagem convincente e capaz de mobilizar uma determinada audiência/público que, neste caso concreto que analisamos, é constituída pelos cidadãos dos países europeus a quem este discurso é dirigido. A nosso ver, a definição e rotulagem de um migrante ou de um refugiado como configurando uma ameaça à segurança nacional, especialmente quando estes chegam em grandes números, abre a porta ao tratamento excepcional destes fluxos migratórios, podendo concretizar-se em medidas e políticas restritivas como a detenção arbitrária, leis de emergência, proibição de direitos de reunificação familiar, retorno forçado ou restrições à liberdade de movimento e circulação de pessoas. O que se torna problemático, nestas situações, é a grande probabilidade e facilidade com que estas medidas de exceção se tornam a regra. Neste contexto, a questão do terrorismo tem contribuído para a promoção e reforço desta abordagem securitária em torno dos fluxos migratórios e de refugiados, sendo que o controle fronteiriço se tornou uma preocupação central na agenda política de muitos países europeus. As fronteiras passam, assim, a ser monitorizadas, supervisionadas com fer-

ramentas tecnológicas e medidas adicionais, para melhor controlar quem entra (CIERCO GOMES, 2016: 83), num processo que progressivamente se vai tornando normal e comum.

Todos estes desenvolvimentos securitários têm sido acompanhados da adoção de legislação e políticas restritivas e excludentes, bastante questionáveis e controversas por parte de alguns governos europeus, respaldados num discurso e retórica extremista e nacionalista. De fato, a referência frequente e crescente aos refugiados como ‘propagadores de todo o tipo de doenças e epidemias’, para usar as palavras do Presidente polonês Adrzej Duda, ameaçando a ‘saúde e a segurança física e financeira’ dos cidadãos europeus, para citar o líder do também polonês Partido da Lei e da Justiça (CHADWICK, 2015), constituem dois bons, e preocupantes, exemplos destes discursos e posicionamentos políticos. Paralelamente, as decisões de encerrar as fronteiras polonesas e húngaras à entrada de migrantes e refugiados, por exemplo, seguem a mesma lógica e refletem uma total incapacidade de lidar e dialogar com ‘não-europeus’, não-nacionais. Viktor Orban, Primeiro-Ministro húngaro, tem também deixado esta mensagem muito clara, argumentando quão fundamental é manter a Europa Cristã. Mais recentemente, e expressando a sua preocupação pelo fato de a maioria dos refugiados e migrantes terem origem muçulmana, colocando, portanto, em causa a capacidade de a cultura e religião cristã se manterem intocáveis na Europa, Orban afirmou que os cidadãos europeus, e em particular os húngaros, não deveriam esquecer-se que todos aqueles que estão a chegar à Europa nasceram, cresceram e foram educados numa religião e cultura totalmente distintas da cristã (REV, 2015). Por outras palavras, são uma clara ameaça à segurança, mas também à coesão, unidade e suposta identidade coletiva partilhada pelos cidadãos europeus (BOSWELL, 2003). Ora, a nosso ver, este tipo de narrativa não só diaboliza os refugiados e migrantes como representando um ‘outro’ ameaçador, como fragiliza os princípios fundamentais que sempre estiveram presentes e subjacentes ao processo de construção e integração da Europa. Como consequência, em vez de se ‘abrirem as fronteiras’ a quem foge da guerra, ou mesmo da pobreza e da fome, somos confrontados com processos de total fechamento de fronteiras e de construção de novos muros e barreiras, não apenas físicas e geográficas, mas também políticas, culturais e simbólicas. Tudo isto com base numa visão securitizada dos refugiados e migrantes, vistos como ameaça física à segurança dos europeus (COLLETT, 2013) sobretudo quando catalogados de ‘terroristas’ e à ameaça à cultura europeia por serem majoritariamente muçulmanos.

Na nossa perspetiva, estas percepções têm um impacto direto nas ações que são levadas a cabo para responder a estes fluxos e dinâmicas de população em movimento, cruzando fronteiras nacionais e soberanas distintas, em especial num contexto em que muitos processos eleitorais na Europa têm permitido espaço e acesso ao poder a partidos e movimentos nacionalistas que defendem e promovem discursos racistas, xenófobos e abertamente excludentes em relação a esses ‘outros’ que ameaçam as suas sociedades. Veja-se, por exemplo,

os casos da Polônia, Hungria e, mais recentemente, da Alemanha, onde os resultados eleitorais do passado dia 24 de setembro permitiram aos nacionalistas do AfD – Alternativa para a Alemanha - conquistar cerca de 13% dos votos e entrar diretamente no parlamento alemão, pela primeira vez desde o final da segunda Grande Guerra, muito em resultado do discurso mobilizador da Aliança relativamente aos efeitos negativos da política de ‘porta aberta’ promovida pela Chanceler Angela Merkel, que permitiu o acolhimento e integração de cerca de um milhão de refugiados na Alemanha. As implicações destas dinâmicas e processos podem confirmar-se a vários níveis: político, no sentido em que constituem a base para a criação de uma narrativa securitária legitimadora de ação política; cultural, em resultado dessa narrativa da ‘diferença’ em relação ao outro por motivos religiosos, de língua ou tom de pele; e simbólica, na medida em que se projeta e reforça uma imagem da ‘Europa fortaleza’ com uma crescente impermeabilização das fronteiras externas, concebidas como mecanismos de controle das ameaças provenientes do exterior (MATEUS, 2016: 22; RUMFORD, 2007: 330), negligenciando claramente a imagem contrária da União Europeia construída com base na integração e na diversidade (FREIRE e NASCIMENTO, 2016: 140). Mas talvez esta última imagem seja ela mesma parte de uma narrativa que a Europa procurou consolidar sem realmente ser capaz de a manter ou sustentar.

Uma outra dimensão problemática deste debate é o fato de as medidas de securitação das fronteiras adotadas pela União Europeia não se limitarem às suas fronteiras, antes se estendem de forma acentuada aos países vizinhos (NEAL, 2009). De acordo com o Relatório da Anistia Internacional de 2014,

“(...) a União Europeia e os seus Estados-membros procuraram criar uma zona tampão, através de acordos de cooperação com países vizinhos que os apoiam no bloqueio à migração irregular rumo à Europa. Financiaram centros de acolhimento e detenção para migrantes e refugiados em países onde existem sérias preocupações relativamente aos procedimentos de asilo, tais como a Turquia ou a Ucrânia. Estabeleceram acordos de readmissão com países de origem e trânsito, permitindo que todos aqueles que conseguem chegar à Europa sejam devolvidos mais facilmente”. (AI, 2014:5).

e

“A UE e os seus Estados-membros construíram uma quase impeneável fronteira para manter do lado de fora os migrantes irregulares – independentemente dos seus motivos e das condições desesperadas que muitos arriscam suportar para chegar à Europa. De modo a ‘defender’ as suas fronteiras, a EU financiou sistemas de vigilância sofisticados, deu apoio financeiro a Estados-membros para fortificarem as suas fronteiras externas, como no caso da

Grécia e da Bulgária, e criaram uma agência para coordenar a equipa europeia de guardas de patrulha fronteiriça.” (AI, 2014: 5)

Estas medidas não são apenas questionáveis em termos dos seus efeitos limitados enquanto formas de controlar e/ou pôr fim à migração regular rumo à Europa, mas também em termos dos custos humanos que significam (AI, 2014: 6; DIDEON e BLANCHARD, 2011), em clara violação das garantias de direitos humanos internacionalmente reconhecidos e consagrados e às quais os refugiados às portas da Europa deveriam ter acesso. Por exemplo, o direito à vida, o direito a procurar e se beneficiar de asilo, a proibição de tortura e outras formas de tratamento cruel, desumano ou degradante, tais como consagrados na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948; ou o direito à liberdade e segurança da pessoa humana, a proibição de detenção arbitrária, de expulsão coletiva, tais como consagrados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950.

Ainda de acordo com relatórios das organizações de direitos humanos como a AI,

“Com as rotas mais seguras para a Europa a serem fechadas por cercas de arame farpado, vigilância crescente e presença policial e militar, as pessoas são forçadas a escolher rotas ainda mais perigosas, muitas vezes com consequências trágicas. Mulheres, homens e crianças afogam-se no mar ou sufocam em camiões. Enfrentam a violência nas fronteiras da Europa e é-lhes negado o direito a asilo (...) acabam presos em países como a Líbia, Marrocos, Ucrânia ou Turquia, onde os seus direitos estão em risco. Em muitos destes países (...) enfrentam a violência física e tortura”. (AI, 2014: 6)

Torna-se assim claro que, quando as normas e regras consagradas internacionalmente são violadas e estas violações são toleradas e/ou legitimadas com base em argumentos e justificações de manutenção da ordem e da segurança face a uma ameaça, estamos perante um caso de securitização. Neste caso em particular, que desafia as várias concepções de fronteira e do ‘outro’, tal materializa-se na aceitação de políticas de acolhimento restritivas, se não mesmo repressivas, de novos muros e de restrições às liberdades fundamentais. A decisão tomada pelo governo húngaro de construir uma cerca de quatro metros de altura, ao mesmo tempo que aprovou legislação com vista à criminalização das entradas irregulares, violando abertamente direitos e garantias fundamentais (CARRAPIÇO, 2016: 108), é um claro exemplo destas tendências mais problemáticas. Além disso, e neste contexto, os desafios à coesão interna da EU também se tornam particularmente visíveis. De fato, estes processos de securitização dos refugiados e dos migrantes também têm implicações ao nível dos direitos e liberdades dos próprios cidadãos europeus, cada vez mais sujeitos à aceitação de políticas e leis restritivas das suas liberdades e garantias em nome de um bem maior que são os imperativos de segurança interna.

### 3 CONCLUSÕES

Podemos argumentar que o racional de segurança sempre esteve no centro das políticas de controle migratório no quadro de atuação da União Europeia (THOUEZ, 2000: 3). Contudo, desde que os fluxos migratórios para a Europa se intensificaram, em particular nos últimos anos, em resultado de conflitos violentos na Síria, na Líbia ou no Sudão do Sul bem como noutras locais, a resposta europeia tem sido errática e muito limitada. De fato, o tema da imigração e dos refugiados foi entrando e sendo reforçado de várias formas na agenda política europeia, quer por via de agendas partidárias populistas, quer por episódios de afluxo anormal de imigrantes (MATEUS, 2016: 23). Em grande medida, a estratégia dos países europeus foi-se traduzindo no reforço da capacidade de resposta da Frontex, ao mesmo tempo que se foi percebendo que era necessário outro tipo de resposta, já que o que estava em causa não era apenas uma crise migratória, mas um problema de segurança externa (MATEUS, 2016: 26). De certa forma, a falta de uma estratégia comum e assente nos princípios humanitários e de respeito pelas garantias fundamentais dos migrantes para lidar com esta questão, é reveladora das diferenças profundas entre os Estados-membros e também da falta de capacidade institucional e vontade política para definir medidas mais criativas e humanas capazes não apenas de gerar consenso, mas também e sobretudo soluções duradouras e sustentáveis para estas populações em fuga.

O que procuramos mostrar neste capítulo foi que o debate em torno da forma como os países europeus têm lidado com estes fluxos já não se centra em preocupações de segurança humana, mas antes em considerações de segurança nacional e territorial. Na nossa perspetiva, isto faz diferença em termos do impacto no grau de proteção dos direitos e liberdades fundamentais na Europa a vários níveis, não apenas no que diz especificamente respeito aos migrantes e refugiados, mas também no que concerne aos cidadãos europeus em geral, traduzindo-se nos resultados e consequências mais preocupantes dos processos de securitização. A reversão deste processo apenas pode ser conseguida através daquilo a que Buzan e outros designam de processo de ‘des-securitização’, isto é, um retorno da questão securitizada ao plano da ‘normalidade política’ (BUZAN ET AL, 1998). Algo que claramente não tem acontecido na Europa, mesmo depois dos mais trágicos acontecimentos e desenvolvimentos no Mediterrâneo. Pelo contrário, quando países europeus optam por reforçar e/ou fechar as suas fronteiras e por medidas coercivas com vista à restrição da liberdade de circulação destas pessoas, colocam-se na posição de quem abertamente assume que a segurança está acima do respeito por direitos humanos fundamentais. Nas palavras de Cierco Gomes, “as fronteiras na Europa foram transformadas em áreas de confronto moral: a necessidade de defesa da estabilidade e de segurança *vs* o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais” (CIERCO GOMES, 2016: 83-84). Perante estas circunstâncias, torna-se essencial que a tendência seja no

sentido de os países europeus, enquanto democracias (mais ou menos) consolidadas, sejam capazes de evitar que a intolerância com o desconhecido crie guetos de exclusão, mas antes contribua para a compreensão e acolhimento de forma responsável (BARROS e LUDWIG, 2016: 8). Contudo, e como ficou claro, a capacidade de os Estados – em particular os europeus - contribuírem para este regime de proteção não pode ser tomada como garantida, na medida em que esta depende da sua vontade para suportar os custos de acolhimento e integração (BETTS, 2009: 7).

Da análise proposta neste capítulo fica também mais ou menos implícito que as fronteiras não remetem apenas para os contornos do que se demarca, nem apenas para aquilo que com isso assume um estatuto de ‘diferente’ ou ‘estranho’; qualquer demarcação, na medida em que se faz a partir de um interior que se quer ver demarcado, remete, com naturalidade, para esse invólucro que é a entidade patrocinadora da ativação dos limites (MARTINS, 2011). Nesse sentido, torna-se particularmente relevante a afirmação de Kofi Annan quando refere que “as fronteiras reais de hoje não são entre nações, mas entre quem tem poder e quem não tem, entre quem é livre e quem está aprisionado, entre quem é privilegiado e quem é humilhado” (ANNAN, 2002). De fato, no que diz respeito à problemática dos refugiados hoje, mais do que uma divisão, separação territorial entre estados soberanos, as fronteiras têm marcado uma separação clara entre países ricos e pobres, fortes e fracos. Marcam, portanto, uma desigualdade óbvia ao nível das oportunidades, dos direitos, das liberdades e garantias, etc. Por muito que o sistema internacional tenha avançado no sentido de progressivamente ultrapassar a lógica da nacionalidade como pressuposto para a garantia de direitos fundamentais – uma dimensão que está direta ou indiretamente ligada à problemática dos refugiados, já não se trata apenas de decidir sobre a abertura ou não de fronteiras, mas também, e acima de tudo, de garantir que a quem entra e é aceito serão reconhecidos os mesmos direitos que os cidadãos desse Estado. A verdade é que existe ainda uma tentação grande para usar o argumento da fronteira nacional e da urgência da sua segurança física e simbólica para excluir uns e incluir outros, o que traz atrelado um conjunto de problemas que resultam em formas diversas de exclusão e que são contrários àquelas que deveriam ser as respostas a estes necessidades, traduzidas em políticas mais humanas de acolhimento e integração. Ao invés, a reação é no sentido do fechamento das fronteiras físicas e simbólicas/culturais, reforçando-as. E isto é profundamente problemático sob vários pontos de vista: não apenas humano, porque obviamente está relacionado com lógicas discriminatórias e de desrespeito pelos direitos fundamentais e básicos geradoras de dinâmicas de exclusão; mas também jurídico, porque é contrário ao enquadramento jurídico definido a este nível.

Em suma, o fechamento das fronteiras internas e o endurecimento e securitização das fronteiras externas da EU face a fluxos migratórios crescentes contradizem não apenas aqueles que são os seus princípios fundadores de unidade na diversidade – e sua inclusão -

mas também os princípios básicos de proteção e dignidade de todos aqueles que se vêm obrigados a fugir dos seus países e das suas próprias fronteiras nacionais em busca de segurança. E faz-nos questionar: que Europa é esta, afinal?

#### 4 REFERÊNCIAS

- AGNU. *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, 1951. Disponível em <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>. Acesso em 5 out. 2017.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (AI). *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations against Migrants*. Londres: Amnistia Internacional, 2014.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (AI). *The Global Refugee Crisis – a conspiracy of neglect*. Londres, 2015.
- ANNAN, Kofi. “Declaração do Secretário Geral das Nações Unidas”, Nova Iorque, 25 setembro, 2002. Disponível aqui <http://www.un.org/press/en/2002/SGSM8402.doc.htm>. Acesso em 2 de out. 2017.
- BARROS, L.; Ludwig, F. (orgs). *(Re)Definições das Fronteiras. Visões Interdisciplinares*. Curitiba: Juruá Editora, 2016.
- BETTS, A. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2009.
- BOSWELL, C. *European Migration Policies in Flux – Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Blackwell, 2003.
- BBC “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts”, *BBC News*, 4 March 2016. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>. Acesso em: 5 out. 2017.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. e DE WILDE, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.
- CASTELS, S.; MILLER, M. *The Age of Migration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003.
- CHADWICK, V. “The top 10 wackiest anti-refugee remarques”, *Politico*, 19 October, 2015.
- CIERCO GOMES, T. “A fronteira na Europa entre o idealismo e realismo: para onde caminha a UE?”. Macapá: Editora da Universidade Federal do Amapá, pp. 76-101, 2016.
- COLLETT, E. “Faltering Schengen Cooperation? The Challenge to Maintaining a Stable System”. In *Managing Borders in an Increasingly Borderless World*, Randal Hansen e Demetrios G. Papademetriou. Washington: Migration Policy Institute. 2013.
- COLOMBO, S. (2016) “Judy asks: Can Europe Agree on Immigration?”, Carnegie Europe, 2016. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=63755>. Acesso em: 5 out. 2017.
- DIDEOLON, Clarisse; BLANCHARD, Delphine, “A Europa e suas fronteiras, uma questão pro-

- blemática”, *ParaOnde!?*, Vol. 5 (Especial), 76-100, ago./dez. 2011.
- FRONTEX “Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas”, s/d. Disponível em [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm). Acesso em 5 out. 2017.
- GOMES, C. M. “Aquém e além-fronteiras: refugiados na Europa e a necessidade de humanização das fronteiras”. Macapá: Editora da Universidade Federal do Amapá, pp. 42-57, 2016.
- IOM International Organization for Migration. (2016). Disponível em <http://www.iom.int/>. Acesso em 28 set. 2017.
- MARTINS, Rui C., “A problemática da fronteira, a matéria identitária e os operadores do limite. Demarcação, ilimitação e centralidade”, in *Identidade Nacional entre o discurso e a prática*. Porto: CEPESE, 77-90, 2011.
- MATEUS, N. “Europa: as fronteiras que (nunca) desapareceram”. Macapá: Editora da Universidade Federal do Amapá, pp. 14-41, 2016.
- NEAL, A.W. “Securitization and risk at the EU border: the origins of FRONTEX”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n.2, pp. 333-356, 2009.
- REV, I., “Hungary’s Politics of Hate”, *The New York Times*, 25 setembro, 2015.
- RUMFORD, C. “Does Europe Have Cosmopolitan Borders?”, *Globalizations*, vol. 4, n. 3, pp, 327-339. 2007
- THOUZEZ, C., “Towards a common European migration and asylum policy?”, *New Issues in Refugee Research*, Working PaperN0. 27. Geneva: UNHCR, 2000
- WAEVER, O. “Securitization and Desecuritization” in LIPSCHUTZ, R. (ed) *On Security*. Nova Iorque: Columbia University Press, 46-86, 1995.
- WAEVER, O; BUZAN, B.; KELSTRUP, MARTIN, LEMAITRE, PIERRE (eds), *Identity, Migration and the New Security Agenda Europe*. Londres: Pinter. 1993.

# O PENSAMENTO ESTRATÉGICO E AS FRONTEIRAS DO BRASIL: O DESAFIO DA GESTÃO INTEGRADA ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ÓRGÃOS PÚBLICOS

*Luciano Miguel Salamacha<sup>5</sup>*

*Luciano Stremel Barros<sup>6</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Análise Conceitual; 3. Implantação na Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu de uma Unidade Transformadora de Cigarros Apreendidos em Resíduos Ecologicamente Viáveis; 4. Estudo de Caso; 5. Conclusão; 6. Referências.

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar que iniciativas desenvolvidas de forma organizada pela sociedade civil podem potencializar o desempenho dos órgãos estatais de controle e gestão das fronteiras do Brasil. Para tanto, apresenta conceitos gerais sobre o desenvolvimento de estratégias para, em seguida, apresentar o estudo de caso do IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, que realizou na cidade de Foz

---

5 Doutor em Administração - Universidad Nacional de Missiones/Argentina; Mestre em Engenharia de Produção - Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Especialista em MBA em Gestão Empresarial - Fundação Getúlio Vargas e Gestão Industrial - Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Graduado em Direito - Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR; Atualmente integra o corpo nacional de professores de MBA da Fundação Getúlio Vargas (FGV) ministrando aulas de Estratégias de Empresas e Projeto Integrado de Negócios em todo o País, é consultor de empresas, colunista da rádio CBN, comentarista sobre o mercado de trabalho para a Rede TV, participa em Conselhos de Administração e ministra palestras e treinamentos visando qualificar funcionários ao desenvolvimento profissional e pessoal.

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

do Iguaçu, Paraná, Brasil, duas ações em parceria com a Polícia Federal e Receita Federal que efetivamente contribuíram para a implantação de estratégias de combate às atividades ilícitas na fronteira do Brasil com Paraguai e Argentina.

## 1 INTRODUÇÃO

A concepção estratégica no meio corporativo pode ser considerada recente na história das organizações. Segundo Bertero (BERTERO, 1995) o conceito de estratégia se mostrou dinâmico ao longo do tempo, notadamente a partir de 1965, quando H. Igor Ansoff denomina seu livro como “Corporate Strategy” para incorporar a utilização do termo estratégia no meio corporativo. Em seguida, outras denominações surgiram como diretrizes de negócios, planejamento estratégico, diretrizes administrativas, gestão ou administração estratégica, até que, nos dias atuais, está ligada ao conceito de gestão sistêmica ou integrada de uma empresa.

A própria evolução do pensamento estratégico defendido por Gluck, Kaufmann e Wallec (GLUCK *et al*, 1980), sobre as décadas que marcaram o desenvolvimento estratégico, indica que a concepção estratégica nas organizações inicia de forma sistematizada a partir dos anos 60. Note-se que não há motivos para se fazer distinções entre organizações públicas e privadas, uma vez que ambas reúnem características similares quanto à necessidade de direcionamento estratégico para a gestão coordenada de seus recursos e a obtenção de resultados efetivos ao longo do tempo.

Diversas metodologias foram sendo incrementadas com o intuito de contribuir para que as organizações obtenham melhores resultados, seja na análise de portfólio de produtos com a matriz BCG - Boston Consulting Group, seja para análise do ambiente interno como a análise SWOT desenvolvida em Harvard, conforme destacam Ghemawat (2000), Moysés Filho (2003), Laurindo e Carvalho (2003), seja na dimensão financeira ou econômica com o recente Balanced Score Card concebido por Kaplan e Norton (1997), entre outras.

A competitividade entre as organizações ou entre as nações se eleva atualmente de maneira exponencial. Se, de um lado, o acesso às inovações tecnológicas e a disseminação do conhecimento científico possibilitam que surjam novas atividades com alta competitividade em curto espaço de tempo, de outro, tornam cada vez mais difícil o estabelecimento e manutenção de um diferencial no mercado. Observa-se, em especial, que o que se denomina concorrência no ambiente corporativo, pode-se alinhar como sendo as atividades de natureza ilícita quando se contextualiza o mesmo conceito para a região das fronteiras e sob a ótica da atuação do Estado. É justamente neste contexto que não se pode esquecer que tal evolução se dá em velocidades diferentes nos ambientes de gestão estatal das fronteiras, contrapostos com as forças que justamente buscam o descaminho e o contrabando como foco de suas ações.

Se as empresas devem estar preparadas para enfrentar o futuro de seus negócios, principalmente mediante o estabelecimento de um diferencial claro e sustentável de competitividade mercadológica, a gestão de fronteiras não pode estar alheia ao mesmo ritmo de

progresso em seus mecanismos de controle e inibição de atividades ilegais.

Inequívoco o fato da evolução tecnológica impor às empresas que se modernizem e deixem para trás práticas tidas como obsoletas. A não aceitação da evolução é inerente ao modelo de gestão ainda existente em várias organizações. Romper com práticas até então tidas como consagradas torna-se um desafio a ser vencido. Segundo Megginson, Mosley e Pietri, Jr. (MEGGINSON *et al*, 1998), as empresas são responsáveis pela conservação de “coisas valiosas do passado”:

“essa resistência às vezes leva à incapacidade de enfrentar um novo ambiente e prepara o terreno para a estagnação, o declínio e o fracasso. Assim, a não ser que uma organização planeje e enfrente o desafio da mudança, os resultados podem ser desastrosos(...).” (MEGGINSON *et al*, 1998: 435)

O presente artigo tem por objetivo demonstrar que ações de segurança pública nas fronteiras do Brasil, desenvolvidas pela sociedade civil, podem contribuir para o desenvolvimento de estratégias positivas e consistentes por parte do Estado.

Para tanto, são apresentados conceitos teóricos sobre o tema estratégia empresarial e estabelecidas correlações com as ações desenvolvidas na região da fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, especificamente na cidade de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná. Utiliza-se como estudo de caso o IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras –, que tem desenvolvido ações em conjunto com agentes do poder público de maneira bem-sucedida.

Justifica-se a utilização de um estudo de caso porque a observação do ambiente é a base das ciências sociais. Logo, cabe ao pesquisador científico desenvolver continuamente o questionamento do *status quo* de sua época de forma a permitir a estruturação científica de boas práticas, bem como estabelecer parâmetros que auxiliem as pessoas a não praticar erros ou a implementar novas metodologias.

Por fim, pretende-se demonstrar que iniciativas desenvolvidas de forma organizada pela sociedade civil podem potencializar o desempenho dos órgãos estatais de controle e gestão das fronteiras do Brasil.

## 2 ANÁLISE CONCEITUAL

A expressão estratégia é apresentada por Megginson, Mosley e Pietri Jr (MEGGINSON *et al*, 1998: 165) como sendo significado de general, uma vez que, antigamente, a estratégia significava a arte e a ciência de levar as forças militares à conquista da vitória. Em função de sua ascendência do termo “militar,” muitos tratados antigos chineses abordam ações e procedimentos de guerra como fundamentos da presença do pensamento estratégico na história da humanidade.

Para Ghemawat (2000: 16), a referência do termo estratégia procede da Grécia Antiga, quando afirma que “estratégia é um termo criado pelos antigos gregos, para os quais significava um magistrado ou comandante-chefe militar”. Outros autores, entre eles Laurindo e Carvalho (2003: 2), assumem como o mais antigo texto sobre o tema os deixados por Sun Tzu em “A Arte da Guerra”.

Especificamente relativa à obra de Sun Tzu, cuja época de estruturação é imprecisa e estimada em torno do ano 500 antes de Cristo, os autores em administração procuram enaltecer os conceitos militares que, devidamente customizados para a realidade empresarial, podem ser aplicáveis nos processos de gestão da atualidade.

A força dos textos de Tzu (1994: 46) pode ser reconhecida com a sua simples aplicação ao meio corporativo da atualidade, sem a necessidade de profunda contextualização, validando, assim, que os princípios militares são aplicáveis no esforço diário das organizações pela sobrevivência, como em: “Aquele que possui superiores e subordinados unidos em suas propostas conquistará a vitória”.

Outro fundamento que se destaca é que as definições de Tzu primam pela simplicidade e objetividade dos conceitos, fortalecidos pelo uso da astúcia e objetividade que lhe foram característicos e que são elementos fundamentais para o bom desempenho de um administrador na atualidade.

Estratégia pode ser compreendida sob o olhar da competitividade, fundamento amplamente defendido por Porter (1999: 63), que a descreve como o esforço ou atividade de colocar a empresa numa posição de valor e única, utilizando um conjunto diferenciado de atividades.

Outros autores, por sua vez, optam por relacioná-la ao alcance de objetivos, como Bateman e Snell (1998: 124), quando definem de forma simples como sendo um conjunto de ações e recursos destinados a atingir os objetivos da empresa.

Em uma posição intermediária e quase que conciliatória, Maximiano (2004: 203) adota conceituar estratégia como sendo a seleção e utilização dos meios necessários para realizar os objetivos desejados, principalmente quando esses são de natureza complexa e estão inseridos em ambiente competitivo. O autor ainda justifica fazendo menção a Aristóteles, para quem a finalidade da estratégia era a vitória.

Por consequência, pode-se concluir que a estratégia está fortemente ligada à competição e aos objetivos para o futuro. Porém, há autores que preferem ampliar esse conceito fazendo referência aos recursos utilizados para o alcance de tais objetivos, bem como sua razão temporal, como no caso de Chiavenato (1999: 602), quando afirma que, sob a perspectiva empresarial, a estratégia é “a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global visando atingir objetivos de longo prazo”, destacando que as principais características são o total envolvimento da organização e sua orientação para o longo prazo, fruto de decisão no

nível institucional da empresa e que serve como meio para alcançar objetivos.

Quanto mais abrangente se torna o conceito, maior o número de variáveis incluídas pelos autores, como na definição de estratégia segundo Oliveira (2001), que envolve alguns dos elementos do desenvolvimento do raciocínio estratégico como pontos fortes e fracos, bem como inserindo os aspectos operacionais envolvidos como perfil administrativo, produtos e mercados:

Estratégia: ação relacionada com objetivos e desafios, e com modos de perseguí-los, que afetam a empresa como um todo. É um conjunto de linhas administrativas básicas que especificam a posição da empresa diante dos seus produtos e mercados, as direções em que ela procura desenvolver-se ou transformar-se, os instrumentos competitivos que ela utilizará, os meios através dos quais entrará em novos mercados, a maneira pela qual configurará seus recursos, as potencialidades que procurará explorar e, inversamente, as fraquezas que procurará evitar. Representa a definição do caminho mais adequado a ser seguido pela empresa para alcançar uma situação desejada (objetivo, desafio, meta). (OLIVEIRA, 2001: 293)

As idéias centrais sobre o conceito de estratégia vão se definindo em torno de elementos como objetivos, longo prazo, competitividade e mobilização de recursos. A visão de que a estratégia se relaciona com objetivos e metas de longo prazo também é apresentada por Maximiano (2004: 117), ao descrever que, para levar adiante tais objetivos, é necessária “(...) a alocação de recursos e a adoção de cursos apropriados de ação(...)”. O autor distingue conceitualmente meta de objetivos de longo prazo pela função temporal de sua realização, sendo a meta considerada como um objetivo de curto prazo.

Na visão de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000: 21), a natureza da estratégia contempla os seguintes aspectos:

- *A estratégia diz respeito tanto à organização como ao ambiente:* a organização e o ambiente são indissociáveis e, portanto, devem estar contempladas na concepção estratégica;
- *A essência da estratégia é complexa:* as variáveis que compõe uma concepção estratégica são dinâmicas, o que exige flexibilidade das organizações;
- *A estratégia envolve tanto questões de conteúdo como de processo:* tão importante quanto a concepção é a forma da implementação da estratégia;
- *As estratégias não são puramente deliberadas:* há situações em que a estratégia pode ser estruturada previamente. Porém, há situações que exigem a concepção de uma nova estratégia em caráter emergencial em face de alterações ambientais ocorridas, por exemplo (estratégias emergentes);
- *As estratégias existem em níveis diferentes:* há a estratégia corporativa (em que mercado atuar?) e a estratégia de negócios (busca a melhor maneira para competir nesse mercado).

A tentativa da eleição de uma definição única para estratégia poderia justamente

significar um ato contraditório à sua própria conceituação, pela forte relação com o ambiente externo e interno das empresas. Neste sentido, em vez de uma conceituação, optou-se em destacar os principais aspectos que caracterizam o pensamento estratégico, quais sejam: determinação de objetivos, visão de longo prazo, esforço para diferenciação diante da competitividade, posicionamento no mercado de atuação.

O IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras tem sede na cidade de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, região conhecida no Brasil como a tríplice fronteira, justamente por ser ponto de acesso à Argentina (cidade de Puerto Iguazú) e Paraguai (cidade Ciudad del Leste). Criado em 5 de agosto de 2013, trata-se de pessoa jurídica sob a forma de Associação Civil, de direito privado, social e cultural e sem fins lucrativos. Tem como objetivos a criação de mecanismos que promovam a igualdade e a integração entre as regiões de fronteira, o fortalecimento das relações políticas, sociais e econômicas e o combate aos problemas próprios destas regiões, por meio de estudos, ações e projetos, atuando através de parcerias públicas e privadas.

O IDESF, por meio de parcerias públicas e privadas, desenvolve estudos, diagnósticos e projetos voltados principalmente para o desenvolvimento econômico e social das regiões de fronteira do Brasil, podendo atuar também nos países vizinhos, operando como ferramenta integradora e geradora de conhecimento. Sua atuação se dá por três eixos que se conectam transversalmente:

- junto ao governo, por meio de palestras, treinamentos, cursos e seminários;
- junto à indústria e ao comércio, por meio de estudos para a proteção do mercado nacional;
- junto à população, por meio de projetos sociais no âmbito da educação, da cultura e da inserção laboral formal.

Tem como missão “Desenvolver, produzir e executar estudos e projetos que promovam a integração e o desenvolvimento econômico e social das regiões de fronteira, por meio do fortalecimento das relações diplomáticas, reforçando o sentido de pertencimento de cada região, assim como proporcionar ferramentas para a valorização e proteção da indústria, do comércio e das atividades legais e formais”.

Em 2013, o IDESF produziu uma série de pesquisas sobre as características das sociedades de fronteira. Inicialmente, foram feitas análises para as trinta cidades gêmeas que o Brasil possui com dez países e que estão distribuídas em onze estados da federação.

Foram selecionados dados dos quatro eixos do desenvolvimento, que são: educação, saúde, economia – emprego e renda – e segurança pública. Como resultado imediato da comparação entre os dados, pode-se observar que as cidades fronteiriças possuem uma sequência lógica e muito similar de problemas socioeconômicos que se desencadeiam em cenários de violência urbana.

O cruzamento dos dados nos quesitos de educação, notadamente o abandono escolar, demonstraram reflexo diretamente na saúde pública e nos níveis de empregos formais encontrados nessas regiões, possibilitando concluir que, quando muito baixos, demonstram relação direta com a elevação nos índices de homicídios nessas cidades. Pode-se, através dessas análises, identificar a clara tendência que, quando uma série de fatores socioeconômicos estão em desconformidade, o quesito segurança pública apresenta altos índices de homicídios, caracterizando, portanto, o denominado “estado de violência”.

Para aprimorar a construção desses cenários e aperfeiçoar as pesquisas sobre as regiões de fronteira, o IDESF celebrou, no período de 2013 a 2017, convênios e acordos de cooperação técnica com entidades governamentais e com instituições de ensino públicas e privadas. Dentre os órgãos conveniados estão: Receita Federal do Brasil, Polícia Federal, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, Fundação de Ciências Policiais, Esic Business & Marketing School, Observatório Social Brasil, CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – Portugal, Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra – ADESG, entre outros.

Anualmente, o instituto tem divulgado novas pesquisas sobre os problemas encontrados nas cidades fronteiriças, notadamente, dos malefícios provenientes dos crimes transfronteiriços, como o tráfico de drogas, armas e contrabando. O contrabando se torna atrativo, sob o ponto de vista financeiro, para as pessoas que vivem nas áreas de fronteira, desvirtuando toda a lógica da economia e causando um verdadeiro rastro de destruição social.

Entender as relações sociais na fronteira serve também a legisladores na elaboração de leis que possam inviabilizar as práticas criminosas e criar cenários positivos para o desenvolvimento de atividades lícitas nessas regiões. Além das pesquisas realizadas, o Instituto começou a desenvolver programas de apoio aos órgãos públicos, valendo-se assim dos acordos de cooperação técnica existentes com entes públicos. Dentre os diversos programas que foram colocados em prática, optou-se por destacar no presente artigo os seguintes:

1) Apoio para implantação de uma base do NEPON (Núcleo de Polícia Marítima) da Polícia Federal.

Este projeto tratou de viabilizar a reforma de um ponto estratégico de ação para a Polícia Federal. No início do ano de 2016, a Polícia Federal recebeu, por meio de um contrato de comodato, o barracão de um antigo estaleiro que funcionava próximo à Ponte Internacional da Amizade, às margens do Rio Paraná, em Foz do Iguaçu, no Paraná. Para viabilizar a instalação de uma base de operações táticas, a PF enfrentava contingenciamento orçamentário que inviabilizava o projeto. Por força de um convênio de cooperação técnica,

o IDESF conseguiu viabilizar a reforma do local, bem como equipar com banheiros, refeitório, dormitórios, escritório e uma academia de ginástica para treinamento do pessoal da PF lotado nessa base.

O sucesso desse projeto foi imediato, pois impediu que o contrabando de produtos e o tráfico de armas e drogas se proliferasse naquela zona, promovendo mais segurança e ocupando uma área que outrora era ocupada pelo crime organizado. Outro fator positivo foi que, com a ocupação do local pelas forças de segurança, se reacenderam atividades lícitas, como os esportes náuticos e pesca na região, que anteriormente eram impedidos pelos criminosos que atuavam no local.

### **3 IMPLANTAÇÃO NA DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL EM FOZ DO IGUAÇU DE UMA UNIDADE TRANSFORMADORA DE CIGARROS APREENDIDOS EM RESÍDUOS ECOLOGICAMENTE VIÁVEIS**

Em seu estudo “O Custo do Contrabando”, de março de 2016, o IDESF constatou que, de todas as mercadorias apreendidas pelos órgãos de segurança na região da tríplice fronteira, o cigarro representa mais de 65% de todo volume de produtos ilícitos, sendo que todo esse material é depositado na sede da Delegacia da Receita Federal, que tem limitações de espaço físico.

Em 2016, o IDESF iniciou um trabalho inédito junto à Receita Federal em Foz do Iguaçu, pois, pensando em uma solução para os volumes de produtos apreendidos, o instituto trouxe outra solução inovadora - uma máquina que, em escala industrial, separa todos os componentes dos cigarros apreendidos.

Converte-se, assim, o que era um passivo ambiental em diversos subprodutos que podem ter múltiplas aplicações, em conformidade com as legislações ambientais, municipais, estaduais e federal.

Produzindo em média 250 toneladas de resíduos por mês, este projeto propicia que os órgãos de segurança continuem retirando o produto ilícito do mercado, bem como haja uma aplicação desses resíduos em benefício da sociedade. Os projetos de compostagem, utilização do fumo em queima em caldeiras como matriz energética, reciclagem do plástico, papel e filtro, têm sido os avanços desse projeto. Retirar o produto do crime e transformar em bem social.

Neste interím, o IDESF tem conseguido transformar realidades, através da exitosa parceria público-privada. Nota-se que os governos, por mais planejamento que tenham feito para implementação de projetos de combate a ilícitos na região, não conseguiram colocar em prática, esbarraram em como fazer com agilidade, pelo simples fato que não havia recursos públicos para atender a estas demandas. O IDESF, uma entidade privada, se posicionou como

um parceiro efetivo, ocupou seu espaço como entidade de finalidade pública e colocou os planos em prática, de forma transparente, eficaz.

#### 4 ANÁLISE DO CASO

Observa-se que os fundamentos postulados pelos autores justificam-se de forma plena pelo conjunto de ações desenvolvidos pelo IDESF nos últimos anos. A começar pelo princípio da união das partes, preconizado por Tzu<sup>7</sup>, bem como pela defesa da validade de ações pautadas pela simplicidade e com foco nos objetivos principais, e também os conceitos de Bateman e Snell<sup>8</sup> quanto à forma simples de ações e recursos destinados a atingir os objetivos da empresa. É evidente a necessidade de desenvolvimento dos mecanismos de proteção e segurança das fronteiras do Brasil, e ações como as desenvolvidas pelo IDESF quando da viabilidade de ambiente para instalações da Polícia Federal às margens do Rio Paraná ou da liberação de espaço para o armazenamento de mercadorias apreendidas pela Receita Federal, demonstram justamente tal sinergia.

Destaque-se, ainda, que a relação entre as partes que compõem o binômio fiscalização/contrabando nas fronteiras pode ser comparável à disputa entre empresas em um mercado de atuação quando o assunto é diferencial perante a outra parte. Efetivamente, terá vantagem competitiva aquele que conseguir estabelecer um diferencial perante o outro, conforme preconizado por Porter (1999: 63), sobre se ter uma posição de valor e única utilizando um conjunto diferenciado de atividades.

Idêntica harmonia se encontra nas ações do IDESF à luz da teoria de Maximiano (2004) quanto à complexidade que envolve o desenvolvimento estratégico, como no caso do contingenciamento orçamentário da Receita Federal para a realização do investimento, mas que se tornou possível pela agilidade que é possível ao IDESF para a formatação de parcerias.

Não se pode deixar de confirmar também a aderência das ações do IDESF aos conceitos de alcance de objetivos no longo prazo de Chiavenato (1999) ou de Oliveira (2001), quanto à necessária configuração de recursos necessários para garantir a vantagem competitiva ou para reduzir a exposição de fraquezas, como no caso do apoio proporcionado pelo IDESF à gestão dos espaços da Receita Federal destinados à estocagem de cigarros apreendidos ou destinação correta dos produtos reciclados.

De fato, quando se trata de mobilização de recursos pelo Poder Público, há que se observar um conjunto significativo de aspectos legais, muitos dos quais reduzem a velocidade de ação no combate às atividades ilegais nas fronteiras, confirmando a necessidade de atua-

7 TZU, Sun, (1994). **A arte da guerra**. Tradução, introdução e comentários Caio Fernando Abreu; Mirian Paglia Costa. Cultura : São Paulo, p. 46.

8 BATEMAN, Thomas S. (1998). **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, p. 124.

ções em conjunto com a iniciativa privada para que se atinja o que Maximiano (2004: 117) indica como sendo “a alocação de recursos e a adoção de cursos apropriados de ação(...)”.

A estratégia diz respeito tanto à organização como ao ambiente: o IDESF é parte efetiva do ambiente das fronteiras e tem como missão justamente promover estudos e projetos visando a proteção das atividades legais e formais;

Quanto à flexibilidade da concepção estratégica das organizações, e também quanto à importância da forma de implementação, a atuação do IDESF como instrumento de construção de parcerias de apoio ao setor público é fundamental face às restrições legais inerentes à atividade estatal. Destaca-se, ainda, que a concepção de estratégias em caráter emergencial, face a alterações ambientais ocorridas e em níveis diferentes, novamente se confirma pela atuação do IDESF.

Em síntese, os principais aspectos que caracterizam o pensamento estratégico - determinação de objetivos, visão de longo prazo, esforço para diferenciação diante da competitividade, posicionamento no mercado de atuação por parte da atividade estatal – foram potencializados pelas ações desenvolvidas pelo IDESF descritas no presente estudo de caso, possibilitando concluir pela sua relevância na atuação estratégica das fronteiras do Brasil.

## 5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento de ações de proteção das fronteiras do Brasil é assunto a ser considerado relevante para o País, seja por ser caminho de ingresso de produtos ilegais no Brasil, seja porque demanda considerável investimento não apenas de recursos de infra-estrutura, como também pela necessidade de ações estratégicas de médio e longo prazos.

Efetivamente, o Brasil ainda conta com barreiras legais que impedem respostas rápidas por partes dos órgãos governamentais quando problemas do cotidiano se apresentam, como a utilização de uma unidade física que poderia auxiliar no monitoramento e segurança de uma fronteira pluvial ou na continuidade das apreensões de cigarros na fronteira, por conta não apenas da falta de espaço para armazenamento como também pela destinação correta desses produtos, de acordo com a legislação ambiental vigente.

Justifica-se, portanto, que tais estratégias sejam constituídas em conjunto pelo poder público e sociedade civil, pois esta segunda pode atribuir a flexibilidade necessária para a mobilização de recursos e geração de possibilidades para a atuação da primeira. Pode-se então concluir que iniciativas desenvolvidas de forma organizada pela sociedade civil podem potencializar o desempenho dos órgãos estatais de controle e gestão das fronteiras do Brasil.

## 6 REFERÊNCIAS

BATEMAN, Thomas S. (1998). Administração: construindo vantagem competitiva. São Paulo: Atlas.

- BERTERO, C.O.. (1995). *Rumos da estratégia empresarial*. RAE Light. São Paulo, v.2, n.2, p. 20-25, mar/abr. 1995.
- CHIAVENATO, Idalberto. (1999). Teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Campus.
- GHEMAWAT, Pankaj. (2000). *A estratégia e o cenário dos negócios: textos e casos*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre : Bookman, 2000.
- GLUCK, F.N.; KAUFMANN, S.P.; WALLEC, S. (1980). *Strategic management for competitive advantage*. Boston : Harvard Business Shool Press, jul.ago. 1980.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, D.P. (1997). *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 4.ed. ed. Rio de Janeiro : Campus, 1997.
- LAURINDO, Fernando J.B., CARVALHO, Marly M. de. (2003). *Estratégias para a competitividade*. São Paulo : Futura.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. (2004). Introdução à administração. São Paulo: Atlas.
- MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI JR., Paul H. (1998). Administração: Conceitos e Aplicações. Tradução de Maria Isabel Hopp. São Paulo : Harbra.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. (2000). Safári de estratégia : um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre : Bookman.
- MOYSÉS FILHO, Jamil. et al. (2003). *Estratégia de empresas*. David Menezes Lobato, coordenador. Rio de Janeiro : Editora FGV.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. (2001). Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 15 ed. São Paulo : Atlas.
- PORTER, Michael. (1999). Competição - On Competition: estratégias competitivas essenciais. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus.
- TZU, Sun, (1994). A arte da guerra. Tradução, introdução e comentários Caio Fernando Abreu; Mirian Paglia Costa. Cultura : São Paulo.



# DINÂMICAS SECURITÁRIAS DAS FRONTEIRAS NA AMÉRICA DO SUL

*Fernando José Ludwig<sup>9</sup>*

*Ítalo Sposito<sup>10</sup>*

*Dirceu Marchini Neto<sup>11</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Segurança e a Escola de Copenhague: A Securitização das Fronteiras na América do Sul; A Visão das Fronteiras e o Papel das Forças Armadas Brasileira; 4. O Papel das Organizações Regionais na Visão Securitária das Fronteiras na América do Sul; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

- 
- 9 Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). É Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES), é mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent, no Reino Unido, e graduou-se em Relações Internacionais (2007) pela Universidade de Coimbra, Portugal. É coordenador do Grupo de Estudos Avançados sobre Paz e Conflitos Internacionais (GEAPCI) da UFT e presidente do Núcleo de Estudos Avançados sobre Paz, Segurança e Conflitos Internacionais (NEPSCI) da UFT. Colabora, enquanto pesquisador voluntário, para o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) - Foz do Iguaçu/PR. Suas pesquisas e publicações relacionam-se essencialmente com Fronteiras, Segurança Internacional, Teorias das Relações Internacionais, Integração Regional, América do Sul, Hegemonia e Contra-Hegemonia, Antônio Gramsci, Conflitos Internacionais, Missões de Paz das Nações Unidas (ONU) e Construções Teóricas da Paz. Contato: fernandoludwig@mail.uft.edu.br.
- 10 Professor Assistente na Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus de Porto Nacional (Regime de Dedicação Exclusiva), e Coordenador do Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da mesma instituição. Doutor em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Júlio de Mesquita Filho) (UNESP), Campus de Franca. Tem como principais temas de pesquisa: Análise de Política Externa, Política Externa Brasileira e Política Comparada e Instituições Internacionais. Contato: ítalo@mail.uft.edu.br.
- 11 Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Internacional e Direitos Fundamentais (GEPEDIR), Bacharel em Direito pela Universidade Paulista (2005), Especialista em Direito das Relações Sociais pela Universidade de Rio Verde (2006), Licenciado em História pela Universidade Federal de Goiás (2014), Mestre em História pela Universidade do Porto (2010) e Doutor em História pela Universidade de Brasília (2015). Contato: dirceumarchini@uft.edu.br.

## RESUMO

O conceito de fronteiras, da mesma maneira que outros conceitos, sofreu inúmeras interpretações ao longo dos séculos XX e XXI. Não exclusiva, mas certamente meritório, estas considerações e evoluções devem ser levadas em conta à luz da segurança internacional. Esta relação, fronteira e segurança, de certa forma entremeia os âmbitos nacional e internacional. Desta forma, pretendemos aquilatar de que forma as dinâmicas securitárias, segundo os estudos críticos de segurança internacional, moldam o processo de securitização das fronteiras da América do Sul. Teoricamente, buscar-se-á escrutinar os parâmetros dos estudos críticos de segurança internacional, mais especificamente a Escola de Copenhague, argumentando que as fronteiras da América do Sul são objeto de um processo de securitização nacional, regional e internacional. Por outro lado, pretende-se relacionar estes aspectos teóricos de securitização das fronteiras com a análise da atuação (nacional e internacional) do Brasil tanto em relação à sua própria percepção de fronteiras quanto no que compete a sua assimilação no âmbito regional.

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos de segurança fazem parte do cotidiano das Relações Internacionais desde sua gênese, podendo ser afirmado que a própria constituição e manutenção da violência internacional resultaram na formação e institucionalização desta área de estudo, nos princípios do século XX. Neste sentido, é sabido que as regiões de fronteiras têm uma, entre outras, característica sui generis no que se refere à manutenção da (in)segurança e, por conseguinte, a construção de uma realidade violenta. Portanto, a superação da(s) violência(s) aqui é vista enquanto elemento constitutivo da paz (positiva e negativa), argumentada por Galtung (1969). O presente trabalho, deste modo, visa apresentar a seguinte pergunta: de que forma as fronteiras se inserem na dinâmica dos estudos críticos de segurança internacional a partir da percepção da América do Sul? A argumentação passa pela securitização das fronteiras, explícita ou tácita, no âmbito tanto de sua política interna brasileira quanto no que toca a sua política externa (regional). Adicionando ainda ao fato de se, normalmente, ter uma visão tradicional da concepção de fronteira, isto é, enquanto elemento limítrofe de um território.

As regiões fronteiriças possuem uma realidade particular e, portanto, a atuação face aos problemas fronteiriços deve ser compreendida através de uma visão multidimensional. Assim busca-se, no presente capítulo, não apenas escrutinar a presença militar e policial (tradicional) nestas regiões, mas sim uma emancipação teórica e prática no que toca ao entendimento das dimensões securitárias que, por sua vez, estão diretamente relacionadas com questões econômicas, sociais, políticas e mesmo ideológicas nestas regiões. Tendo em vista estas considerações, buscar-se-á o entendimento dos estudos críticos de segurança internacional e relacioná-los com a atuação do Estado brasileiro no que toca à questão securitária em suas

fronteiras. Para tal, num primeiro momento, mostraremos a diferenciação de questões securitárias nas Relações Internacionais com ênfase nas fronteiras, com a apresentação desta evolução. Já em um segundo momento, o texto trabalhará a atuação brasileira, apresentando seus principais atores, legislações e órgãos, responsáveis pela atuação nas fronteiras, evidenciando a relação causal entre dinâmicas securitárias tradicionais e multidimensionais e conservação das violências nas fronteiras do Brasil. Por fim, será vista a securitização das fronteiras sob a égide das organizações regionais presentes na América do Sul, mais especificamente, tendo como base de análise o Conselho de Defesa Sul-Americanano (CDS) da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

## **2 SEGURANÇA E A ESCOLA DE COPENHAGUE: A SECURITIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS NA AMÉRICA DO SUL**

A presente seção busca investigar os principais aspectos teóricos alusivos à construção de uma visão crítica dos estudos de segurança internacional, mais especificamente a escola de Copenhague, e sua possível contribuição para analisar aspectos securitários das regiões de fronteiras na América do Sul, sendo o foco principal a atual configuração das políticas (interna e externa) brasileira de fronteiras. No âmbito das Relações Internacionais, os estudos de segurança internacional apresentam uma evolução lógica e congruente ao contexto histórico que ocupa, e é justamente acerca destas alterações de percepções (alargamento) e de visão sobre a segurança que se pretende uma emancipação do conceito de fronteiras e apresentar suas principais vicissitudes para a sua configuração, a partir da visão brasileira.

O conceito de segurança está presente em todas as esferas da vida pública e privada, bem como nos mais diversos níveis de análise – do sistema internacional ao indivíduo. A segurança, a partir do surgimento do campo de estudos das Relações Internacionais, após a Grande Guerra (1914-1918) (MAGNOLI, 2004), fora o principal conceito a ser dirimido dentro de concepções adjacentes e paralelas, tais como a paz, o conflito, a guerra, verificada de forma mais clara na própria evolução das teorias das Relações Internacionais<sup>12</sup>. A indagação que se colocava neste período era: como evitar a guerra e manter a segurança internacional? A partir desta premissa se constrói um emaranhado de conceitos, ideias, teorias, argumentos que vão se tornar parte do cotidiano tanto da comunidade acadêmica daqueles e daquelas atentos às transformações internacionais ao longo do século XX e XXI. Embora fascinante, não faz parte do escopo do presente capítulo se debruçar sobre uma análise exaustiva sobre a origem e desenvolvimento do tema segurança internacional em termos teóricos e práticos do princípio do século passado.

Não obstante, sabemos que houve diversas situações particulares que ora ameaça-

---

12 Sobre a evolução das teorias das relações internacionais, ver (NOGUEIRA e MESSARI, 2005; SARFATI, 2005; MOREIRA, 2008; BURCHILL et al., 2013)

ram e ora fomentaram a construção de uma segurança no âmbito internacional (MUÑOZ e MARTINEZ, 2000; CROCKER et al., 2007). Embora imbuído de inúmeras possíveis interpretações, o conceito – enquanto objetivo último de todos os Estados participantes do sistema internacional – de segurança não era fonte de grandes divergências em relação ao seu ethos, mas sim no que toca à tangibilidade e aplicabilidade deste conceito no cenário internacional. Durante o período entre guerras (1919-1939), passando pela II Guerra Mundial (1939-1945), e finalmente pela Guerra Fria (1947-1989), o conceito de segurança internacional sofreu interpretações nomeadamente em função do arcabouço teórico que o define<sup>13</sup>. Esta visão ortodoxa e tradicional da segurança se pautava essencialmente nas velhas guerras<sup>14</sup> (KALDOR, 1999), ou seja, no modo pelo qual o Estado (principal ator do sistema internacional nos primeiros debates teóricos das relações Internacionais) teria a capacidade de reduzir e/ou evitar o flagelo da guerra<sup>15</sup>. Para além, estava ligada ao conceito de estratégia, em que as forças armadas dos Estados, ou seja, o poderio militar, estavam encarregadas da utilização do uso da força e da manutenção desta segurança, de modo a manter e/ou aumentar o *status quo* de seu respectivo Estado no cenário internacional (WILLIAMS, 2012). A lógica se centra aqui na segurança entendida enquanto acumulação de capital, ou seja, quanto maior o capital de um Estado, mais seguro este estará. Tal visão pressupõe a segurança como uma mercadoria, a ser alcançada em prol do desenvolvimento e crescimento econômico do Estado – a teoria realista das Relações Internacionais, por exemplo, advoga a busca pelo poder que, necessariamente, passa pelo acúmulo de capital. Assim, dentro das características vistas de forma sumária, esta perspectiva tradicional dos estudos de segurança vai permear as relações internacionais até o fim do conflito bipolar.

As fronteiras, segundo esta visão, tinham um papel definido, clássico e também tradicional, isto é, delimitar os limites dos Estados e manter as questões nacionais distintas das regionais e/ou internacionais, sendo tampouco definida, mas sim entendida no que se refere a sua instrumentalização e aplicação (BUZAN e HANSEN, 2009: 18). Por exemplo, as fronteiras, dentro da subárea de segurança, em específico, eram vistas essencialmente como fonte

---

13 Por exemplo, a segurança internacional era atingida, no liberalismo/idealismo, através da promoção da cooperação; no realismo, através da busca pelo poder; no conhecimento para os pós-modernistas; na emancipação teórica para os teóricos críticos; etc., ver (BURCHILL et al., 2013)

14 Mary Kaldor, em 1999, publica “New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era” onde vai diferenciar a chamadas “guerras velhas”, ou seja, guerras tradicionais, com papel exclusivo das forças armadas, interestatais, que permearam o conflito bipolar; das “novas guerras”, nomeadamente aquelas decorrentes da reconfiguração do sistema internacional pós Guerra-fria, marcada pela assimetria nos conflitos internacionais, evidenciando o crescimento sem precedentes de guerras-civis. Em suma, esta nova conflitualidade trouxe consigo a necessidade de se repensar a segurança internacional (KALDOR, 1999)

15 Tendo em consideração o mundo pós II Guerra Mundial, uma destas tentativas fora a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que, por sua vez, tinha como principal pauta a manutenção de uma ordem pacífica internacional.

de conflitualidades, tensões e guerras interestatais. Ou seja, o alargamento das fronteiras e a expansão do território nacional eram justificados teoricamente através das escola alemã de geopolítica (*geopolitik*), da polemologia, do estudo da guerra e do poder (CORREIA, 2002)<sup>16</sup>.

Assim, o mundo pós Guerra Fria traz consigo uma reconfiguração do sistema internacional (bipolar – unipolar – multipolar), consequentemente uma releitura do conceito de segurança se torna necessária e, ainda para fins do argumento do presente capítulo, as fronteiras devem ser entendidas de forma distinta, como afirma Booth (2007: 96):

Security has been one of those common sense, pre-defined terms in international relations orthodoxy that appear to be unproblematic until examined with a critical eye. During the Cold War, the dominating conception of security focused on military power and strategic relationships between states. Since the late 1980s, there has been a swing from theological orthodoxy about security studies to heretical contention, but for the most part proponents of the differing viewpoints have engaged in monologues rather than dialogue. In the aftermath of the 9/11 terror attacks on the United States, the differences between the camps of traditional realism and critical theory grew even more than had previously been the case.

Neste novo contexto internacional, os chamados estudos críticos de segurança internacional (ECSI) vão aprofundar e alargar a visão tradicional de segurança e incluir novas problematizações e análises. Diante de inúmeras interpretações, passaremos a analisar a Escola de Copenhague (BUZAN e HANSEN, 2009). Esta adota uma postura mais tradicional inicialmente, no sentido de caracterizar a segurança em função da ameaça. Entretanto, complementa e advoga que a ameaça é uma construção discursiva, em que a securitização tem um papel fulcral. Para esta corrente de pensamento, securitização nada mais é do que “o processo de apresentar uma questão em termos de segurança, em outras palavras enquanto uma ameaça existencial” (BUZAN e HANSEN, 2009: 214)<sup>17</sup>.

Portanto, o estabelecimento da segurança internacional está diretamente relacionado com a retórica política utilizada no cenário internacional. A relação política/seurança faz parte desta corrente teórica securitária, fazendo-se necessários alguns esclarecimentos.

---

16 Para maiores informações sobre a instrumentalização das fronteiras, da noção de espaço vital e a expansão territorial no século XX, ver (Correia, 2002; Fernandes, 2003)

17 Onde afirma: “The way to study securitization is to study discourse and political constellations: When does an argument with this particular rhetorical and semiotic structure achieve sufficient effect to make an audience tolerate violations of rules that would otherwise have to be obeyed? If by means of an argument about the priority and urgency of an existential threat the securitizing actor has managed to break free of procedures or rules he or she would otherwise be bound by, we are witnessing a case of securitization”. (BUZAN et al., 1998: 25)

Buzan e Hansen (2009: 214) apresentam uma evolução gradativa no que tange ao processo de securitização. O primeiro afere as decisões não politizadas, em que o Estado não discute nem debate tais temas; o segundo diz respeito às questões que fazem parte das políticas públicas de um Estado, o que requer uma decisão governamental, portanto, essa é uma questão securitária politizada; e, por fim, quando a questão ultrapassa o espectro político e não é debatido como tal, e é, portanto, tratada de forma apressada, normalmente violando os tempos legais e as normativas processuais legais.

Ao inserir o discurso no âmbito securitário, Copenhague advoga que o poder discursivo da securitização vai relacionar atores e objetos. Assim, os atores são aqueles que securitizam uma questão ao declarar algo (um objeto de referência) como sendo uma ameaça existencial (por exemplo, líderes políticos, burocratas, governos, lobistas, grupos de pressão, entre outros). Por sua vez, os objetos de referência são “coisas” que estão sendo ameaçadas existencialmente e têm por direito uma reivindicação legítima de sobrevivência (BUZAN; HANSEN, 2009). O processo só se conclui com a existência de uma audiência que pode ou não tolerar este processo. A aceitação da securitização está relacionada com a capacidade retórica dos atores e do objeto em causa.

Os estudos de segurança da Escola de Copenhague permitem-nos realizar algumas ponderações acerca das fronteiras na América do Sul. Seguindo a linha de raciocínio, podemos afirmar que as fronteiras brasileiras passam por um processo de securitização. Ou seja, o comportamento do Brasil no que se refere a sua atuação regional (MATHIAS *et al.*, 2008), em seu discurso, apresenta um sionismo entre o restante do território nacional e as regiões fronteiriças, gerando o senso comum de que há uma relação causal direta entre os problemas fronteiriços (por exemplo, segurança pública) com os problemas da região de fronteiras (tráfico de armas, drogas, seres humanos; contrabando; descaminho; etc.). Ora, sabe-se que este cenário não é novidade para aqueles que habitam nas regiões de fronteiras no Brasil, entretanto, um problema de segurança nas capitais brasileiras não deve ser de responsabilidade exclusiva das fronteiras. Os atores de securitização, neste caso, são de responsabilidade do Estado brasileiro, que trata a questão fronteiriça da mesma forma como tratava no século passado (FILHO, 2013), e.g., através da atuação das forças armadas que, porventura, cooperam com as forças policiais de varias instâncias institucionais (Política Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar e Guarda Metropolitana, entre outros).

Veremos, portanto, de que forma a segurança e a defesa fazem parte do cotidiano dos atores de securitização das fronteiras na América do Sul, tendo em conta outros processos que acontecem e influenciam direta e indiretamente a construção da realidade fronteiriça (integração regional, conjuntura interna, regional e internacional, por exemplo).

### 3 A VISÃO DAS FRONTEIRAS E O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

Nas últimas décadas, o Brasil tem avançado na definição de uma Política Nacional de Defesa (PND) de modo a traçar um panorama das ameaças à soberania e ao território, definir os interesses nacionais na área de segurança e direcionar esforços para a modernização militar. Um documento basilar nesta construção foi “Política Nacional de Defesa” (BRASIL, 1996), que delineou as condições do Sistema Internacional após o final da Guerra Fria, tratando das novas incertezas inerentes, além das condicionantes mais intimamente relacionadas às condições geopolíticas brasileiras, como o Cone Sul e o Atlântico Sul, e ainda ao traçar os objetivos e prioridades estratégicas relacionados à defesa nacional, de acordo com as características tradicionais da política externa brasileira (PEB), de respeito ao direito internacional público, solução pacífica de controvérsias e rejeição à guerra de conquista, afirmando o compromisso brasileiro com o respeito às fronteiras internacionalmente reconhecidas, condição nacional estável desde o início do século XX.

Apesar disto, o documento, relativamente curto, se mostrou insuficiente. De acordo com Alsina Júnior (2009: 77), a política de defesa ainda se caracterizava por uma desordenada combinação de iniciativas isoladas entre os três braços das forças armadas brasileiras. Isto levou o Ministério da Defesa (MD), criado em 1999, a iniciar uma revisão da PDN, concretizada com um novo documento de PDN (BRASIL, 2005), via emissão do Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005, reafirmando a vertente reativa da defesa nacional, com a utilização do direito de legítima defesa previsto na Carta das Nações Unidas; além disto, incluía a possibilidade de participação de arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

No que refere às fronteiras, este documento reforça o perfil brasileiro, com fronteiras com praticamente todos os países da América do Sul, com extenso litoral e águas jurisdicionais, dando profundidade geoestratégica à tarefa de defesa do território, além de exaltar a necessidade de presença do Estado para vivificação da faixa de fronteira amazônica, dificultada pela baixa densidade demográfica e pelas distâncias. De acordo com o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), são “16 mil km de extensão, dos quais aproximadamente 12 mil correspondem à fronteira da Amazônia Legal. O litoral brasileiro se estende por cerca de 7,4 mil km” (BRASIL, 2012a: 13).

Em consonância, a “Estratégia Nacional de Defesa” (END) (BRASIL, 2012b), constante no Decreto nº 6.705 de 18 de dezembro de 2008, também frisa a importância de vivificação das fronteiras e uso sustentável dos recursos naturais como essenciais para o desenvolvimento das regiões fronteiriças e consequente presença do Estado nestas áreas. Para isto, a transformação do exército deve ser direcionada a esta estratégia de presença, tratando estes

postos fronteiriços como destacamentos avançados de vigilância e dissuação, processo que dependeria do desenvolvimento de um complexo militar- universitário-empresarial capaz de criar tecnologias para utilidade dual (militar e civil), acarretando o desenvolvimento de uma Indústria Nacional de Defesa.

O LBDN (BRASIL, 2012a), em vigor desde o Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013, é considerado pelo Ministério da Defesa como o mais completo acerca das atividades de defesa do Brasil. O livro frisa o papel fundamental do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas na execução da Estratégia Nacional de Defesa, como responsável pela coordenação de programas e garantia da segurança das fronteiras. Além de traçar as condições nacionais e ambiente estratégico internacional, apresenta a estrutura das Forças Armadas e as instituições vinculadas, além de buscar uma integração com a sociedade, colocando seu papel na defesa nacional, e apresentando as capacidades das Forças Armadas à sociedade civil. O documento também expressa a preocupação com o adensamento da presença brasileira nas regiões fronteiriças, com prioridade ao desenvolvimento sustentável e cooperação com países fronteiriços em temas de seguranças e no combate a ilícitos.

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) tem destaque no monitoramento de mobilidade e presença para responder a ameaças ou agressões, especialmente na região Amazônica. O arranjo tem como objetivo:

“Interligar o SISFRON aos sistemas congêneres das demais Forças, do Ministério da Defesa e de outros órgãos federais, evoluindo para um sistema integrado de monitoramento, o Sistema contribuirá para iniciativas unificadas de cunho socioeconômico que propiciem o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças” (BRASIL, 2012a, p. 72).

Em complementação a estas ações vinculadas às forças armadas, estão as iniciativas do Estado brasileiro, vinculadas às instituições civis. Estas abordam as fronteiras sob uma ótica de desenvolvimento regional, buscando propor políticas públicas para avançar na colonização e aproveitamento de seus recursos.

De forma semelhante às iniciativas militares, as ações e programas civis para as fronteiras também passam a se tornar mais frequentes neste século, como o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), definido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como sub-região prioritária (BRASIL, 2007). O PDFF é resultado de uma proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (1999-2002), considerado disperso em ações pontuais resultantes de iniciativas do Poder Legislativo, sem diretrizes claras para o desenvolvimento econômico e melhora nas condições sociais nas regiões fronteiriças. Assim, o PDFF se apresenta com o objetivo de “promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física,

social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul” (BRASIL, 2009: 12). A estratégia de implementação do PDFF gira em torno de três linhas de ação: desenvolvimento e integração das sub-regiões com cidades gêmeas; articulação das prioridades do PDFF e das mesorregiões prioritárias; melhoria nas condições econômicas, sociais e de cidadania na Faixa de Fronteira (BRASIL, 2009, p. 24).

A criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), no âmbito do Ministério de Integração Nacional (MI), vem para auxiliar neste processo, tendo como objetivo propor políticas e coordenar ações governamentais nas fronteiras, assim como promover a integração e desenvolvimento da área abrangida na Faixa de Fronteira, via integração de políticas públicas e entes públicos. A comissão inclui representantes de 20 ministérios e secretarias vinculadas ao poder executivo, cabendo à Secretaria de Programas Regionais do MI o papel de secretaria-executiva (BRASIL, 2010).

Um ponto sensível destacado por Peixoto (2017: 47-48) é a legislação nacional. A principal fonte é a Constituição Federal (CF) de 1988, que define a largura da Faixa de Fronteira em 150 km a partir da linha de fronteira<sup>18</sup>. O autor também cita a Lei nº 6.634 de 1979, que regulamenta atividades estratégicas na Faixa de Fronteira, e a Lei nº 10.683 de 2003, que atribui ao MI a competência para realizar obras públicas na faixa.

Ainda segundo Peixoto (2017: 48), a CDIF é essencial ao desenvolvimento da Faixa de Fronteira devido a suas disparidades características, levantando a necessidade de articulação federativa e participação dos Estados. Os problemas sociais nestas regiões são além de mais agudos – com exceção de Santa Catarina, a Faixa de Fronteira é a região menos desenvolvida dos Estados da federação – mais complexos – mesmo problemas locais de competência municipal ganham dimensão internacional, como no caso das “cidades gêmeas”, localizadas nas linhas de fronteira.

Também cabe destacar o recente relatório publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em conjunto com o MI, referente à oficina de trabalho “Fronteiras do Brasil: uma análise de política públicas”, que foca na discussão do significado de fronteiras, frisando que sua diversidade e importância transcendem as esferas de defesa e segurança nacionais. Neste sentido, o relatório explora a questão fronteiriça para além de sua securitização, discutindo a importância das cidades gêmeas na integração internacional e na PNDR. Especial atenção é destinada às cidades fronteiriças, por serem consideradas diferenciadas das demais em termos de tipo de colonização, base produtiva e oferta de infraestrutura, influindo em sua forma de organização e demandando políticas públicas específicas. Para isso, o IPEA, por meio de sua Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR),

---

18 Se o município estiver apenas parcialmente inserido nesta faixa, tendo território além dela, sua área passa a compor o perímetro da Faixa de Fronteira, o que explica ela possuir mais de 150 km em determinadas.

se alinhou ao MI para desenvolver pesquisas para compreender a realidade da fronteira brasileira e de sua rede de cidades para auxiliar na elaboração de políticas públicas especificamente voltadas ao desenvolvimento destas áreas.

Mais recentemente, vale citar o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016), que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Entre os objetivos do programa estão: integrar ações de segurança pública da União, de inteligência e de controle das fronteiras com participação das Forças Armadas e governos locais, além de países vizinhos; aprimorar gestão de recursos para controle e fiscalização das fronteiras; articular ações com a CDIF. Ao Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras é atribuído o papel de implementar o projeto, sendo formado por representantes de diversos órgãos.<sup>19</sup>

No que se refere ao tema de defesa, os documentos analisados, além de estruturarem as diretrizes para reforma e modernização das Forças Armadas, definem as áreas vitais de defesa nacional como aquelas de maior concentração de poder político e econômico, além de dar destaque à Amazônia e ao Atlântico Sul, com ênfase à vulnerabilidade das regiões fronteiriças, a primeira, também por seu potencial de minerais e de biodiversidade, e o segundo, pela sua importância estratégica, via de escoamento do comércio exterior e fonte de reservas de petróleo. Eles frisam a importância de interlocução entre diversos órgãos da administração pública brasileira, do aumento da presença do Estado via melhor monitoramento e criação de postos avançados, e o adensamento populacional para o desenvolvimento regional e aproveitamento dos recursos estratégicos das faixas fronteiriças. A importância de divulgação dos objetivos de defesa do Estado brasileiro é frisada no LBDN (BRASIL, 2012a) como forma de construir confiança mútua, dada a capacidade nacional de projetar poder militar além das fronteiras. Este gesto também demonstra a percepção nacional da impossibilidade de cumprir o objetivo de resolver problemas fronteiriços sem a parcerias das nações vizinhas, que serão discutidas na próxima seção.

No que se refere às iniciativas do governo federal brasileiro vinculadas aos ministérios civis, é possível notar a crescente preocupação com a articulação entre os entes federais, e a proposição de ações governamentais para auxiliar no desenvolvimento econômico e melhora das condições sociais na denominada Faixa de Fronteira. Estas iniciativas se aproximam mais do proposto pela Escola de Copenhague, no sentido de se buscar uma visão mais alargada do conceito de fronteiras. Entretanto, verifica-se que este movimento ainda se faz de

---

19 Sendo eles: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Agência Brasileira de Inteligência; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa; Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda; Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Cidadania; Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Cidadania; e Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

forma morosa, lenta e sem integração entre os diversos órgãos responsáveis. Ainda estamos, na América do Sul, perante um conceito tradicional das fronteiras, onde o papel do Estado incide majoritariamente no controle das fronteiras. Ao pensarmos nas assimetrias existentes entre os países da América do Sul, podemos afirmar que a projeção regional do Brasil ainda se faz de forma tímida, baseada em valores essencialmente econômicos (neoliberais) (Lafer, 2007).

Neste sentido, a próxima seção dedica-se a explorar o papel das organizações regionais na busca tanto de uma concepção de segurança quanto de fronteiras menos tradicionais, tendo em vista o Brasil como ator regional (*regional player*).

#### **4 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS NA VISÃO SECURITÁRIA DAS FRONTEIRAS NA AMÉRICA DO SUL**

Como visto, o contexto fronteiriço não respeita nenhuma lógica de análise tradicional. Em paralelo ao desenvolvimento de um sistema para gestão das fronteiras, em consonância com as políticas nacionais de defesa, o Brasil avançou neste século na construção de arranjos multilaterais visando desenvolver mecanismos de segurança coletiva com seus vizinhos.

Este processo só se tornou possível visto que etapas anteriores na resolução de problemas regionais foram superadas. No século XIX, os conflitos fronteiriços foram constantes pela demarcação dos limites dos Estados nacionais nascentes, em conjunto com as fortes instabilidades internas devido às guerras de independência. O século XX foi marcado por maior estabilidade, mas ainda perduraram disputas de fronteiras, como entre Argentina e Chile pelo Canal de Beagle, entre Peru e Chile e entre Venezuela e Guiana, além das disputas territoriais na Guerra do Chaco (SOUZA, 2017: 48-49).

A primazia da América do Sul para a política externa brasileira tem início nos anos FHC (1994-2001), em que, sobretudo no segundo mandato, a retórica de importância da América do Sul se torna base para seu programa de “autonomia pela integração” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). De acordo com Vizentini (2003: 98-100), com a mudança no cenário internacional pelas crises cambiais nos tigres asiáticos e países latino-americanos, o discurso de adesão à globalização neoliberal foi substituído pelo tom crítico da tese de globalização assimétrica, ganhando destaque o fortalecimento de parcerias com os países da América do Sul, buscando tanto reaquecer o Mercosul, dificultado pelas diferenças em política cambial entre Brasil e Argentina, quanto incluir novos parceiros, como pela iniciativa da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que estabeleceu uma zona de livre comércio entre Mercosul e Comunidade Andina.

Mas é sobretudo nos mandatos de Lula da Silva (2002-2009) que a América do Sul ganha especial destaque na agenda de política externa. Em conjunto com o Atlântico Sul, totalizam as fronteiras nacionais, o que representa a importância do entorno imediato do ter-

ritório nacional para sua política externa. Para além de interesses econômicos, políticos e culturais, a garantia de estabilidade nas proximidades das fronteiras é vital à segurança nacional.

Assim, o Mercosul passa a ser parte de um arranjo de integração sul-americana, em conjunto com a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) – atualmente, chamada instância técnica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) – e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A segunda representa um nível operacional para construção de infraestrutura para integração em transportes, comunicações e energia. A terceira, criada em 2004 como Comunidade Sul-Americana de Nações e transformada em UNASUL em 2007, com uma abordagem mais abrangente do processo de integração do subcontinente (VIZENTINI, 2003: 100-101).

De acordo com Souza (2016, p. 127), a UNASUL tem atuado como mediadora de conflitos regionais, como os incidentes fronteiriços envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela, quando o primeiro atacou um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território equatoriano, além de atuar em crises domésticas, como nas tentativas de golpe de Estado contra Rafael Correa, no Equador, ou na manobra parlamentar contra Fernando Lugo, no Paraguai.

Por meio do planejamento militar conjunto, a UNASUL tem promovido mecanismos de comunicação entre as forças militares de fronteiras para coordenação de atividades e resolução destes tipos de conflitos (MAGALHÃES; FELICIANO; SILVA, 2017: 68).

No âmbito desta organização e de especial interesse para a temática da segurança é o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cujos objetivos gerais são: consolidação de uma área como zona de paz; construção de uma identidade de defesa sul-americana; criação de consenso em temas de defesa para coordenação de atividades nesta matéria. Isto seria implementado através dos quatro eixos em seu plano de ação, definidos em seu 32º artigo: políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia da defesa; formação e capacitação (UNASUL, 2008). Em conjunto, o aparato institucional formado por UNASUL e CDS se apresenta como ferramenta para solucionar os conflitos da região, sem interferências extrarregionais e, de forma complementar, construir medidas de confiança mútua entre os Estados da região (SOUZA, 2016: 126).

Também englobam o aparato o Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED-CDS) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). O primeiro é uma instância para produção de estudos estratégicos para assessoramento do CDS, cuja missão é contribuir para a consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no estatuto da CDS pela criação e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em defesa (UNASUL, 2008: 91). A segunda é um centro de ensino superior do CDS para capacitação de civis e militares em matéria de segurança e defesa regional, visando consolidar a América do Sul como zona de paz e de estabilidade democrática, via construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa

e geração de consensos na cooperação regional nesta temática (UNASUL, 2008: 109).

Como instância coordenadora do CDS, o Conselho de Ministras e Ministros da Defesa tem dentre seus objetivos a aprovação do Plano de Ação, com cronograma anual de aplicação, elaborado pela Instância Executiva, esta composta pelas Vice-ministras ou Vice-ministros de Defesa (UNASUL, 2008).

Dentre os resultados dos Planos de Ação, cabe apontar os dois Cadernos de Defesa, publicados em 2009 e 2010, em que o primeiro frisou a promoção de uma agenda regional de gestão de defesa mútua, para garantir a governabilidade e consolidação da democracia e da paz na região, e o segundo a adoção de Medidas de Fomento a Confiança e Segurança, que estabeleceram procedimentos para intercâmbio de informações, comunicação de atividades militares e verificação de situação das fronteiras (SOUZA, 2016: 138).

O primeiro dos Cuadernos de Defensa alerta que a coordenação sul-americana em defesa e segurança segue em estágio inicial.

Se mantendrán las tendencias de conflictos tradicionales en temas fronterizos y conflictos no tradicionales que requerirán medidas de prevención. La conflictividad por decisiones que se toman en un país y afectan a los países vecinos seguirá teniendo importancia. El crecimiento de actores armados vinculados al tráfico de drogas y otros ilícitos es cada vez más importante. El incremento de la violencia y la incapacidad del Estado para tener control territorial es una de las principales dificultades. Es necesario superar la dicotomía entre Defensa y seguridad para evitar problemas. Tenemos una institucionalidad débil en la Defensa y necesitamos mejorar las capacidades intelectuales de la gente involucrada (ARAVENA, 2010: 19)

O coronel Samuel Pommier Rocha, Diretor Geral de Políticas de Defesa e Cooperação ao desenvolvimento regional do Ministério da Defesa boliviano, dá destaque à fronteira na condução da política de defesa do país. No âmbito militar, a garantia da segurança nas áreas fronteiriças, pela criação de comandos conjuntos de combate ao terrorismo, contrabando, tráfico de armas e de drogas. Seu governo tem buscado dar atenção especial às Zonas de Seguridad Fronteriza, pela modernização das forças trabalhando nestas regiões e reforma de 29 postos fronteiriços; a importância de apoio governamental à ocupação populacional das áreas limítrofes também é reforçada no texto (ROCHA, 2010).

No segundo caderno (CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO-UNASUR, 2010: 75), o CDS sublinha que o fomento da confiança e segurança entre os países da região depende da comunicação entre os membros a respeito de qualquer tipo de atividade ou manobra militar em zonas fronteiriças, informando aos vizinhos quanto ao número de efetivos, localização, natureza e quantidade de equipamentos a serem utilizados no exercício. O CDS

relaciona a estabilidade nas regiões fronteiriças com a transparéncia nas atividades dos exércitos nacionais, condição também para aumento da confiança mútua e aperfeiçoamento da coordenação entre forças militares para resolução de problemas transnacionais relacionados às fronteiras.

Podemos dizer que, segundo Mendes et al. (2017: 4), o CDS pode ser classificado como uma tentativa de estabelecimento de um mecanismo de segurança cooperativa, mesmo sem ser um órgão militar tradicional, mas sim uma instituição que funciona como um fórum político de compartilhamento de informações relacionadas à defesa, que procura formar uma identidade comum baseada em princípios e valores comuns, como por exemplo, respeito à soberania, integridade territorial, autodeterminação, não intervenção, subordinação de militares ao poder democraticamente constituído, prevalência de direitos humanos, igualdade dos Estados e solução pacífica de controvérsias.

Entretanto, é importante deixar claro que cooperação em defesa não significa cooperação militar. De acordo com Mendes et al. (2017: 4):

A cooperação em defesa repousa na cooperação e no ajuste recíproco das políticas de dois ou mais Estados em relação à ameaça, em que cada parte adapte seu comportamento em função de mudanças no comportamento do outro, em um sentido reprodutivo, inclui exercícios combinados (com o intuito de promover a interoperabilidade de distintas forças militares nacionais), a formação de recursos humanos, o desenvolvimento de tecnologia militar e o intercâmbio de inteligência. Já a cooperação militar possui um escopo mais restrito do que a cooperação em defesa, abrangendo a interação mais especificamente no nível de diferentes forças armadas, como, por exemplo, o intercâmbio entre militares em cursos de formação.

Vale observar que as políticas instituídas pela UNASUL, através do CDS, ainda são pouco efetivas, apesar de tentarem abranger o máximo de informações possível sobre defesa e cooperação. Isso ocorre porque os países membros possuem políticas internas muito distintas e prioridades diferentes, o que torna a UNASUL ainda pouco eficiente.

Outro problema é o sigilo dos estudos do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED-CDS), o que propicia para esse órgão do CDS bastante críticas. Existe troca de conhecimentos entre militares, pesquisadores em geral e ministros de defesa, mas seus resultados são de caráter sigiloso.

Por fim, podemos supor que o funcionamento da UNASUL e do CDS, aquém das expectativas, está relacionado às crises econômicas dos países sul-americanos. A crise do Brasil, país responsável pela maior parte dos recursos e maior colaborador nas trocas comerciais, vem limitando o desenvolvimento dessas instituições. As sucessivas crises políticas e a situa-

ção financeira mudaram as prioridades nacionais, o que, de certa forma, acabou se refletindo na contenção de recursos à UNASUL, CDS e MERCOSUL. Vale mencionar ainda a grave crise na Venezuela, as mudanças na Argentina de Macri etc. “Outro entrave está na falta de experiência dos atores na integração de suas políticas, uma vez que ao longo do tempo existiram apenas conversas bilaterais e acordos com a mesma característica” (MENDES et al., 2017: 14).

O Brasil exerceu significativa liderança nas propostas de integração. O país criou uma estratégia fundamentada na diplomacia, que buscou a integração dentro do contexto de globalização. Vale ressaltar que, inseridas na mesma dinâmica da UNASUL, a ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) e as reuniões de cúpula de chefes de Estado na América do Sul foram, em grande parte, iniciativas brasileiras. Isso fez parte de uma tentativa de consolidação das instituições e de desenvolvimento da economia do país.

Em 2008, enquanto se negociava e se institucionalizava o CDS, o Brasil crescia economicamente, o que propiciava uma projeção de poder (pelos vias econômicas) e promovia um contrabalanceamento regional para com a projeção de poder dos Estados Unidos. Isso colaborou para a criação de uma “rede comum de defesa” entre os países da América do Sul, sustentada pelo compartilhamento entre esses Estados, a fim de que se pudesse coordenar pesquisas para a área de defesa, criar incentivos para a indústria privada (que supre demandas da indústria comum de defesa), para que o continente passasse a ser autossuficiente quanto a insumos. Atualmente, com a crise financeira profunda existente no Brasil, esse balanceamento regional frente à unipolaridade americana se tornou muito caro (LOYOLA apud MENDES et al., 2017: 7).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente capítulo buscamos apresentar as copiosas possibilidades de se abordar o tema fronteiras. Ficou demonstrado que as fronteiras e a segurança nacional e internacional possuem características comuns, podendo ser mutualmente compreendidas tanto em termos teóricos quanto práticos. Portanto, as dinâmicas securitárias, tendo em vista a escola de Copenhague, possuem um arcabouço teórico passível de interpretação no que compete ao processo de securitização das fronteiras na América do Sul.

Sob este aspecto, verificou-se que o conceito de fronteiras possui um caráter multidimensional, arraigado à nova configuração da própria segurança internacional do final do século XX e princípio do XXI. Mais, as fronteiras na América do Sul fazem parte de um processo de securitização que, definitivamente, segue os pressupostos dos estudos críticos de segurança internacional – mais precisamente da escola de Copenhague. Este processo ainda está em construção, em andamento e verificamos que as fronteiras sul-americanas seguem em busca de uma afirmação na região. Galgamos para uma reafirmação conceitual das fronteiras que tenha, como audiência, atores politizados e não-politizados, as sociedades civis, políticas

e internacionais.

No que se refere à construção da realidade fronteiriça da América do Sul a partir da visão brasileira, vimos que as fronteiras ainda fazem parte de uma visão tradicional, embora possamos verificar indícios de mudanças paradigmáticas em prol de uma atuação mais eficiente dos estados sul-americanos. As repercussões desta abordagem se refletem direta e indiretamente nas fronteiras, sabendo-se que a mesma é fruto de um entendimento social e político próprio. Entretanto, verificamos que a cognição brasileira face a este ambiente complexo, multidimensional e dinâmico das fronteiras está em transformação, na medida em que apresentamos as diferentes medidas alusivas a possíveis e diferentes atuações nas fronteiras da América do Sul. Neste aspecto, temos que apontar os esforços de diversos órgãos.

Em contrapartida, a perspectiva das fronteiras ante as organizações regionais, verificou-se que a dinâmica securitária e de defesa ainda está em fase embrionária. As tentativas do CDS representam uma falta de coesão em termos de defesa e segurança na América do Sul que, em termos concretos, apesar das iniciativas brasileiras, pouco se reflete na compreensão, entendimento e transformação das regiões de fronteiras.

Por fim, ainda temos um longo caminho a percorrer acerca das possíveis definições das fronteiras. A discussão a respeito da segurança, embora não exclusiva, faz-se necessária.

## 6 REFERÊNCIAS

- ALSINA JÚNIOR, J. P. S. Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos. 1a. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2009.
- ARAVENA, F. R. América Latina, Defensa y Seguridad en el siglo XXI. In: CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO-UNASUR (Ed.). . Cuadernos de Defensa No.1: Modernización de Ministerios de Defensa. Quito: CDS-UNASUR, 2010. p. 245.
- BOOTH, K. Theory of world security. Cambridge University Press, 2007.
- BRASIL. Política Nacional de Defesa. Brasília: Presidência da República, 1996.
- \_\_\_\_\_. Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jul. 2005. p. 5.
- \_\_\_\_\_. Decreto no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, 23 fev. 2007, p. 8.
- \_\_\_\_\_. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.
- \_\_\_\_\_. Decreto de 8 de setembro de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 8 set. 2010, p. 2 (edição extra).
- \_\_\_\_\_. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Defesa Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b.

- \_\_\_\_\_. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, 17 nov. 2016, p. 1.
- BURCHILL, S. et al. *Theories of international relations*. Palgrave Macmillan, 2013. ISBN 1137311363.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press, 2009.
- BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. *Security: a new framework for analysis*. Boulder Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO-UNASUR. Procedimientos de aplicación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad. In: CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO-UNASUR (Ed.). *Cuardernos de Defensa No. 2: Confianza y Seguridad en América del Sur*. Quito: Consejo de Defensa Sudamericano-UNASUR, 2010. p. 116.
- CORREIA, P. D. P. *Repensar a Guerra: o fim do Monopólio Clausewitiziano*. Revista Janus, 2002.
- CORREIA, P. P. *Manual de geopolítica e geoestratégia* Coimbra: Quarteto Ed., 2002. ISBN 9895580258.
- CROCKER, C. A.; HAMPSON, F. O.; AALL, P. R. *Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world*. US Institute of Peace Press, 2007. ISBN 192922396X.
- FERNANDES, J. P. T. *A Geopolítica clássica revisitada*. Nação e Defesa, v. 2, n. 105, p. 221-244, 2003.
- FILHO, S. S. G. *As Fronteiras do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão 2013.
- GALTUNG, J. *Violence, Peace, and Peace Research*. Journal of Peace Research, v. 6, p. 167-191, 1969.
- KALDOR, M. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge/ Stanford: Polity Press/Stanford UP, 1999.
- LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a Política Externa brasileira: passado e presente*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007.
- MAGALHÃES, D. T. D'ÁVILA; FELICIANO, J. DE M.; SILVA, R. L. DA. *Construção de Confiança e Transparência Militar na UNASUL: avanços e desafios*. Conjuntura Austral, v. 8, n. 42, p. 61-77, 2 out. 2017.
- MAGNOLI, D. *Relações Internacionais: teoria e história*. Saraiva, 2004. ISBN 8502046144.
- MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C.; GIANNINI, R. A. *Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, n. 1, p. 70-86, 2008. ISSN 0034-7329.
- MENDES, Anderson de Araújo [et al]. *Análise do processo de desenvolvimento do CDS/UNASUL em tempos de austeridade*. In XIV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, 2017. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_acade-](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_acade-)

- mia/cadn/artigos/xiv\_cadn/analise\_do\_processo\_de\_desenvolvimento\_do\_cdsunasul\_em\_tempos\_de\_austeridade.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2017.
- MOREIRA, A. Teoria das relações internacionais. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 9724036235.
- MUÑOZ, F.; MARTINEZ, M. L. Hacia una historia de la paz. In: MUÑOZ, F. (Ed.). Historia de la paz: tiempos espacios y actores. Granada: nstituto de la paz y los conflictos - Universidad de Granada, 2000.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. Teoria das Relações Internacionais, correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- PEIXOTO, A. B. Fronteira e integração regional. In: PEGO, B. et al. (Eds.). . Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública, volume 2. Brasília: IPEA : MI, 2017.
- ROCHA, S. P. Conducción política y gestión de la Defensa: presente y futuro del sector Defensa en Bolivia. In: Cuadernos de Defensa No.1: Modernización de Ministerios de Defensa. Quito: CDS-UNASUR, 2010.
- SARFATI, G. Teorias de relações internacionais. Saraiva, 2005. ISBN 8502051156.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA. Bienvenido a Sistemas de Información Geográfica. Disponível em: <<http://www.sig.cosiplan.unasursg.org>>. Acesso em: 06 de nov. 2017.
- SOUZA, T. A. F. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. Carta Internacional, v. 11, n. 3, p. 124, 30 dez. 2016.
- SOUZA, T. A. F. Ameaças Regionais e Cooperação em Defesa: estudo sobre a América do Sul. Conjuntura Austral, v. 8, n. 42, p. 45–60, 2017.
- UNASUL. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília, 2008.
- WILLIAMS, P. D. Security studies: an introduction. In: WILLIAMS, P. D. (Ed.). Security studies: an introduction. New York: Routledge, 2012.
- VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. DE; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. Tempo Social, v. 15, n. 2, p. 31–61, nov. 2003.
- VIZENTINI, P. G. F. Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. 1. ed ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

# LA TRATA DE SERES HUMANOS: LA EXPERIENCIA DE BRASIL

*Franco Perazzoni<sup>20</sup>*

---

**Sumario:** 1. Introducción; 2. La Política y el Plan Nacional de Afrontamiento a la Trata de Personas; 3. Buenas Prácticas en el Afrontamiento Contra la Tsh en Brasil; 4. Conclusion; 5. Referencias.

## RESUMEN

La Trata de Seres Humanos (TSH), en estas últimas décadas, se ha convertido en una de las actividades criminales más lucrativas del mundo, moviendo aproximadamente \$ 32 mil millones al año en todo el mundo, atrás sólo del tráfico de drogas y armas. En un mundo cada vez más globalizado, con redes criminales complejas y muchos actores, prevenir y reprimir la TSH requiere una actuación coordinada y eficiente de las agencias de la ley, así como nos obliga a establecer políticas públicas de apoyo adecuado de víctimas. En Brasil hemos experimentado, en estos últimos años, la creación y el mantenimiento de una política nacional específica. La Política Nacional de Combate a TSH tuvo el mérito de haber reconocido la necesidad de acciones coordinadas y multidisciplinares para combatir la trata de personas, reuniendo, por la primera vez, un grupo diverso de organizaciones e instituciones a favor de esta importante misión. El más importante impacto positivo de esta iniciativa fue precisamente permitir un mayor diálogo entre los diversos actores (autoridades estatales, la sociedad civil e, obviamente, las víctimas) y, por la primera vez, luchar contra la TSH a partir de una perspectiva no sólo represiva, más también preventiva y que busca dar apoyo integral a las víctimas. Obviamente, a pesar de los grandes e importantes avances que hemos logrado, debemos reconocer que todos nosotros (autoridades, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil), apenas comenzamos a dar nuestros primeros pasos para combatir más eficazmente este tipo de delitos.”

---

20 Comisario de la Policía Federal de Brasil, Doctorando en Sostenibilidad Social y Desarrollo (UAb – Portugal). Maestro en Ciencia y SIG (UNL – Portugal). Licenciado en Derecho (UIT), Administración (UCDB), Gestión Ambiental (UCDB) y Comercio Exterior (UCDB). Contato: perazzoni.fp@dpf.gov.br.

## 1 INTRODUCCIÓN

La Trata de Seres Humanos (TSH), una práctica que surgió en la antigüedad con la esclavitud, no sólo nunca dejó de existir, como, en estas últimas décadas, se ha convertido en una de las actividades criminales más lucrativas del mundo (ONUDD, 2006).

Cada año, un sinfín de seres humanos, la inmensa mayoría de mujeres, niños y adolescentes<sup>21</sup> son víctimas de las acciones criminales de las pandillas especializadas.

Se estima que la TSH mueve aproximadamente \$ 32 mil millones al año en todo el mundo, ocupando el tercer lugar en volumen financiero negociado entre los mercados ilegales, atrás sólo del tráfico de drogas y armas (Dias, 2005).

Las redes criminales son complejas y los actores son muchos: formadas por reclutadores, financieros y, en algunas oportunidades, también por funcionarios públicos corruptos (Dias, 2005).

Obviamente, en un mundo cada vez más globalizado<sup>22</sup>, prevenir y reprimir delitos de tal gravedad requiere una actuación coordinada y eficiente de las diferentes agencias de la ley.

Más que eso: combatir eficazmente este tipo de ilícitos nos obliga a establecer políticas públicas específicas, con la atención en el apoyo adecuado de víctimas.

En Brasil, en estos últimos años, hemos experimentado algunos importantísimos logros en esta actividad. Todo por causa de la creación y el mantenimiento de una política nacional específica, que busca integrar diferentes organismos y funcionarios públicos, así como representantes de la sociedad civil.

Algunas de estas experiencias y resultados trataremos de presentar brevemente en este texto.

## 2 LA POLÍTICA Y EL PLAN NACIONAL DE AFRONTAMIENTO A LA TRATA DE PERSONAS<sup>23</sup>

La agenda política brasileña no incluyó, hasta el año 2000, la cuestión de la trata de seres humanos<sup>24</sup>.

---

21 Encuestas de la ONUDD indican que sólo el 4% de las víctimas son hombres y cuando esto sucede, por lo general, son refugiados o inmigrantes.

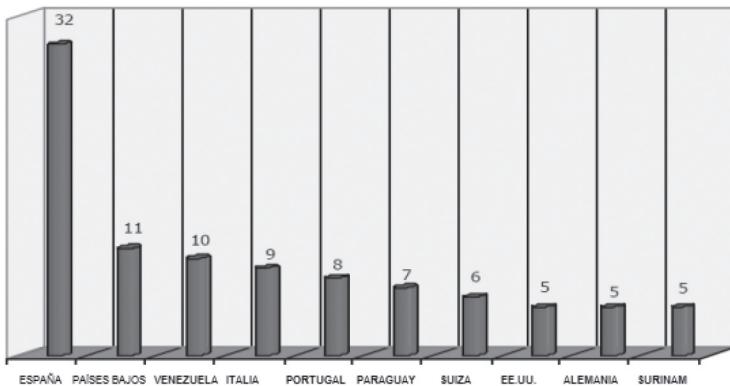
22 Hoy en día “el horizonte del migrante no se limita a la ciudad más cercana o de la capital del estado o del país (...) es el mundo (...) vislumbró en el cine, la televisión, la comunicación entre familiares y amigos (...) de las fronteras de exención de la globalización, los parámetros cambian diario, cuenta con lujo, exuda información, estimula el consumo, genera sueños y, finalmente, crea expectativas de una vida mejor.” (Martine, 2005). \*Traducción nuestra.

23 En Brasil, la ley usa el término “tráfico de pessoas” (“trata de personas”) que usaremos en este trabajo. También vamos a utilizar “trata de seres humanos” (o sus siglas “TSH”).

24 En verdad, el tema, en todo el mundo, al menos desde una perspectiva multidisciplinaria, que aborde tanto la investigación y persecución de los delincuentes como la plena protección a las víctimas, es muy nuevo, e

Un paso importante para la sensibilización de los ciudadanos y autoridades sobre el tema fue la “Investigación sobre la Trata de Mujeres, Niños y Adolescentes para fines de Explotación Sexual Comercial” (Leal y Leal, 2003), realizada en 2002 e publicada en 2003, y cuyos resultados demostrarán la existencia de 241 rutas nacionales e internacionales utilizadas para la trata de seres humanos en Brasil.

### Rutas principales por país de destino



Fuente: Pestraf (Leal y Leal, 2003)

En la secuencia, después de la firma del Protocolo de Palermo<sup>25</sup> y la creciente atención del público sobre la TSH, en 2006, fue creado por decreto presidencial, la “Política Nacional de Afrontamiento contra la Trata de Persona”<sup>26</sup>

La idea central de que dirige toda la política establecida en esta norma es precisamente la importancia de unificar esfuerzos en los diferentes ámbitos públicos a través de acciones integradas de los diferentes organismos en las diversas áreas de actuación estatal, tales

---

emergió sólo con el llamado Protocolo de Palermo, en diciembre de 2000. A este respecto: “(...) El Protocolo representa una nueva forma de ver el problema de la trata de personas, que combina formas tradicionales de control para investigar y castigar a los infractores con medidas para proteger a las víctimas. Los intentos anteriores de abordar el tema desde una perspectiva única no tuvieron éxito, porque no tenían este carácter multidimensional que las Naciones Unidas atribuyen al nuevo instrumento (...) el Acuerdo para la represión de la trata de Mujeres Blancas de 1904 y la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Blancas, de 1910, para la represión de la trata de mujeres y niños de 1921 y para la Represión de la Trata de Mujeres de 1933 (...) han sido creadas con el fin de suprimir la trata de determinadas categorías de personas y tenían sus acciones enfocadas, en primer lugar, en la repatriación de las víctimas, así como el castigo de los criminales (...) La preocupación por la prevención y la atención a las víctimas, todavía, no era un foco de los Estados” (Bijos, 2008). \*Traducción nuestra.

- 25 Oficialmente conocido como el “Protocolo Adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, que fue internalizada en la orden jurídica de Brasil a través del Decreto N° 5017 del 12/03/2004.
- 26 La Política Nacional de Afrontamiento a la Trata de Seres Humanos fue establecida por el presidente de Brasil a través del Decreto N° 5.948, de 26 de octubre, 2006.

como: Justicia, Seguridad Pública, Salud, Educación, Bienestar Social y Derechos Humanos<sup>27</sup>.

El decreto se divide en tres capítulos:

- **Disposiciones Generales:** En el artículo 2 tenemos la misma definición de “trata de personas” prevista en el Protocolo de Palermo: “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza o otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (ONU, 2003). Por otro lado, importante aclarar que, en Brasil, el párrafo 7 del mismo artículo establece una marcada diferencia en comparación con el Protocolo de Palermo, sobre todo su artículo 3 (b)<sup>28</sup> al afirmar que la “El consentimiento de una víctima es irrelevante para la configuración de la trata de personas”. En otras palabras, la Política Nacional de Brasil se centra en la cuestión de la explotación<sup>29</sup> como constituyente esencial de la definición de trata de personas y hace caso omiso de cualquier análisis de consentimiento (se obtuvo de forma espontánea o no).<sup>30</sup>
- **Principios y Directrices:** Proporciona las declaraciones que sirven de directrices a todo el Programa Nacional. Entre las directrices generales, creemos que podemos destacar: “El fomento de la formación y capacitación de profesionales para prevenir y combatir la trata de personas y para la verificación de la condición de víctima y el cuidado y la reintegración social de las víctimas”. Las directrices específicas se dividen en tres áreas: I. Prevención (por ejemplo, la realización de campañas sociales y educativas); II. Represión (por ejemplo, la cooperación policial internacional y nacional); II. Atención a las víctimas directas e indirectas (refugios temporales, asistencia jurídica y social, la protección de

---

27 El texto es el resultado de un esfuerzo conjunto de las agencias del Ministerio de Justicia (entre ellos, la Policía Federal) y otros 11 ministerios, así como aproximadamente 50 organizaciones de la sociedad civil.

28 Que establece: “El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas con el fin de cualquier tipo de explotación establecido en el párrafo (a) de este artículo se tendrá en cuenta si se utiliza uno de los medios establecidos en el inciso (a).”

29 Entendida como: “Al menos la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

30 Esta perspectiva es llamada de paternalista por sus críticos. Sin embargo, especialmente en el caso de las trabajadoras sexuales, creemos, conduce a una visión más objetiva del problema y evita la discriminación fruto del conservadurismo, especialmente de las autoridades y integrantes de las fuerzas del orden (policía, abogados, fiscales y jueces) que permitiría una automática y seriamente equivocada conclusión de que por tratar se de una persona que obtiene la vida con el trabajo sexual, una prostituta habría consentido en la explotación, dejando de evaluar el principal en este tipo de delito, que es precisamente se fue explotada o no, así como en qué medida y gravedad.

la privacidad y la identidad de las víctimas, entre otros).

- **Acciones:** relaciona las acciones multidisciplinarias que se ejecutarán en el marco del Programa Nacional. Se subdividen en 12 áreas, de acuerdo con el respectivo Ministerio (I. Justicia y Seguridad; II. Relaciones Exteriores; III. Educación; IV. Salud; V. Asistencia Social; VI promoción de la igualdad racial; VII Trabajo y Empleo; VIII Desarrollo; IX Derechos Humanos; X. Protección y Promoción de los Derechos de la Mujer; XI Turismo; XII Cultura).

Se ve, pues, que la Política Nacional tuvo el mérito de haber reconocido la necesidad de acciones coordinadas y multidisciplinares para combatir la trata de personas, reuniendo, por la primera vez, un grupo diverso de organizaciones e instituciones a favor de esta importante misión.

Podemos decir, por tanto, que el primero y más importante impacto positivo de esta iniciativa fue precisamente permitir un mayor diálogo entre los diversos actores (autoridades estatales, la sociedad civil e, obviamente, las víctimas) y, por la primera vez, luchar contra la TSH a partir de una perspectiva no sólo represiva, mas también preventiva y que busca dar apoyo integral a las víctimas.<sup>31</sup>

Seguramente poner en práctica, de manera efectiva, una política de género, no es simple.

Para esto, la Política Nacional previó sabiamente que se elabore, con frecuencia y de forma metódica, el **Plan Nacional de Afrontamiento a la Trata de Personas** (PNETP), mediante el establecimiento de prioridades, plazos y objetivos. El PNETP<sup>32</sup> por lo tanto, es el instrumento que pone en práctica la Política Nacional.

Presentaremos, en seguida, resumidamente, algunas de las acciones ejecutadas en el PNETP que pensamos pueden servir de inspiración para otras naciones que deseen abordar el TSH.

## 1 BUENAS PRÁCTICAS EN EL AFRONTAMIENTO CONTRA LA TSH EN BRASIL

En esta sección, se presentarán algunas de las experiencias y prácticas que, creemos, ha sido de fundamental importancia para el afrontamiento al TSH en Brasil.

31 Este conjunto de instituciones y actores se llama Red de Afrontamiento a la Trata de Personas.

32 El primer PNETP fue lanzado en 2008, a través del Decreto 6.347/08, con el objetivo de integrar los órganos del gobierno federal e la sociedad civil contra la TSH. A su vez, el segundo PNETP, lanzado en 2013, fue “implementado a través de acciones conjuntas a nivel federal, estatal, del condado y municipales, y en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales” (Decreto 7.901/13). En otras palabras, el nuevo PNETP establece que las acciones se llevan a cabo de forma coordinada por los tres niveles de gobierno - federal, estatal y municipal - con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Para una mejor comprensión de los detalles de estas prácticas se recomienda la lectura de los documentos constantes de nuestras referencias.

#### a. LA RED DE AFRONTAMIENTO A LA TRATA DE PERSONAS

Con ya se mencionó en la sección anterior, creemos que la principal innovación de la política nacional y sus planes fue, precisamente, haber abordado la cuestión de la TSH a través de una perspectiva multidisciplinaria, por entender que este fenómeno criminal de graves repercusiones requiere un tratamiento integral, con la participación de las diferentes esferas de gobierno y de la sociedad civil, en tres frentes diferentes (prevención, represión y atención a las víctimas directas e indirectas).

Este conjunto de instituciones y organismos se llamó **Red de Afrontamiento a la Trata de Personas** (RETP, en la sigla en portugués) con, entre otros, los siguientes objetivos: i) Promover y fortalecer la cooperación entre los organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales en Brasil y en el extranjero; II) reducir las vulnerabilidades, teniendo en cuenta la identidad y características de los grupos sociales; III) la formación de profesionales, instituciones y organizaciones relacionadas a el tema; III) producir y difundir información sobre la trata de personas y acciones para su combate; IV) sensibilizar y movilizar a la sociedad para prevenir la ocurrencia, riesgos e impactos de la trata de personas.

#### La estructura de la RETP:



Los Núcleos de Afrontamiento a la Trata de Personas (NETPs, en la sigla en portugués) resultan de fundamental importancia para PNETP porque ejecutan una amplia gama

de tareas como: a) planificar el desarrollo de acciones locales de afrontamiento contra la trata de personas; b) articular, la estructura y la consolidación de los servicios y redes existentes, creando un sistema de referencia estatal para atender a las víctimas de la trata de personas; c) sistematizar, desarrollar y difundir estudios, investigaciones e información sobre la trata de personas; d) formar agentes que participan directa o indirectamente en la lucha contra la trata de personas e su relación con la promoción de los derechos humanos; e) coordinar los estudios para la creación de Puestos Avanzados que se instalarán en los puntos de entrada y salida de personas, según el criterio de cada estado o municipio.

A su vez, los **Puestos Avanzados** permiten la recepción de brasileños deportados o no aceptados en el extranjero. Están ubicados en los puntos de entrada (fronteras, carreteras, puertos y aeropuertos) y se componen de equipos multidisciplinares (abogados, psicólogos y trabajadores sociales). El cuidado humanizado de estos migrantes tiene como objetivos: a) identificar las posibles víctimas de la trata de personas; b) llevar a cabo campañas locales sobre la forma de prevenir la trata de personas y orientar y apoyar a las familias de las víctimas brasileñas ya en el extranjero (por ejemplo: facilitando el apoyo a través de los consulados brasileños y otras organizaciones en el extranjero, etc.).

Brasil cuenta con 13 Puestos Avanzados<sup>33</sup> y 16 Núcleos de Afrontamiento a la Trata de Personas.

#### NÚCLEOS DE AFRONTAMIENTO A LA TRATA DE PERSONAS E PUESTOS AVANZADOS



33 Para aprender más acerca de las experiencias y las actividades desarrolladas en un Puesto Avanzado, recomendamos la lectura del informe “**Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes: Sistematização da experiência de um ano de funcionamento do posto**”, Disponible en Internet. Este y otros informes del Ministerio de Justicia de Brasil están disponibles en: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7B5753E656-A96E-4BA8-A5F2-B322B49C86D4%7D>

Dentro del gobierno federal, el Ministerio de Justicia mantiene la **Coordinación de Afrontamiento a la Trata de Personas**, que hace la articulación entre los Núcleos de Afrontamiento y los Puestos Avanzados. La coordinación también promueve seminarios técnicos tres veces al año para aumentar el flujo de información.

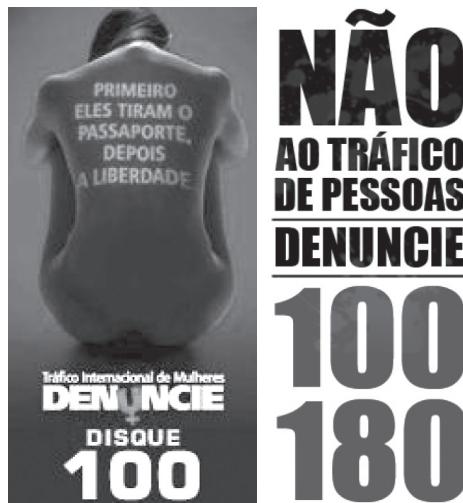
Dado el tamaño del Brasil, también hay, en los Estados miembros y los municipios, **Comités de Enfrentamiento a la Trata de Personas**. Los comités funcionan de manera análoga a la coordinación central en el Ministerio de Justicia con el objetivo de establecer las políticas y los planes estatales y locales específicos.

La RETP también cuenta con la participación de los organismos de apoyo y asistencia social como **CRAS** y **CREAS<sup>34</sup>** y los de órganos de **Seguridad y Justicia<sup>35</sup>**, **Salud Pública**, **Embajadas y Organizaciones No Gubernamentales**.

#### b. CAMPAÑAS Y LINEA ABERTA

El Ministerio de Justicia ha puesto en marcha un servicio telefónico gratuito para denunciar la trata de personas (el número 100, accesible de cualquier teléfono).

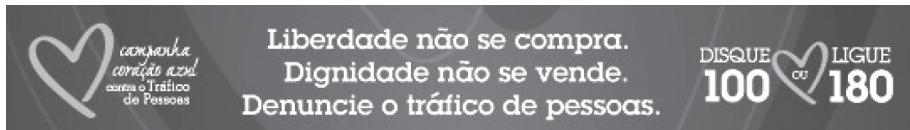
La denuncia también se puede hacer a través de correo electrónico: **disquedenuncia@sedh.gov.br** o por el teléfono **180** (denuncias de violencia contra las mujeres).



**“No a la trata de personas. Reportarlo.”**

- 
- 34 En un breve resumen, el CRAS (Centro de Referencia para la Asistencia Social) busca prevenir la ocurrencia de situaciones de riesgo antes de que sucedan. Los CREAS (Centro de Referencia Especializada para la Asistencia Social), a su vez, trabajan con personas después que ya se ha instalado el riesgo, o ya tuvieran sus derechos violados (víctimas de violencia física, psicológica y sexual, negligencia, abandono, amenazas, abuso y la discriminación social).
- 35 Entre las mejores prácticas directamente relacionadas con la seguridad y la justicia están las investigaciones y operaciones de la Policía Federal, que se abordarán oportunamente.

También se realizan, con frecuencia, en Brasil, campañas para la concientización de la población sobre la trata de personas, como la Corazón Azul, una iniciativa de las Naciones Unidas y que permite también que personas expresen su solidaridad con las víctimas de la trata de personas.



**Campaña Corazón Azul: “La libertad no puede ser comprada. La dignidad no está en venta. Reporte la trata de personas”.**

Estas campañas en conjunto con la línea abierta se revelan de grande importancia a la concientización e lucha contra la trata de personas. Sólo como ejemplo, los datos oficiales muestran que la campaña **Corazón Azul** de 2010 aumentó en 1.500% el número de llamadas a los números 180 e 100. Muchas de esas denuncias fueron esenciales para empezar e apoyar importantes investigaciones criminales realizadas por la policía federal en aquel año y en los siguientes.

#### c. INVESTIGACIONES, ESTUDIOS, DIAGNÓSTICOS Y OTRAS PUBLICACIONES

Como se mencionó anteriormente, un paso importante para el mejor conocimiento del problema de la trata de personas en Brasil se dio a partir de los primeros estudios sobre el tema, en particular la identificación de las posibles rutas y de lo perfil de las víctimas, en 2002.

Por ser una actividad criminal organizada y, por tanto, dinámica, no hay duda de que es muy importante que estos estudios e diagnósticos deben ser frecuentes, con el fin de dirigir mejor el labor de prevención, aplicación y atención a las víctimas, así como el desarrollo de materiales, manuales y cursos sobre el tema.

En este sentido, cabe señalar los siguientes documentos e iniciativas<sup>36</sup>:

- **Evaluación de la Trata de Personas en las Regiones Fronterizas de Brasil:** Producido por El Secretariado Nacional del Ministerio de Justicia (SNJ/MJ), en Colaboración con la Oficina Contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas (ONUDD) y el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). Estudio sin precedentes, reveló detalles sobre trata de personas en los 11 estados de frontera de Brasil e identificó al menos 475 víctimas entre

<sup>36</sup> La lista completa de las publicaciones se puede verificar y acceder directamente en la página web MJ: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7B5753E656-A96E-4BA8-A5F2-B322B49C86D4%7D>

2005 y 2011 (mayoría de adolescentes e mujeres entre 18 y 29 años)<sup>37</sup>.

- **Trata de personas con fines de explotación sexual:** Producido por la OIT y publicado por el Ministerio de Justicia, está orientado al público en general, pero más específicamente, a los agentes y las autoridades de Justicia y Seguridad Pública. Trae de una manera didáctica informaciones importantes sobre la trata de personas con fines de explotación sexual: el “modus operandi” de los delincuentes, las rutas principales, el perfil de las víctimas y los delincuentes y el papel de cada uno de las agencias estatales en su enfrentamiento.
- **Guía para Periodistas con referencias e información acerca de la trata de seres humanos:** Elaborado por la ONG “Repórter Brasil”, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Secretaría Nacional de Justicia del Ministerio de Justicia. Tiene como objetivo proporcionar, a los periodistas y otros profesionales de los medios de información, estadísticas y datos sobre esta modalidad delictiva y, así, contribuir a la mejora de la discusión sobre la trata de personas en los medios de comunicación.



### **Algunas de las principales publicaciones sobre la trata de personas en Brasil.**

#### **d. ACCIONES DE FORMACIÓN PARA EL AFRONTAMIENTO A LA TRATA DE PERSONAS**

El Ministerio de Justicia, a través de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) y la Policía Federal en colaboración con otros órganos de gobierno y de las organi-

37 Según el Ministerio de la Justicia, este estudio reveló nuevas modalidades que hasta ahora no se habían mencionado en la literatura sobre la trata de personas en Brasil, tales como la explotación de la mendicidad y la servidumbre doméstica de niños y adolescentes, personas utilizadas para llevar al exterior sustancias estupefacientes ilegales y ate mismo adolescentes víctimas de trata con fines de explotación en clubes de fútbol. Aunque no es el tema principal del estudio, el informe también proporciona información sobre la migración interna en Brasil y las migraciones internacionales a Brasil. La investigación es el resultado de un acuerdo de cooperación firmado entre la SNJ y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP).

zaciones internacionales como la OIT realizan, desde 2004<sup>38</sup>, varias actividades de formación relacionadas con la TSH.

El tema, hoy, también se convirtió en parte del currículo obligatorio de los cursos de formación profesional en varias policías brasileñas.

La SENASP también ofrece un curso en línea sobre el tema a través del portal <https://ead.senasp.gov.br/>, con duración de 40 horas.

En 2010, fue publicado el “Manual de Entrenamiento Acerca de afrontamiento de la trata de personas”<sup>39</sup> con el “objetivo de proporcionar, a los diferentes actores que participan en el afrontamiento a la trata de personas, subsidios conceptuales para que puedan entender mejor la dinámica de este tema en Brasil (MJ, 2010).

En 2013, se creó también un currículo mínimo nacional para los cursos destinados a la preparación de profesionales de seguridad pública sobre la trata de personas. Entre los objetivos generales de esta matriz, fueron listadas: I) promover y alentar las acciones y cursos de formación y capacitación en el enfrentamiento a la trata de personas; II) promover una comprensión integral y coordinada de la trata de personas para ayudar al desarrollo de actividades de formación, estimulando prácticas interdisciplinarias y transversales en el proceso de aprendizaje; III) la formación y desarrollo de las acciones para combatir la trata de seres humanos con un enfoque en la protección de los derechos humanos; IV) comprender la complejidad del fenómeno de la trata de personas en una visión interdisciplinaria y transversal; V) contribuir a la formación y el empoderamiento de los segmentos comprometidos con el afrontamiento a la trata de personas; VI) asistir en la evaluación de la formación de los profesionales que intervienen en este proceso.

#### e. INVESTIGACIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

En los últimos 10 años, la Policía Federal realizó diversas operaciones contra la trata de personas, incluidas investigaciones a largo plazo y movilización de agentes policiales para efectuar varias prisiones simultáneas.

Algunas de las principales operaciones:

38 En 2004 se organizó el Seminario Nacional sobre la Trata de Mujeres, Niños y Adolescentes para fines de Explotación Sexual en Brasilia, a la que asistieron representantes de la Policía Civil y Militar de todo el país, así como los superintendentes de las Policía Federal, con el fin de introducir el tema a los diferentes profesionales de la seguridad pública. Después de este evento, se organizó seminarios de actualización regional, con la formación de cerca de 300 profesionales de la seguridad pública de todo el país (Fuente: MJ).

39 La versión digital del documento está disponible en la página web del Ministerio de Justicia: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/manualcapacitacao-1.pdf>

OPERACIÓN	REALIZACIÓN	OBJETIVO	ORDENES DE ALLANAMIENTO	DETENCIONES
MUCURIPE	25/10/2004	Grupo que movía más de 1 millón de libras al mes con el tráfico internacional de mujeres en las ciudades de Fortaleza, Recife y Dortmund (Alemania)	11	11
CASTELO	03/12/2004	Combate a la trata internacional de seres humanos. Siete personas fueron detenidas.	16	7
CASTANHOLA	14/04/2005	Una banda que operaba en el tráfico internacional de mujeres a España y Portugal.	12	12
BABILÔNIA	05/08/2005	Una banda internacional dedicada a la trata de seres humanos. La acción se llevó a cabo simultáneamente en España.	30	7
ÉXODO	03/11/2005	Una banda especializada en la trata internacional de personas.	13	6
BYE BYE BRASIL	14/09/2005	Una organización criminal especializada en la introducción ilegal de Brasileños en el extranjero, principalmente en los EE.UU.	45	36
LUSA	18/06/2006	Una banda dedicada al tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. Dos personas fueron detenidas.	2	2
TARÓ	28/03/2006	En conjunto con la Policía Judicial Suiza. Una organización delictiva internacional dedicada a la trata de mujeres.	12	12
AFRODITE	14/12/2006	Organización criminal. 8 personas fueron arrestadas.	18	8
AFRODITE II	24/12/2006	Combatir el tráfico nacional e internacional de mujeres.	18	2
CASTELA E MADRID	06/09/2006	Detención de miembros de bandas especializadas en la trata de personas.	0	19
MAR EGEU	07/03/2006	Trata de personas. 3 personas detenidas.	44	3
TARANTELÀ	21/03/2006	Una organización criminal especializada en el tráfico internacional de seres humanos con fines de explotación sexual.	6	5
CARAXUÊ	18/10/2006	Identificar y detener a una banda especializada en trata de personas para el ejercicio de prostitución.	10	10
MEDIADOR III	03/08/2006	Una banda que traficaba personas en el aeropuerto de Vitoria (ES) y en Serra (ES).	11	11
CEGONHA	09/02/2006	Una banda especializada en la inmigración ilegal de los niños a los Estados Unidos.	8	17
ESPAÑOLA	26/04/2007	Grupo criminal que alaciaba mujeres en Mato Grosso, llevándolos a Europa de forma clandestina, a la prostitución.	3	4
SODOMA	22/01/2007	Detención de banda especializada en la trata de personas en el aeropuerto de Vitoria.	3	3
SABINAS	28/06/2007	Trata de personas. 9 personas detenidas.	13	9
ZEUS	23/08/2007	Trata de personas. 4 personas detenidas.	4	4
ANJOS DO SOL	30/04/2008	Una red de tráfico interestatal de mujeres para su explotación sexual, en el municipio de Eusebio.	0	19
SANTA TERESA	24/04/2008	Trata de personas. 11 personas detenidas.	0	11

FÉRIAS	25/11/2008	Trata internacional de personas. 9 detenidos.	15	9
TREVISÓ	30/04/2008	Trata internacional de personas. La acción policial se realizó simultáneamente en Italia y en Brasil.	4	7
PIAN JU	08/12/2009	Una organización criminal especializada para introducir ilegalmente personas de origen extranjera.	23	12
ABRANTES	14/01/2009	En conjunto con la Policía de Suiza (Cantón del Tesino, Lugano) combatió la trata internacional de personas.	3	6
LUXÚRIA	19/05/2009	Detención de dos mujeres por tráfico internacional de personas.	2	2
DA SHAN	22/05/2009	Una banda especializada en ingresar ilegalmente a los ciudadanos chinos en Brasil.	24	14
MEDIADOR IV	15/07/2009	Una banda que operaba en el tráfico internacional de mujeres brasileñas para la prostitución.	4	8
HARÉM	31/07/2009	En conjunto con autoridades de República Dominicana y de los Estados Unidos. 12 personas detenidas.	10	12
MESSALINA	20/08/2009	Combatir la trata de mujeres argentinas para prostituirse en el estado de Santa Catarina.	5	4
COTRAPE	09/03/2009	Trata de personas. 3 detenidos.	2	3
FERRARI	05/03/2010	Trata internacional de mujeres con fines de explotación sexual en Europa.	0	2
ATENÉIA	15/04/2010	Combatir la trata de mujeres y niñas con fines de prostitución.	2	5
JOIO	18/11/2010	Desmontar organización criminal especializada en delincuencia centrado en el tráfico internacional de personas con fines de inmigración ilegal.	38	12
NEMESIS	24/11/2010	Una red internacional de tráfico de mujeres.	4	4
COYOTE	20/07/2012	Interrumpir un grupo que introdujo o ocultó ilegalmente extranjeros de diversas nacionalidades.	0	6
GARINA	24/10/2013	Pandilla que traficaba mujeres brasileñas a Angola para la prostitución..	11	5
PLANETA	30/01/2013	Organización internacional (Brasil-España), dedicada a la trata de personas con fines de prostitución.	3	2
NINFAS	09/07/2013	Organización criminal especializada en la trata de mujeres.	5	0
ROTA DOS SOLNHOS	29/05/2013	Organización criminal dedicada a la práctica de la trata de personas con fines de prostitución.	5	2
LIBERDADE	15/05/2013	Tráfico Internacional de personas y trabajo esclavo.	14	0
ABROAD	24/10/2013	Trata internacional de niños y adolescentes.	6	0
COIOTE II	10/02/2015	Organización criminal especializada en fraudar documentos para presentación a la Embajada de los Estados Unidos con el fin de obtener la visa.	5	6
			464	339

**Principales operaciones contra la trata de personas 2004-2015 (Fuente: Coordinación General de Defensa Institucional de La Policía Federal de Brasil, 2015).**

#### 4 CONCLUSION

La trata de personas, en todo el mundo, es un tema extremadamente complejo, corriente, serio y, por lo tanto, de importancia primordial.

Obviamente, su enfrentamiento requiere una actuación coordinada y eficiente de las diferentes agencias de la ley.

Más que eso: combatir eficazmente este tipo de ilícitos nos obliga a establecer políticas públicas específicas, con la atención en el apoyo adecuado de víctimas. Debe haber participación de los varios sectores de las organizaciones estatales y de la sociedad civil.

En Brasil, en estos últimos años, hemos experimentado algunos importantísimos logros en esta actividad, en especial: i) la creación de una política nacional específica, que busca integrar diferentes organismos y funcionarios públicos, así como representantes de la sociedad civil; ii) mayores investimentos en su aparato represivo, sobre todo en las áreas de inteligencia y la infraestructura, dado que los agentes criminales se perfeccionan continuamente con el fin de eludir la actividad represiva de lo estado.

Además, a pesar de los grandes e importantes avances que hemos logrado en los últimos años, debemos reconocer que todos nosotros (autoridades, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil), apenas comenzamos a dar nuestros primeros pasos para combatir más eficazmente este tipo de delitos.

Hay mucho que hacer y el camino es largo.

Sigamos adelante.

#### 5 REFERENCIAS

BRASIL. Decreto N° 5.948, de 26 de octubre, 2006.

BRASIL. Decreto N° 6.347, de 8 de enero, 2008.

BIJOS, Cecília. (2008) **A insuficiênciadas ações brasileiras no enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas.** Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Internacional Econômico e Tributário, Universidade Católica de Brasília. (URL: <http://portalrevistas.ucb.br/index.php>, 11/02/2015).

DPF. Departamento de Policía Federal de Brasil. Coordinación General de Defensa Institucional de La Policía Federal de Brasil. **Operaciones contra la trata de personas** (2004-2015). Brasilia: DPF, 2015.

DIAS, Cláudia Sérvulo da Cunha. (2005) **Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual.** Brasilia: OIT.

ILO. International Labour Office. (2005) **Action against Trafficking in Human Beings.** (URL: <http://www.ilo.org>, 12/02/2015).

LEAL, Maria Lúcia y LEAL, Maria de Fátima (Org.) **Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil.** Relatório

final. Brasília: CECRIA, 2003.

MJ. Ministerio de la Justicia de Brasil. **Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, MJ: 2007.

UNODD. **Toolkit to Combat Trafficking in Persons: Global Programme Against Trafficking In Human Beings**. New York: UN, 2006.

MARTINE, George. (2005) **A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21**. São Paulo Perspec., vol.19, n.3, pp. 3-22.



# INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS BRASILEIROS À LUZ DA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA

*Alex Jorge das Neves<sup>40</sup>*

*Heloisa Marques Gimenez<sup>41</sup>*

*Marco Aurélio Machado de Oliveira<sup>42</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A Integração das Forças de Segurança Pública nas Fronteiras Brasileiras: Algumas Iniciativas Institucionais; 3. Da Integração nas Fronteiras à Integração Transfronteiriça: A Experiência da União Européia; 4. Considerações Finais; 5. Referências.

## RESUMO

A extensa fronteira terrestre brasileira e a diversidade de instituições estatais responsáveis pela segurança pública no país impõem à sociedade brasileira o debate da integração em diversos aspectos. Primeiramente, a integração entre as próprias instituições estatais e corporações policiais para a garantia de uma segurança articulada e efetiva e, em segundo

---

40 Capitão da Polícia Militar de Goiás, atualmente exerce a função de Assessor Especial do Secretário de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária de Goiás. Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Bacharel em Geografia pela Universidade Federal de Goiás, exerceu cargos de Direção e Assessoramento Superior na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (DAS 4), como Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais, Gerente de Projetos e Assessor da Secretaria Nacional de Segurança Pública, bem como desenvolveu atividades de Gerente do Programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), instituído a partir da edição do Plano Estratégico de Fronteiras (Decreto 7.496/2014) de 2011 a 2014. Coordenou o Setor de Operações de Inteligência da Força Nacional de Segurança Pública no contexto da Operação Sentinela, realizada nas regiões de fronteira brasileira em apoio do Departamento de Polícia Federal, de 2009 a 2010. Contato: alex.j.neves@gmail.com.

41 Heloisa M. Gimenez é doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e docente da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Contato: heloisa.gimenez@unila.edu.br.

42 Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP), Professor de História Moderna e Docente do Quadro Permanente do Mestrado em Estudos Fronteiriços na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), membro do GT América Latina y Medio Oriente da CLACSO. Contato: marco.cpan@gmail.com.

lugar, a necessidade de integração com os países vizinhos nas regiões de fronteira. Na última década foram realizados esforços do poder público no sentido da integração interna, com dispositivos legais e iniciativas, assim como observou-se uma especialização de tais políticas para as regiões de fronteira. Neste capítulo analisamos estas experiências e identificamos as suas lacunas; à luz de um caso exitoso de integração transfronteiriça em segurança pública da União Europeia, apontamos as características da integração regional sul-americana que ainda impedem o avanço da questão no nosso país e região.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da segurança pública no Brasil é bastante delicado e complexo pelos diferentes elementos que o compõem. Contamos com índices elevados de criminalidade, de violência e de sensação de insegurança em todo o país, mas os grandes centros urbanos e as regiões de fronteira destacam-se neste cenário e têm sido alvo de intensos debates entre o poder público, a sociedade civil e a academia.

O Brasil tem quase 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres, compreendendo três regiões (norte, centro-oeste e sul), onze estados da federação (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e conta com mais de quinhentos municípios em sua região de fronteira. Fazemos divisa com nove países (Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai), além do território francês ultramarino da Guiana Francesa. As características geográficas das fronteiras brasileiras são bastante heterogêneas, havendo limites terrestres geodésicos, fluviais, habitados e desabitados.

Algumas regiões mais populosas no território brasileiro e nos territórios vizinhos limítrofes conformam as chamadas cidades-gêmeas (STEIMAN, 2002), que são as localidades nas quais se insere preferencialmente o nosso objeto de estudo. Nesses locais, os principais temas a serem considerados pelo poder público na elaboração de suas políticas são aqueles inerentes à dinâmica socioeconômica do território, como a circulação de pessoas, mercadorias e a oferta de serviços básicos. Em decorrência desta dinâmica, e acentuados por demandas do território nacional como um todo, há os temas descritos como problemas de fronteira, como o contrabando, o descaminho, o tráfico de pessoas, o narcotráfico e o crime organizado em suas diversas vertentes (CURBET, 2006).

Lidar com o conjunto dessas questões requer um esforço interno e de articulação externa dos países envolvidos num mesmo território. Sob a perspectiva da segurança internacional, as práticas ilícitas assistidas nas fronteiras são denominadas “novas ameaças” – na medida em que se considera que o Sistema Internacional no âmbito regional da América do Sul está livre de situações de guerras interestatais, os próprios Estados são ameaçados pela criminalidade e ilegalidade no que se refere à solidez de suas instituições, controle do território

e possibilidade de garantia de segurança às suas populações (VARGAS VELÁZQUEZ, 2012).

Regionalmente, a segurança e a defesa têm sido debatidas no bojo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, principalmente, da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), sob o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Na medida em que a tema da segurança pública nas regiões de fronteira tem interface inexorável com a esfera internacional, surgem questionamentos e demandas a respeito de mecanismos de institucionalização de políticas neste âmbito. Por isso, nos interessa debater especificamente iniciativas recentes do Estado brasileiro que buscam preencher lacunas da institucionalização e viabilização da segurança pública nas regiões fronteiriças.

Neste capítulo, apresentaremos a iniciativa dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), suas origens e motivações e os principais desafios enfrentados até então. Para tanto, fazemos uma exposição do marco legal da segurança pública no Brasil e dos programas governamentais que estão sendo implementados, com a especificidade das ações realizadas nas regiões de fronteira. A integração das forças de segurança pública experimentada nos Centros Integrados de Comando e Controle nas cidades-sede de realização da Copa do Mundo, em 2014, podem servir de base para o novo modelo de governança e gestão dos GGIFs nos próximos anos nas regiões de fronteira.

Trazemos também a experiência da integração entre instituições e forças de segurança pública entre Portugal e Espanha, no âmbito da União Europeia, destacando a importância da integração nas fronteiras assim como da integração transfronteiriça, envolvendo a região de fronteira comum entre diferentes países. A reflexão e a prática da integração com os países vizinhos são uma necessidade para o Brasil, devido à sua imensa e diversa fronteira terrestre, sobretudo em um contexto regional de expansão da integração entre os países em seus vários aspectos. Nesse sentido, apontamos algumas reflexões e desafios no âmbito da segurança pública nas fronteiras a serem debatidos pelo conjunto da sociedade brasileira.

## **2 A INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: ALGUMAS INICIATIVAS INSTITUCIONAIS.**

A integração das forças de segurança pública no Brasil é um tema complexo e difícil, devido aos diversos fatores que o envolvem. O primeiro deles seria com relação à própria estrutura estatal à qual competem as políticas públicas nesta área: entre União e entes federados, são mantidos cinco órgãos policiais com prerrogativas de segurança pública a serem exercidas concomitantemente no mesmo território, de acordo com o Artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). São eles: polícia federal, política rodoviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares; em alguns municípios são constituídas, ainda, as guardas municipais. São enfrentados problemas como competição entre as corporações, desconfiança entre os agentes, falta de priorização política da temática

por parte dos gestores em determinados contextos, etc.

Nas regiões de fronteira, o desafio é ainda maior; no âmbito da segurança pública, além da atuação das instituições federais, estaduais e municipais já mencionadas, soma-se a atuação das Forças Armadas, que possuem poder de polícia na Faixa de Fronteira<sup>43</sup>. Adicionalmente, há a atuação de órgãos de fiscalização, como a Receita Federal do Brasil, auxiliar nos temas da segurança pública, além dos diversos órgãos homólogos replicados em cada um dos países com os quais o Brasil possui fronteiras. Nota-se que a garantia da segurança pública nas fronteiras é uma atividade que implica em um grande esforço institucional nacional e internacional, e, consequentemente, em um custo elevado para os cofres públicos.

Não é de hoje que o assunto integração vem à tona no Brasil. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vem, desde 2003, fomentando diversas medidas para diminuir o distanciamento entre as instituições que atuam na segurança pública no país. Dentre elas, destacam-se os Gabinetes de Gestão Integrada, que, segundo Soares (2009), foram fruto da análise e observações de algumas experiências denominadas “Forças-Tarefa”<sup>44</sup>, que foram aprimoradas para

manter as virtudes e eliminar alguns problemas, a exemplo da descontinuidade [das ações], institucionalizando a experiência, dotando-a de permanência, continuidade e cercando-a de ingredientes indispensáveis para a realização de todas as suas potencialidades. (SOARES, 2009: 262).

Na ótica de Soares (2009), as decisões por consenso, um princípio fundamental dos GGIs, seria um antídoto para enfrentar as resistências institucionais e individuais dos envolvidos nesse novo arranjo de gestão. Porém, seria fundamental que o governo federal buscassem normatizações que evitassem o retorno ao “isolamento e fragmentação das instituições de segurança pública [...]” (SOARES, 2009: 264), o que ainda é incipiente.

Segundo Neves e Souza (2015), no ano de 2011, os Gabinetes de Gestão Integrada apresentaram um novo formato, desenhado especificamente para as regiões de fronteira, chamados de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), visando diminuir as distâncias entre as heterogêneas instituições envolvidas com as questões de Segurança Pública nas regiões fronteiriças.

---

43 A Faixa de Fronteira corresponde à extensão de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres (Art. 20 CF/88). O poder de polícia das Forças Armadas para estas áreas está estabelecido pela Lei Complementar nº 36/2010, que altera a Lei Complementar nº97/99). Disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp136.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm#art4), e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm), respectivamente. Acessado em 29/03/2015.

44 Tratam-se de ações policiais integradas, contando com a participação de diversos órgãos federais, estaduais e municipais, com objetivos, foco e espaço temporal delimitado e específico, não dotado de continuidade e permanência.

A partir de 2011, surge um novo arranjo de gestão das políticas de segurança pública de cunho territorial: os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), instituídos a partir da publicação do Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011, que criou o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)<sup>45</sup> conduzido pelo Ministério da Justiça, Defesa e Fazenda e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), conduzido pela SENASP. (NEVES e SOUZA, 2015: 11)

Ainda que tenham havido esforços para integrar as instituições envolvidas com a segurança pública no Brasil, e a criação e os desdobramentos do Plano Estratégico de Fronteiras são exemplos desses esforços, são enormes os problemas nessa área.

Apesar de o referido Plano ter sido revogado e substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteira, através do Decreto 8.903 de 16 de novembro de 2016, os GGIFs continuaram formalmente a serem instâncias de governança locais para catalisar a cooperação, articulação e integração das instituições, a partir das diretrizes emanadas nacionalmente pelo recente Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. O Comitê em questão possui apenas cinco meses e ainda é temerário afirmar sua efetividade no contexto da governança nacional da política de segurança nas fronteiras.

É importante destacar que a realização dos grandes eventos, em especial da Copa do Mundo de 2014, trouxe uma nova configuração ao cenário da integração, seja pela dimensão do evento, seja pela histórica dificuldade de instituir um protocolo comum de planejamento e atuação conjunta entre os atores envolvidos com a segurança pública. Segundo Neves e Souza (2015) “[...] a preparação das ações de segurança pública para a Copa do Mundo deveria superar um grande desafio, o da integração das instituições [...]” (NEVES e SOUZA, 2015: 11).

Considerando que o Brasil assinou um extenso protocolo de responsabilidades com a Federação Internacional de Futebol (FIFA) sobre o tema da segurança, foi instituída uma estrutura específica de governança e gestão<sup>46</sup> para fazer frente aos compromissos assumidos, todos com um foco específico e de espaço temporal delimitados (Neves e Souza, 2015).

Dentre as estruturas apontadas por Neves e Souza (2015), algumas são emblemáticas e bem difundidas durante e após a Copa do Mundo da FIFA de 2014, havendo sido inclusive objeto de proposta de campanha da Presidente da República Dilma Rousseff para segurança pública a partir de 2015. O objetivo seria replicar os esforços de integração, denominados Cen-

45 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm). Acessado em 29/03/2015.

46 Segundo o TCU (2014), “[...] de acordo com o Banco Mundial, governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente”. Segundo essa ótica, a governança tem como escopo prioritário avaliar, direcionar e monitorar resultados. Já a gestão, “[...] diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão” (TCU, 2014, p.46-47, apud WORLD BANK, 2013).

tros Integrados de Comando e Controle (CICCs), estruturas utilizadas com diversos aparatos tecnológicos embutidos, bem como protocolos de ações interagências, com vistas a ser mais um ambiente de facilitação da integração entre os órgãos de segurança pública.

Uma preocupação explanada pelos autores, e que dialoga bastante com a necessidade de criação de instâncias permanentes de cooperação e integração em segurança pública no Brasil e nas regiões de fronteira, está expressa a seguir:

[...] É sabido que as ações de segurança da Copa possuíam um foco muito restrito e específico, tanto em escala temporal quanto de escopo, um envolvimento maciço da alta gestão do Governo Federal, dos Governos Estaduais e Municipais, além da grande estrutura de gestão e governança, que permitiram a efetividade dos esforços conjuntos das instituições de segurança pública e defesa social [...] (NEVES e SOUZA, 2015: 32)

A principal questão que ficou suspensa é: como manter e expandir a sinergia, integração e exercício contínuo da liderança situacional, do planejamento estratégico, tático e operacional integrado nas ações permanentes da segurança pública, no dia-a-dia dos milhares de profissionais que atuam nas centenas de municípios brasileiros ou pelo menos nas sessenta cidades gêmeas do Brasil com os dez países fronteiriços?

No caso das regiões de fronteira, é importante destacar que existe apenas um Centro Integrado Internacional<sup>47</sup> funcionando de forma permanente, que se localiza na cidade de São Jorge do Oiapoque, na Guiana Francesa, fronteira com o município amapaense de Oiapoque. Mesmo assim, o único representante brasileiro naquele espaço de cooperação é um integrante do Departamento da Polícia Federal, que atua como canal de comunicação entre os órgãos franceses e brasileiros. Ainda que desempenhe um papel importante, a iniciativa tem uma abrangência e um desempenho de integração limitados.

Nesse contexto, a proposta de aperfeiçoamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira é de que eles se tornem instâncias permanentes de cooperação e integração em segurança pública em território brasileiro e com os países limítrofes, a serem instalados prioritariamente nas cidades gêmeas da Faixa de Fronteira, devendo contar com atores brasileiros federais, estaduais e municipais, bem como dos países vizinhos.

O governo brasileiro, por meio do Ministério da Justiça, sinalizou tempos atrás, mas ainda apenas no campo das ideias, uma medida que aponta para o início desta integração. Numa entrevista concedida ao jornal Folha de S. Paulo, o então Ministro da Justiça José Eduardo Car-

---

47 Mesmo que os GGIFs sejam instâncias de governança previstas no Plano Estratégico de Fronteiras, que tem a incumbência de articular localmente os órgãos de segurança pública, as reuniões realizadas ocorrem periodicamente de acordo com cada uma das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, não funcionando as 24 horas por dia nas regiões de fronteira.

dozo, em virtude de sua participação em um evento organizado pelo veículo de comunicação na cidade de São Paulo denominado “Contrabando no Brasil”<sup>48</sup>, anunciou a criação de um Centro Integrado de Comando e Controle na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Segundo a reportagem, o protótipo inicial seria construído na região de Foz do Iguaçu.

O projeto vai reunir as inteligências do Brasil, Paraguai e Argentina numa rede de informações para o combate ao contrabando. Com apoio das forças de segurança dos três países, seria possível ter acesso a informações comerciais e de imigração na região. Em depoimento à Folha de SP, Cardozo confirmou a importância de um projeto unindo forças. “Mesmo se colo-cássemos um homem a cada 50 metros de fronteira, não resolveríamos a fiscalização. Precisamos de inteligência”, explicou. Hoje, segundo ele, o controle das fronteiras é um dos grandes gargalos na segurança pública. A resolução seria possível somente com a integração de forças de inteligência e uso da tecnologia. O custeio do projeto ficaria a cargo do Brasil e Argentina, deixando o vizinho Paraguai isento. Os Centros Integrados utilizados durante a Copa do Mundo nas cidades-sedes serviram de inspiração para o projeto. (A Gazeta do Iguaçu, 2015)<sup>49</sup>

A iniciativa possivelmente tentará replicar a experiência de integração ocorrida durante a Copa do Mundo de 2014, por meio de seu modelo de governança e gestão, mas com a especificidade das fronteiras (unindo-a à experiência mais extensa dos GGIJs), onde as ações cotidianas e permanentes de segurança pública para o enfrentamento ao narcotráfico ou para a prevenção e repressão a homicídios no território atingem de maneira acentuada a população local.

### **3 DA INTEGRAÇÃO NAS FRONTEIRAS À INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: A EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA.**

Parece-nos útil observar as experiências similares em andamento em outros continentes a respeito da segurança pública em regiões fronteiriças e a integração entre instituições governamentais nacionais e internacionais entre países limítrofes. Contudo, há que atentar para as diferenças institucionais dos processos de integração regional em cada caso. O caso que iremos observar ocorre na União Europeia (UE), porém ressaltamos que a UE, por ter existência jurídica e institucional própria, o que é diferente de uma soma de estados-membros em uma estrutura, fornece condições diferentes à integração transfronteiriça daquelas observadas na América do Sul. Queremos com isso chamar atenção para o que do nosso ponto de vista é central para o desenvolvimento do processo em questão: a criação de mecanismos e ferramentas institucionais que permitam a integração em nível internacional, sem, no entanto, fazer uma análise simplista

48 Conferir em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1605510-governo-planeja-centro-de-controle-na-triplice-fronteira.shtml>, e <http://arte.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/12/crime-sem-castigo/a-entrada.html>. Acessado em 09/04/2017.

49 Disponível em: <http://foz.portaldacidade.com/noticia/id/6470/ministro-anuncia-centro-de-controle-para-fronteria/>. Acessado em 09/04/2017.

de aplicação de uma experiência de um contexto a outro contexto completamente diferente.

Em outubro de 2014, houve a oportunidade de uma delegação do governo brasileiro verificar *in loco*, em visita técnica coordenada pelo Ministério da Integração Nacional – contando com a participação do Ministério da Justiça e da Frente Nacional de Prefeitos – o Centro de Cooperação Policial e Aduaneiro (CCPA) nas cidades gêmeas de Tui (Espanha) e Valença do Minho (Portugal). O referido Centro de Cooperação é composto por integrantes das diferentes forças policiais e órgãos aduaneiros de Espanha e Portugal, que trabalham 24 horas por dia de forma integrada e ininterrupta. A partir de diversos protocolos integrados, bases de dados são compartilhados entre os membros. Existem mecanismos, por exemplo, que permitem o acesso e trânsito de veículos oficiais e agentes policiais em ambos os lados da fronteira para atendimento de ocorrências de emergência, dinâmicas que não existem nas áreas de fronteira do Brasil com os países da América do Sul, para o qual não há previsão legal e institucional.

O CCPA foi possível a partir de alguns instrumentos jurídicos. O primeiro deles é o Acordo de Schengen, de 1985, firmado ainda no âmbito do Benelux (união econômica entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo) com Alemanha e França, anterior ao ingresso de Espanha e Portugal na então Comunidade Europeia (que se deu em 1987), que trata da supressão dos controles nas fronteiras comuns internas na Europa. Outros documentos base do CCPA são o acordo bilateral entre Espanha e Portugal sobre Cooperação Transfronteiriça em matéria Policial e Aduaneira, de 2007, e as diretrizes europeias sobre boas práticas para estes centros, de 2008.

Um destaque dado pelos gestores públicos espanhóis e portugueses é que a cooperação estabelecida localmente só se tornou efetiva ao longo do tempo em função da existência de instrumentos poderosos de cooperação em âmbito regional. Uma vez que, sem que fossem instituídos de forma supranacional pela União Europeia, não se viabilizava um trabalho transfronteiriço efetivamente integrado.

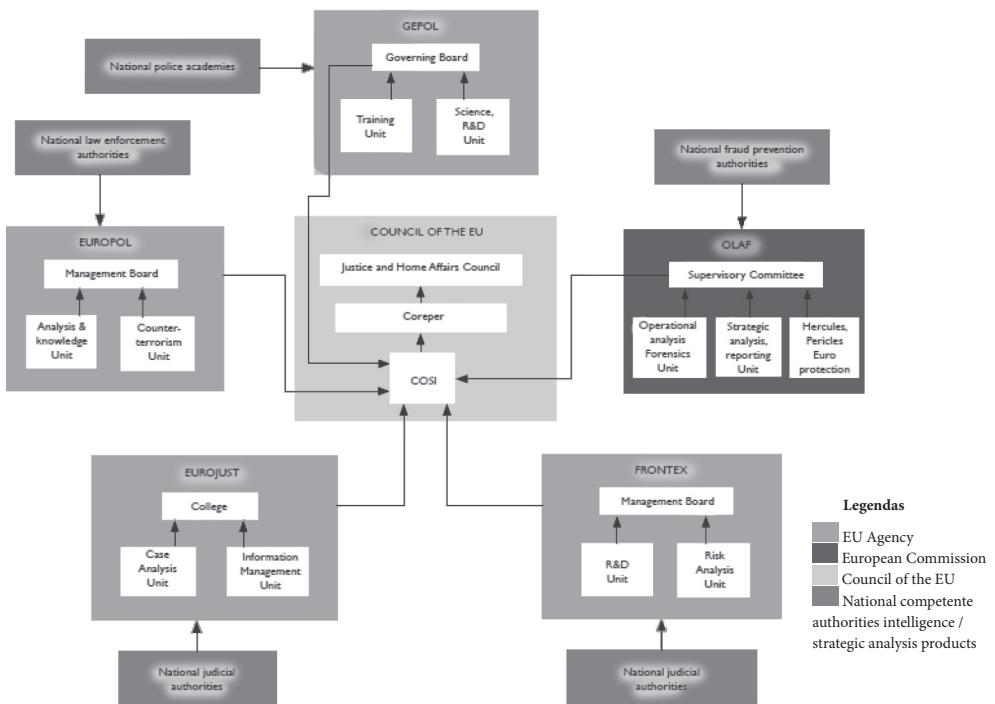
É importante destacar as reconfigurações trazidas para as dinâmicas de integração, possibilitadas pelo acordo de Shengen. Nas, as atividades policiais passaram do modelo que conhecemos na América do Sul e no Brasil para zonas efetivamente integradas, sem fronteiras internas. Trata-se de espaços entre nações europeias que passaram a ser áreas de intersecções com atuações conjuntas e integradas. Em certa medida, isso aboliu os controles fixos e sistemáticos entre esses países e permitiu um processo de amadurecimento e integração institucional muito forte.

Apesar disso, não podemos deixar de mencionar o “desequilíbrio crescente entre os Estados e interesses nacionais, que pode igualmente levar à desconstrução desse projeto comum longamente construído”, (SENASA, 2016: 106), especialmente pelos graves problemas relacionados à imigração, após a “Primavera Árabe” e os conflitos na Síria. Estes têm gerado fortes sentimentos nacionalistas, separatistas e de desconfiança mútuas, que têm minado o princípio da solidariedade europeia, a exemplo do “BREXIT”, que definiu, através de plebiscito, a separação

da Grã-Bretanha da União Europeia. Mesmo assim, tais problemas desse modelo não desqualificam as diversas estratégias e metodologias de atuação integradas verificadas em toda Europa.

Com o fim das fronteiras internas na Europa - é muito difícil imaginar um paralelo com o nosso continente -, algumas estruturas supranacionais, com atuação no continente, foram instituídas, a exemplo da Europol, Frontex e Eurojust. Falamos aqui de instâncias responsáveis por ações conjuntas no continente com poderes de polícia e atuação ou investigações, operações policiais e ações judiciais conjuntas. Esses mecanismos, aliados a outros, fazem parte de uma Gestão Integrada de Fronteiras ou “Integrated Border Management - IBM”, que corresponde ao conceito de articular ações das diversas instituições públicas do continente europeu que atuam nas áreas de fiscalização e controle fronteiriços, sempre no contexto dual, de controle e abertura das fronteiras, que podem ser visualizadas na figura 1. (SENASA, 2016: 255).

**Figura 1 – Estrutura e relações das diferentes agências e instituições da União Europeia**



Fonte: SENASP, 2016: 260.

Importante ressaltar que, no caso da EU, um dos grandes desafios tem sido identificar e desenvolver os arranjos de gestão necessários, seja no campo da articulação, político, normativo, científico ou humano, que garantam o melhor controle possível. Com isso permitir-se-ia, paralelamente, a dinamicidade necessária para os grandes fluxos e trocas comerciais

internas do continente e para fora.

Sendo assim, a FRONTEX é uma das iniciativas mais importantes desse contexto supranacional e de Gestão Integrada de Fronteiras, que possui algumas competências importantes para o controle e fiscalização das fronteiras externas da União Europeia, conforme podemos verificar a seguir:

A coordenação e o bom funcionamento dos mecanismos de controle e a fiscalização fronteiriços, tal como definidos no Código das Fronteiras Schengen, incluindo a realização de análises de risco relevantes e produção de inteligência sobre crime e criminalidade de fronteiras;

A detecção e investigação da criminalidade transfronteiriça em coordenação com todas as autoridades competentes e responsáveis pela aplicação da lei na matéria;

A implementação de um modelo de controle em quatro níveis (i.e. medidas de controle dentro do espaço de livre circulação, controle de fronteiras, a cooperação com os países vizinhos, medidas e operações em cooperação com países terceiros);

A cooperação das diferentes agências de gestão das fronteiras externas (em particular as guardas de fronteiras, alfândegas, forças de polícia, órgãos de segurança e outras autoridades competentes no plano nacional);

A coordenação e coerência das atividades dos Estados-Membros e das instituições e outros organismos da Comunidade e da União. Fonte: (SENASA, 2016: 265).

As operações integradas são as ações mais visíveis da Frontex, em que a permanente troca de experiências entre as diversas agências é a essência da política de gestão integrada de fronteiras. Inclusive, dentre inúmeras práticas exitosas, uma chama atenção pela simplicidade e profundidade do senso de integração, que é a metodologia denominada “inventário central de equipamento técnico disponível - CRATE”. Trata-se de um mapeamento das diversas estruturas tecnológicas e equipamentos que os diversos países da Europa estão dispostos a ceder um aos outros por algum período (SENASA, 2016: 266). Tal medida, aparentemente simples, demonstra o nível de maturidade institucional e de articulação entre os países da EU, que, trazendo para nossa realidade, nem mesmo entre as instituições brasileiras atualmente é factível, pela imaturidade no planejamento de ações integradas.

As práticas verificadas nos lócus fronteiriços da União Europeia, bem como as estra-

tégias desenvolvidas para aprimorar a integração e articulação fronteiriça e transfronteiriças, podem ajudar o Brasil e seus vizinhos, seja de forma bilateral, multilateral ou através dos fóruns existentes. Pensamos que, assim, tanto o Mercosul quanto a Unasul poderiam desenhar estratégias mais efetivas de troca de informações, capacitação, treinamento e controle dos fluxos fronteiriços.

Em relação aos controles dos fluxos, a União Europeia enxerga os eixos terrestres, aéreos e marítimos como parte de um todo, diferentemente do desenho inicial da política de segurança nas fronteiras oeste do Brasil. Nesse cenário, uma importante consultoria contratada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, para mapear as políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da União Europeia, apontou como necessário para política brasileira incluir a costa marítima como área estratégica, exatamente pela grande quantidade de movimentação de cargas e pessoas diariamente:

Tendo em vista a situação geográfica do Brasil, é fundamental a inclusão no seu Plano Estratégico de Fronteiras a sua extensa faixa de fronteira marítima, além dos diferentes “arcos” das fronteiras terrestres, pois, ainda que seja difícil fazer uma avaliação empírica dos tipos e volume do trânsito e fluxos (ilícitos) que atravessam ou circulam pela faixa de fronteira marítima do país, pode-se avançar a hipótese de que esta é consideravelmente utilizada por redes criminosas transnacionais para diversos fins – dentre as quais as do tráfico de drogas e entorpecentes. (SENASA, 2016: 299).

Após publicação da referida pesquisa, por sugestão da própria SENASP, a Presidência da República incluiu a perspectiva marítima como estratégica no Decreto nº 8.903/2016, porém, ainda não refletiu em ações práticas da política brasileira.

Outro aprendizado muito importante da política europeia, que vem sendo aplicado sistematicamente desde o ano 2000, e que pode servir de parâmetro para política brasileira e do continente sul americano, diz respeito aos mecanismos de comunicação e coordenação da cooperação regional e internacional e aplicar novas tecnologias. Isso serve tanto para “facilitar a comunicação e troca de informações, criação de bases de dados comuns, mas igualmente para modernizar os instrumentos de vigilância e monitoramento dos fluxos” (SENASA, 2016, p. 300). Tais princípios têm extrapolado essas vertentes, chegando até à formação dos profissionais e gestores que atuam nos controles fronteiriços.

Apesar dos acontecimentos dos últimos anos, a União Europeia tem como premissa que apenas através de uma cooperação permanente é que as políticas e ações na área podem ser eficientes. Se o Brasil e seus vizinhos tiverem o intento de políticas devidamente alinhadas e com efetividade, essa regra é condição primordial para sucesso da política. Porém, infelizmente, o nível de maturidade institucional e dos processos de cooperação ainda

não permite ações mais elevadas de articulação. Nesse contexto, podemos sistematizar cinco grandes princípios que podem servir de parâmetros para as políticas de segurança nas fronteiras brasileiras:

Agir proativamente; ter estratégias políticas com objetivos e alvos bem definidos; administrar as deficiências; maximizar o alcance das políticas e demais instrumentos de segurança e proteção de fronteiras; dissuasão como instrumento de controle. (SENASA, 2016: 305)

Tais princípios consolidaram a gestão de segurança em áreas de fronteiras comuns da União Europeia. E, mesmo com todos os problemas verificados atualmente, servem de balizamento e direcionamento estratégico para otimização e aprimoramento dos mecanismos e arranjos de gestão integrada das políticas nacionais e internacionais no contexto da segurança e controle fronteiriços, seja no Brasil ou nos vizinhos sulamericanos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Realizamos aqui o exame das iniciativas do Estado brasileiro para a integração das ações de segurança pública nas fronteiras, internamente entre as nossas instituições e externamente em conjunto com os países limítrofes, assim como do caso ilustrado estabelecido entre Espanha e Portugal e no restante da União Europeia. Eles nos permitem inferir que não serão suficientes, para a realidade das fronteiras brasileiras e para o contexto regional sul-americano, apenas a instalação de Centros Integrados de Comando e Controle na Fronteira ou a transformação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras em Centros Permanentes de Cooperação em Segurança Pública. Mais do que isso, deverá existir uma grande concertação entre o Brasil e seus países vizinhos, com o envolvimento de todos os atores da área, em nível político e de arranjo institucional.

Seja por meio dos Estados nacionais ou de atores subnacionais, seja no escopo do Mercosul ou da Unasul, a partir de acordos bilaterais ou multilaterais, será necessário grande esforço para que essa cooperação seja real e efetiva. Para a realidade da segurança pública em regiões de fronteira, “boa vontade” e esforços individuais e até coletivos dos atores locais são, infelizmente, insuficientes. O que impera é a necessidade de instrumentos ratificados entre os países, que permitam a efetividade da cooperação institucional permanente e sistêmica, especialmente nas cidades gêmeas, sendo a União Europeia portadora de boas e exitosas práticas nessa seara.

#### **5 REFERÊNCIAS**

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública:** coletânea 2003 – 2009. Secretaria Nacional de Segurança Pública; Elaboração: Wilquerson Felizardo Sandes, João Bosco Rodrigues, Eraldo Marques Viegas. Brasília – DF.

Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009. p. 343.

BRASIL. Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da União Europeia: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização, Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha, José Camilo da Silva. – Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. p. 313.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 96.

CARDOSO, Bruno de Vasconcelos. **Megaeventos esportivos e modernização tecnológica:** planos e discursos sobre o legado em segurança pública. Horizonte Antropologia, vol.19 no.40 Porto Alegre. 2013

COLI, A. **Centro Integrado de Comando e Controle (CICC):** ferramenta de integração para o Estado Rede. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

CURBET, Jaume. **La glocalización de la (in)seguridad.** La Paz: Plural, 2006. 97 p.

NEVES, Alex Jorge das; SOUZA, Handerson Serra Dourada de. **Os Centros Integrados de Comando e Controle e as ferramentas de Gestão e Governança para Integração em Segurança na Copa do Mundo de 2014.** 2015, 32 p.

SOARES, L.E. **Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública:** Gênese; Implantação; Desdobramentos. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Gabinetes de gestão integrada em segurança pública: coletânea 2003 – 2009.* Secretaria Nacional de Segurança Pública; Elaboração: Wilquerson Felizardo Sandes, João Bosco Rodrigues, Eraldo Marques Viegas. Brasília – DF. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009. p. 262-268.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira:** um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002. 118p.

VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo (Coord.). **El prisma de las seguridades en América Latina: escenarios regionales y locales 1a ed.** - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2012. 320p.

## LEIS BRASILEIRAS

DECRETO Nº 7.496, DE 8 DE JUNHO DE 2011.Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm). Acessado em: 29/03/2015.

LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm. Acessado em: 29/03/2015.

LEI COMPLEMENTAR N° 136, DE 25 DE AGOSTO DE 2010. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp136.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm#art4). Acessado em: 29/03/2015.

## DOCUMENTOS EUROPEUS

**ACORDO ENTRE A REPÚBLICA PORTUGUESA E O REINO DE ESPANHA SOBRE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA EM MATÉRIA POLICIAL E ADUANEIRA.** MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. Decreto nº13/2007. Portugal. Diário da República, 1.a série—N.o 134—13 de Julho de 2007.

**Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.** 14 de Junho de 1985.

**Directrizes europeias sobre boas práticas para os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira.** Conselho da União Europeia. Bruxelas, 23 de Setembro de 2008.

## Periódicos

Folha de São Paulo, 20 de março de 2015. **Governo planeja centro de controle na Tríplice Fronteira.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1605510-governo-planeja-centro-de-controle-na-triplice-fronteira.shtml>. Acessado em: 20/03/2015.

\_\_\_\_\_, 20 de março de 2015. **Crime sem castigo.** Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/12/crime-sem-castigo/a-entrada.html>. Acessado em: 20/03/2015.

Portal da Cidade, Foz do Iguaçu, 20 de março de 2015. **Ministro anuncia Centro de Controle para Fronteira.** Disponível em: <http://foz.portaldacidade.com/noticia/id/6470/ministro-anuncia-centro-de-controle-para-fronteira/>. Acessado em: 20/03/2015.

# A GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS NO CANADÁ: INSTITUIÇÕES, ASPECTOS E ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO<sup>50</sup>

*Rafael Francisco França<sup>51</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Aspectos da Estrutura Canadense para Controle de Fronteiras; 3. Características da Gestão Securitária Canadense; 4. Considerações Finais; 5. Referências

## RESUMO

O presente capítulo tem por objetivo apontar alguns aspectos da estrutura canadense voltada à gestão securitária de fronteiras, abordando as características mais notórias do sistema e alguns de seus paradoxos. Para tanto, serão analisadas entrevistas com profissionais que exercem suas funções nas duas principais instituições securitárias daquela fronteira, RCMP (Royal Canadian Mounted Police) e CBSA (Canada Border Service Agency), indicando-se a dualidade das atuações nos Portos de Entrada (Ports-of-Entry) e entre eles ao longo dos limites territoriais com os Estados Unidos. Ao final, serão tecidas considerações sobre o modelo e

- 
- 50 O presente texto faz parte das pesquisas realizadas pelo autor junto ao Centre for International and Defence Policy – CIDP, Queen’s University, Kingston/ON, Canadá, entre abril e outubro de 2017, em doutorado-sanduíche pelo PPGEEI/UFRGS-CAPES.
- 51 Rafael Francisco França é Delegado de Polícia Federal desde 2002. Foi Sargento do Exército Brasileiro e Analista Judiciário da Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio Grande do Sul entre os anos de 1994 e 2001. É graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Ciência Policial e Investigação Criminal pela Academia Nacional de Polícia (ANP/DF), em Gestão da Segurança Pública na Sociedade Democrática pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA – Canoas/RS), em Direito Penal e Processo Penal pela Escola Superior do Ministério Público (ESMP/RS) e em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Mestre em Ciências Criminais também pela PUC/RS (2014), atualmente é doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), com realização de estágio doutoral junto ao Centre for International and Defence Policy (CIDP), Queen’s University, Kingston/ON, Canadá. É Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Bagé no Estado do Rio Grande do Sul e já coordenou/participou de investigações em repressão ao tráfico de drogas, roubos, crimes previdenciários, corrupção, contrabando, pornografia infantil e em outras áreas de atuação da Polícia Federal. Nos últimos anos, concentra suas pesquisas em modelos de gestão securitária de fronteiras e nas necessárias adaptações pelas quais deve passar o sistema brasileiro. Contato: rafaelrff@gmail.com

acerca de alguns pontos semelhantes e outros incongruentes com o sistema brasileiro.

## 1 INTRODUÇÃO

A manutenção dos controles e da vigilância na enorme fronteira canadense é tarefa desafiadora. São portos de entrada distantes entre si, com efetivo aquém do ideal, o que faz dessa atividade uma missão complicada, ainda mais pelas diferenças geográficas, pelo relevo e pelas adversidades climáticas em grande parte dos meses. Por ter seus limites territoriais somente com os Estados Unidos, tanto ao sul como a oeste, no Alasca, o Canadá goza de vantagens e desvantagens. Seu sistema de controle de fronteiras não é tão complexo como o mantido pelos estadunidenses, sendo formado basicamente por estruturas compartilhadas entre algumas poucas instituições.

As *vantagens* acima citadas estão intimamente ligadas à existência de uma extensa rede de vigilância no outro lado da fronteira, haja vista o aparato estadunidense, sistematizado e voltado exclusivamente para tanto. Esse mesmo sistema foi enormemente incrementado após os ataques de 11 de setembro de 2001 e vêm merecendo maior atenção com a assunção de Donald Trump e com a crise dos refugiados. As trocas de experiências e de informações entre os sistemas de gestão securitária dos dois países são facilitadas pela cooperação existente em outros campos e pelo idioma inglês, falado na maioria das províncias canadenses, o que potencializa a interação entre as equipes. Some-se a esse fator a concepção do Canadá como um dos maiores parceiros comerciais dos Estados Unidos, com seu governo demonstrando extremo interesse nessa estrutura, devendo ser observado que, com o advento do NAFTA (North American Free Trade Agreement), o volume de negócios entre os países do bloco aumentou significativamente, ainda mais com o ingresso das regras de livre comércio também com o México<sup>52</sup>.

As principais *desvantagens* giram em torno de diferenças no tratamento das questões de fronteira, tendo como base os motivos pelos quais se controla e se vigia tal região. Para os estadunidenses, importa mais manter ou até mesmo aumentar o sistema securitário, mesmo que se considere estável a situação com o Canadá. Mesmo assim, os fluxos populacionais entre os dois países são motivos de preocupação, principalmente no que diz respeito ao crime organizado e às redes terroristas que usam o território canadense para ingressar nos Estados Unidos. No entanto, merece ser observado que os fluxos agora mudaram de direção e são as autoridades canadenses que enfrentam novos desafios<sup>53</sup>.

---

52 Aliás, a partir daí, formou-se a nova fronteira terrestre “externa” comercial do tratado, confrontando agora o território mexicano com a Guatemala e com o Belize.

53 Durante a elaboração deste capítulo, foram exatamente os fluxos migratórios dos Estados Unidos para o Canadá que mais trouxeram preocupações ao governo do primeiro ministro Trudeau. Com as políticas do governo Trump para imigrantes, os fluxos aumentaram, mesmo que se considere as rotas entre o Haiti e o Canadá francófono. Vide Cochrane, David. Laventure, Lisa. Waves of asylum seekers keep coming at illegal border crossing in Quebec. Cbc news posted: aug 02, 2017 7:51 pm et last updated: aug 03, 2017 5:59 am et, disponível

Por sua vez, é preciso mencionar que alguns dos problemas de segurança pública canadenses são reflexo de sua proximidade com um dos maiores produtores de armas de fogo do planeta, com um comércio imenso e com controles quase que inexistentes em alguns de seus Estados. A entrada de pistolas, fuzis e munições de grosso calibre pela fronteira, provenientes dos Estados Unidos, e seus efeitos nas estruturas criminosas de cidades como Toronto, Montreal e Vancouver, faz com que esse seja um dos principais objetivos da RCMP e da CBSA, qual seja, impedir que as redes organizadas baseadas nos Estados Unidos aumentem o poder de fogo das quadrilhas que controlam o narcotráfico no Canadá.

Essas vantagens e desvantagens fundamentam as discussões neste capítulo e servem como pano de fundo aos estudos da estrutura canadense para controle e vigilância da fronteira. Este capítulo foi produzido em grande parte através de pesquisas bibliográficas junto à Queen's University, em Kingston/ON, Canadá, e também na Exeter University, em Exeter/Reino Unido. Nesse contexto, foram feitas análises em periódicos, livros e artigos sobre os conceitos aqui estudados. Ainda, e para melhor elucidação da proposta inicial, foram realizadas entrevistas com profissionais que atuam diretamente no controle e na vigilância da fronteira canadense, dentre eles policiais e agentes da CBSA e da RCMP que, de forma anônima, dispuseram-se a comentar sobre as funções que exercem, alguns deles há muitos anos. Através destas últimas, eles repassaram dados sobre suas atividades junto à fronteira e também acerca das relações entre os órgãos citados, no Canadá, e destes com a enorme estrutura estadunidense para gestão da imensa fronteira entre os dois países. No total, e para este capítulo, foram realizados três encontros, dois com policiais da RCMP e um a partir de diálogos com agente da CBSA, buscando diversificar a abordagem. Em relação aos primeiros, ressalta-se que um é ligado ao controle entre os portos de entrada, mas em limites secos, enquanto o outro responde pela coordenação de equipes que patrulham um dos lagos interiores entre o Canadá e os Estados Unidos.

Deve ser ressaltado, nesse contexto, a relativa ausência de discussões acadêmicas acerca da estrutura securitária da fronteira entre Estados Unidos e Canadá, isso em comparação com o farto material encontrado em relação à situação entre o primeiro e o México, bem como sobre as fronteiras da União Europeia ou entre Israel e os países vizinhos. Por isso, neste capítulo foram consultados sítios de órgãos governamentais na Internet e notícias em periódicos sobre as questões mais relevantes, fazendo da consulta a artigos a melhor fundamentação acadêmica.

Quais são as instituições envolvidas na gestão securitária da fronteira canadense? Quais são as principais funções desempenhadas nesta tarefa? O que dizer sobre o exercício do *poder de polícia* nessa região? Como se dá a cooperação entre canadenses e estadunidenses

---

junto aos limites geográficos? Essas e outras questões serão analisadas a seguir, com o que, ao final, serão tecidas algumas considerações em comparação com o sistema brasileiro de controle e vigilância de fronteiras.

## 2 ASPECTOS DA ESTRUTURA CANADENSE PARA CONTROLE DE FRONTEIRAS

As dificuldades enfrentadas por países com enormes territórios a serem controlados são baseadas principalmente na montagem e manutenção de estruturas voltadas a tanto. O Canadá não é exceção. A disposição de pontos ou portos de entrada minimamente próximos, que permitam o estabelecimento de controle também entre estes, esbarra na carência de recursos e no dispêndio de efetivos humanos necessários, sem que o retorno de tal investimento faça alguma diferença de modo imediato, o que incentivaria de um modo ou de outro os governos centrais a estabelecerem esta tarefa como meta primordial. Ademais, e mesmo que os recursos humanos e materiais estejam disponíveis, tende-se a empregá-los de maneira equivocada, concentrando-os em alguns pontos e tornando-os escassos ou desorganizados em outros<sup>54</sup>, formando-se *lacunas* e *sobreposições* que favorecem a quem deseja cruzar os limites de maneira ilegal.

Assim, mesmo que se considere a região entre Canadá e Estados Unidos como a mais integrada e desprotegida fronteira comercial entre dois países no planeta<sup>55</sup>, é possível apontar que essas características são resultado de anos de negociações e de entendimentos entre os governos centrais dos países em questão. Ou seja, gestão integrada de fronteiras é algo que se conquista paulatinamente e, não a golpes de tratados e marcos legais instantâneos. Um dos passos mais importantes foi exatamente a criação de instituições voltadas ao controle e à vigilância dos limites territoriais.

O aparato canadense voltado ao controle de limites é dividido entre as funções administrativas e securitárias, seguindo o que é feito em diversos países pelo mundo. Basicamente, a estrutura foi montada para funcionar a partir de dois parâmetros bem definidos: nos portos de entrada e entre os portos de entrada.

Dessa maneira, o sistema conta com a *Canada Border Service Agency* (CBSA) como instituição preparada para atendimento e prestação de controle migratório em pontos de passagem oficiais, ou seja, nos portos de entrada. Conforme consta, as modificações feitas pelos estadunidenses logo após os ataques em 2001 estabeleceram o pano de fundo para que o governo canadense fundisse, em uma só instituição, os serviços de fiscalização aduaneira

---

54 MUAFAA, M. and J. E. RAMIREZ-MARQUEZ (2017). "Bi-objective evolutionary approach to the design of patrolling schemes for improved border security." *Computers & Industrial Engineering* 107: 74-84.

55 FERGUSSON, C. E. a. I. F. (2014). "CANADA-U.S. RELATIONS." *Current Politics and Economics*. 17(1).

(Canada Customs and Revenue Agency - CCRA), de imigração (Citizenship and Immigration Canada - CIC) e de inspeção agropecuária (Canadian Food Inspection Agency-CFIA) na fronteira: nascia a CBSA, ainda em 2003<sup>56</sup>. Na verdade, nessa fusão de instituições, a CBSA abarcou o “braço” de inspeção ostensiva na parte alfandegária, as equipes ostensivas e de inteligência da CIC e as instalações da CFIA, juntamente com algumas de suas funções na inspeção de importados.

Do mesmo modo, a CBSA também faz o controle aduaneiro (customs service) nos pontos de passagem pela fronteira. Nesse sentido, a abrangência das atividades dessa agência funciona como amálgama para as demais instituições envolvidas nas questões de *border security* em tal país, haja vista que é possível a atuação em conjunto com polícias locais e provinciais, respeitando-se a especialidade de cada uma delas em cooperação com os interesses mais abrangentes da CBSA. Em suma, nos portos de entrada, é a CBSA a instituição que coordena as atividades para gestão securitária.

Os limites territoriais canadenses são patrulhados pela RCMP (Royal Canadian Mounted Police) em sede de ação constabular, o que representa permanente vigilância e primeiro contato com a repressão ao contrabando, ao narcotráfico e até mesmo com os recentes episódios envolvendo a entrada de viajantes requerentes de refúgio em território canadense<sup>57</sup>. Pode-se dizer, por isso, que as atividades da agência em tela não se confundem com as missões a serem desempenhadas pela RCMP, esta responsável pelas atividades em locais em que não há controle de fluxos<sup>58</sup>. Onde há esse controle, a responsabilidade é da CBSA. Quer isso dizer que, ao tentar entrar ilegalmente em território canadense por seus limites geográficos, possivelmente a abordagem, detenção e checagem de documentos serão feitas pela RCMP. Será esta instituição que encaminhará o caso para as autoridades responsáveis e, não a CBSA. Os integrantes do serviço de fronteiras podem realizar, por exemplo, a detenção de alguém que passe pelos pontos de controle oficiais com algo ilícito ou que estejam com dados inverídicos nos bancos de dados para a entrada no país. Todavia, essa detenção será apenas temporária, eis que o caso será repassado para a RCMP, isso se houver necessidade de mais investigações e se não houver infração à legislação de controle de fronteiras do Canadá. Nessa situação, os

---

56 WINTERDYK, J. A. SUNDBERG, K. W. (2010). “Assessing public confidence in Canadas new approach to border security.” *Journal of Borderlands Studies* 25(3 & 4).

57 WINTERDYK, J. A. SUNDBERG, K. W. (2010). “Assessing public confidence in Canadas new approach to border security.” *Journal of Borderlands Studies* 25(3 & 4). Segundo os autores, desde sua fundação a RCMP tem relação com a guarda e a proteção das fronteiras canadenses, datando seu surgimento do ano de 1920. Naquele primeiro período, oficiais aduaneiros, agentes de imigração e policiais da RCMP (constables) foram designados a fazer o controle e a vigilância da fronteira. Já nessa época, a função principal da RCMP era o patrulhamento das regiões entre os portos de entrada oficiais e, também, em regiões consideradas remotas.

58 CANADÁ. Royal Canadian Mounted Police. Border Security. Disponível em <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-eng.htm>, acesso em 30/08/2017.

oficiais da CBSA conduzirão também diligências para a coleta de informes preliminares, os quais servirão para futuras investigações criminais. Ressalte-se que, assim como no Brasil, detenção e prisão são definições diferentes para o sistema canadense, tendo-se por base que a primeira é parte da estrutura da segunda, ou seja, a detenção é apenas a primeira parte do ato de prender alguém em flagrante pelo sistema jurídico daquele país.

Por esse motivo, os componentes da CBSA são portadores de armas de fogo<sup>59</sup>, mas não possuem vínculos com o regramento paramilitar do Canadá. Ao atuarem nos postos oficiais de passagem, realizam suas atividades como instituição civil, contando com a *Royal Canadian Mounted Police* para as atividades constabulares, no que foi batizado de *Joint Border Strategy* (JBS)<sup>60</sup>. Interessante notar que, até dez anos atrás, a CBSA possuía determinados agentes que faziam a parte imigratória e outros especificamente formados para atendimento alfandegário. Após essa modificação, qualquer funcionário de tal agência pode exercer as duas funções, as quais foram amalgamadas<sup>61</sup>.

A remontagem articulada pelos programas de integração no controle de fronteiras com os Estados Unidos fez com que os canadenses tivessem que fomentar o incremento das atividades interagências entre a RCMP e a CBSA, provocando o surgimento do JBS. Ou seja, para que fossem alcançados melhores resultados na troca de informações entre as agências nos dois lados da fronteira, os canadenses acabaram por criar a CBSA, a qual atuaria como “espelho” da CBP (Customs and Border Protection) e da ICE (Immigration and Customs Enforcement) no lado estadunidense<sup>62</sup>, passando a RCMP a ter suas funções um pouco mais atreladas aos trabalhos da USBP (U.S. Border Patrol). Para tanto, e principalmente depois dos ataques de 11 de setembro, foi adotada uma nova estratégia, concebida em três momentos: o primeiro, indicado como pré-entrada na região de fronteira, admite que somente dessa forma será possível proteger o Canadá de ameaças a seu território e a sua população. Esse

---

59 De acordo com Heather Nicol, esses agentes somente passaram a ter acesso a armas de fogo a partir das pressões dos Estados Unidos em aumentar o aparato de segurança do lado canadense através do SPP (Security and Prosperity Partnership of North America). Vide NICOL, Heather. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In *The Ashgate research companion to border studies* / Doris Wastl-Walter (org.). MPG Books Group, UK, 2011. p. 273.

60 CANADA. Canada Border Services Agency. Joint Border Strategy: way forward together. Disponível em <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rmp-grc/jbs-sfc-eng.html>, acesso em 14/04/2017.

61 No entanto, em nível governamental, as funções acima citadas ainda permanecem subordinadas a repartições diferentes: a parte de imigração está subordinada a IRCC e a parte de segurança pública (também exercida pela CBSA nos portos de entrada), vinculada ao “Public Safety Canada”.

62 Após os ataques em 11 de setembro, e com a criação do DHS (Department of Homeland Security), os agentes da CBP passaram a ser formados em academias unificadas (FLECT – Federal Law Enforcement Training Center), sendo treinados em inspeções em fronteiras, táticas antiterrorismo e análises de passageiros em aeroportos. Vide ESTADOS UNIDOS. Department of Homeland Security. FLECT – Customs and Border Protection, Officer Basic Training. Disponível [https://www.fletc.gov/customs-and-border-protection-officer-basic](https://www.fletc.gov/customs-and-border-protection-officer-basic-training/customs-and-border-protection-officer-basic), acesso em 30/08/2017.

controle é feito antes da chegada ao território do país, com o uso de sistema de checagem antecipada e com o auxílio de oficiais de ligação e/ou com a participação de autoridades estadunidenses; o segundo, indicado como realizado já nos pontos de passagem oficiais e no ambiente fronteiriço, tem por meta garantir o fluxo de mercadorias e de pessoas legalmente admitidas. Admite-se que, nesta situação e pelas imperiosas necessidades de manutenção dos fluxos comerciais e de turismo, melhor que sejam agilizados os procedimentos, favorecendo a circulação; por fim, o terceiro, no qual o JBS permanece atento *após* a passagem e entrada no território canadense de pessoas e mercadorias, ainda na proteção aos habitantes do país, mesmo que se tenha por certo que, pelas falhas dos outros controles, a busca pela identificação de ameaças no interior do país é também papel das instituições diretamente vinculadas à segurança pública do Canadá.

Essa divisão não exclui a participação de outras entidades canadenses na gestão da fronteira. Por exemplo, nem a RCMP nem a CBSA fazem os serviços de imigração no sistema, em controle e registro administrativos, eis que tais tarefas são da incumbência do IRCC (Immigration, Refugees and Citizenship Canada)<sup>63</sup>, ligado ao governo central canadense no ministério de mesmo nome (Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship), mas totalmente desvinculado das duas outras instituições, as quais são ligadas ao Ministério da Justiça. Além disso, o IRCC não possui qualquer poder de polícia, não pode exercer a força em nome do Estado e consequentemente seus funcionários não portam armas de fogo. Da mesma forma, entidades policiais das províncias e dos municípios também atuam na proteção do território, embora não desenvolvam precipuamente atividades nesta seara. Quer isso dizer que, ao se depararam com ofensas às leis de imigração ou com transportadores de mercadorias proibidas, os policiais locais ou provinciais acabarão por transferir a incumbência de investigar possíveis decorrências destes casos à RCMP e à CBSA, mas somente em situações mais complexas e que realmente exijam a atuação ainda na fase preliminar de coleta de dados sobre as infrações.

No entanto, interessante notar que é a CBSA a instituição preparada e treinada para o “law enforcement” em relação à legislação *aduaneira e migratória*, atuando não só como força civil ostensiva, mas, também, em investigações preliminares sobre os assuntos que lhe são correlatos e, ainda, contando com a produção de conhecimento por meio de grupos de inteligência estruturados para tanto. Essa visão mais tem a ver com a utilização do entendimento segundo o qual quanto mais órgãos e instituições produzirem investigações e conhecimento, melhores serão os resultados na repressão ao terrorismo e à criminalidade organizada.

A divisão entre controle nos portos de entrada, exercido pela CBSA, e entre os portos

---

63 CANADA. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. Disponível em <http://www.cic.gc.ca/english/department/>, acesso em 14/04/2017.

de entrada, uma das tarefas da RCMP, deve ser analisada através desse prisma. Ou seja, apesar de tais limites, muitos dos trabalhos exercidos pelas instituições em tela são entrelaçados, dentro e fora dos pontos oficiais de passagem e até mesmo nas áreas adjacentes, como se existisse também no Canadá uma faixa de fronteiras. E, além disso, é preciso indicar novamente que essa estrutura tem plena ligação com a existente do outro lado, nos Estados Unidos. É o que será melhor apontado no tópico seguinte.

### 3 CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO SECURITÁRIA CANADENSE

No tópico anterior, foram feitas algumas considerações introdutórias sobre a estrutura canadense para gestão de suas fronteiras terrestres. Nessa tarefa, foram indicadas as participações da RCMP e da CBSA, as duas principais forças para gestão securitária de limites geográficos daquele país. No entanto, e como já indicado neste capítulo, a análise da estrutura de segurança para a fronteira canadense perpassa obrigatoriamente pela relação desta com o sistema securitário dos Estados Unidos para a região. São muitas as semelhanças entre as províncias canadenses e as unidades federativas ao Norte dos Estados Unidos, fazendo com que as decisões na região busquem a harmonização de procedimentos entre os países, principalmente no que tange ao comércio, à proteção ambiental e, obviamente, à gestão securitária.

De acordo com LEUPRECHT<sup>64</sup>, apesar de manter uma das mais estáveis fronteiras comerciais no planeta, Canadá e Estados Unidos passaram a ter maiores problemas com a circulação de pessoas e de cargas entre os limites a partir da indicação estadunidense de que o território vizinho serve de ponto de partida para supostas ações terroristas em direção ao país. Isso fez com que os canadenses indicassem a contrariedade das atitudes das autoridades estadunidenses, as quais, ao localizar potenciais ameaças em seu território, optam por remetê-las ao Canadá por meio de expulsões, quando, na verdade, deveriam neutralizá-las e informar aos canadenses sobre o ocorrido. Mesmo com tais controvérsias, a magnitude do comércio entre os envolvidos não deixa outra escolha aos seus governos centrais, embora haja quem perceba ainda a permanente necessidade de maior integração, o que poderia ser alcançado com a completa implementação do NAFTA<sup>65</sup>.

A partir de negociações envolvendo a segurança do entorno na fronteira, Canadá e Estados Unidos firmaram em 2011 o *Beyond the Border Declaration (Action Plan)*, acordo pelo qual foram estabelecidos parâmetros de controle securitário para além daqueles feitos tradicionalmente junto aos limites territoriais, visando à checagem de cargas antes que che-

---

64 LEUPRECHT, C., et al. (2013). "Cross-border terror networks: a social network analysis of the Canada-US border." *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 5(2): 155-175.

65 NICOL, Heather. (2006). "The Canada US border after September 11th: The politics of risk constructed." *Journal of Borderlands Studies* 21(1).

gassem aos portos de entrada<sup>66</sup>, num sistema de “pre-clearance” (checagem e cadastramento antes da passagem pelos portos de entrada para empresas e cargas “confiáveis”, facilitando e acelerando as trocas comerciais). Esse seria o principal objetivo da declaração, a qual, todavia, praticamente não inclui o México, embora este faça parte do NAFTA. Essas negociações, todavia, indicaram que, na verdade, os acordos para a gestão aqui sob comento necessitam de harmonização entre as funções a serem desempenhadas por cada uma das instituições que atuam na fronteira para controle e vigilância, isso no afã de melhor aproveitamento para a passagem de cargas confiáveis.

Obviamente, é possível definir que essa maior harmonia deve acontecer em ambos os lados da fronteira com os Estados Unidos. Embora as trocas comerciais tenham sido afeitas pela busca de maior segurança após os atentados de 2001, ainda assim é possível indicar que os interesses econômicos entre os dois países são a principal força motriz da gestão securitária<sup>67</sup>. E como se dá esse trabalho? Conforme anunciado neste capítulo, foram feitas entrevistas com profissionais que exercem suas funções na fronteira, os quais foram definidos como “entrevistados”, haja vista os pedidos para que não fossem identificados em ulteriores e possíveis publicações. Os questionários e as respostas constam dos arquivos pessoais do autor, devendo ser observado que a exigência pelo anonimato foi feita após a leitura das questões sobre a atuação de cada instituição.

Segundo o **Entrevistado nº 01**<sup>68</sup>, integrante da *Royal Canadian Mounted Police*, os trabalhos da RCMP no controle de fronteiras são facilitados pela imensa quantidade de recursos disponíveis do outro lado, ou seja, à disposição dos estadunidenses. Mesmo que haja alguma situação mais grave a ser enfrentada no território canadense, o entrevistado alertou que possivelmente algum órgão de segurança dos Estados Unidos fará o alerta e comunicará a estrutura de segurança no Canadá. Dessa maneira, é notório que a estrutura canadense para controle na região depende dos aparatos estadunidenses para o mesmo objetivo no lado contrário dos limites territoriais. Por esse motivo, indicou tal policial que a extensa fronteira com os Estados Unidos não necessita e não pode ser tratada como a fronteira deste país com o México, eis que há muita cooperação por parte dos canadenses e a proximidade cultural facilita isso, inclusive com a implantação de programas conjuntos entre as forças policiais de

66 HLATKY, S. v. (2012). “The rhetoric and reality of border policy coordination between Canada and the US.” *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 67: 437-443. Segundo a autora, esse mecanismo não funcionaria se fosse instalado de forma trilateral, ou seja, com a inclusão do México, exatamente pelo histórico de cooperação entre Canadá e Estados Unidos e pelo afinamento das relações comerciais e dos parâmetros de segurança.

67 BRUNET-JAILLY, E. (2012). “Foreward beyond the border action plan: a contest.” *Canada-United States Law Journal* 37(2).

68 Entrevista realizada em 19 de abril de 2017 nas dependências do Centre for International and Defence Policy, da Queen’s University. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

ambos os países para atuações nos limites geográficos e também nas proximidades. Dentre tais programas, o Entrevistado nº 01 citou o IBET, sigla para *Integrated Border Enforcement Teams*, programa adotado entre Canadá e Estados Unidos, no qual várias instituições atuam de forma concatenada para reforço da segurança na região.

Em relação ao IBET, interessa citar que não se trata exatamente de um acordo de cooperação para atuação em conjunto entre os dois países, mas, sim, de uma estratégia de coordenação realizada pelo Ministério de Segurança Pública do Canadá<sup>69</sup>. Assim, tal programa aponta para a necessidade de maior envolvimento de outras forças policiais e instituições diversas na realização da segurança entre as fronteiras. Ademais, o foco principal deste programa é a repressão à criminalidade transfronteiriça e não precipuamente a inserção do Canadá em atos diretos de cooperação em níveis de segurança nacional com os Estados Unidos.

Embora tenha citado que poderia atuar também em conjunto com os estadunidenses dentro do território daquele país, o Entrevistado nº 01 mencionou que não saberia o que poderia ocorrer se, por exemplo, houvesse necessidade de emprego de sua arma de fogo e alguém acabasse ferido. As principais dúvidas do policial em tela giraram em torno de quem poderia atendê-lo, se o governo daquele país providenciaria algum advogado para ele e quem pagaria por isso.

Ainda, importante citar que o Entrevistado nº 01 mencionou a real necessidade de se dar *poder de polícia* aos funcionários da CBSA, haja vista as facilidades proporcionadas pelos trabalhos e investigações por eles desenvolvidas e os reflexos de tais atividades nas tarefas que tinham que ser executadas pelos policiais da RCMP. Neste contexto, mencionou que, antes dos regramentos que permitiram o porte de armas de fogo e o poder de polícia aos integrantes do CBSA, a RCMP era acionada toda vez que havia uma situação envolvendo aplicação de penalidades criminais nas instalações da primeira agência, mormente durante as revistas a pessoas e veículos que passam aos montes pelos portos de entrada (Ports of Entry – PoE). Indicou que, por vezes, a CBSA flagrava alguém transportando sementes de maconha ou pequena quantidade de cocaína e assim mesmo os policiais da RCMP tinham que deslocar desnecessariamente uma equipe até o local para fazer a prisão, encaminhar o detido ao presídio e comunicar ao Ministério Público e ao Juízo sobre os fatos. Depois da concessão de tais poderes à CBSA, isso não se tornou mais necessário.

Todavia, foi indicado que a CBSA não tem esses mesmos poderes nas regiões que ficam entre os portos de entrada, eis que, como já indicado, a RCMP tem a incumbência de patrulhar tais locais. Quer isso dizer que o poder de polícia da CBSA somente vige nas imediações dos portos de entrada (aeroportos, estradas e portos), significando que, se alguma

---

69 CANADA. Public Safety Canada. Integrated Border Enforcement Teams. Disponível em <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/brdr-strtg/brdr-lw-nfrcmnt/ntgrtd-brdr-nfrcmnt-tms-en.aspx>, acesso em 20/04/2017.

pessoa com mandado de prisão em aberto passar por tais locais, os funcionários da CBSA farão a detenção, dando cumprimento à ordem judicial; da mesma forma, se algum motorista alcoolizado ou outro possuindo armas de fogo sem registro válido, em todos esses casos, não será mais necessário acionar a RCMP, nem as polícias provinciais para as atividades iniciais de registro e encaminhamento dos documentos para as autoridades correspondentes.

O Entrevistado nº 02<sup>70</sup>, vinculado ao programa *Shiprider*<sup>71</sup> na parte leste da Província de Ontário, mencionou entender os acordos entre Estados Unidos e Canadá no que tange à segurança em fronteiras como bastante peculiares, não tendo notícia de procedimentos similares em outros pontos do planeta. Deve ser indicado que, como um dos coordenadores do supramencionado programa, tal entrevistado atua direta e diuturnamente com os estadunidenses em operações de patrulhamento e de controle pela região, principalmente no Lago Ontário e no Rio São Lourenço.

Nesse sentido, indicou que há autorização legal para que forças policiais canadenses atuem em águas territoriais dos Estados Unidos, devendo ser observado de início que a região possui muitas ilhas entre os dois países. Por isso, esta autorização indica que os integrantes do *Shiprider* podem desembarcar e realizar perseguições nas citadas e regiões insulares e também nas margens opostas de suas fronteiras, ou seja, já no território do país vizinho. No entanto, ao ser perguntado sobre possível necessidade de uso da força já no território alienígena, o *Entrevistado nº 02* respondeu evasivamente, alegando que isso nunca tinha acontecido, mas que não teria maiores problemas pela autorização legal estabelecida. Por outro lado, alegou que, em certa ocasião, foram os estadunidenses que invadiram as águas do Lago Ontário em perseguição a uma embarcação de contrabandistas, realizando a abordagem, a apreensão do carregamento e a condução dos ocupantes às instalações do outro lado da fronteira. Quer dizer isso que forças policiais de outro país entraram em território canadense e praticaram um ato oficial, segundo o Entrevistado nº 02.

Nesse caso específico, foi mencionado que as autoridades estadunidenses que receberam o flagrante não o validaram, ou seja, os conduzidos não ficaram presos pelas circunstâncias em que se deu a prisão, já no lado canadense. Ao explicar o que deveria ser feito, o Entrevistado nº 02 indicou que a atividade de entrar no território do país vizinho pode ser feita,

---

70 Entrevista realizada em 03 de maio de 2017 nas instalações da Royal Canadian Mounted Police (RCMP), em Kingston/ON, Canadá. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

71 CANADA. Royal Canadian Mounted Police. Canada-U.S. Shiprider. Disponível em <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-eng.htm>, acesso em 28/08/2017. O programa Shiprider, também conhecido como Integrated Cross-border Maritime Law Enforcement Operations (ICMLEO), tem como principal objetivo a “remoção” das barreiras legais para atuação nas águas territoriais internas entre os dois países, facilitando a atuação das forças de segurança na extensa região. Por esse programa, é possível haver perseguição e mesmo moderada atuação de tais forças mesmo em território estrangeiro, o que viabiliza e muito a integração.

mas é obrigatória a condução dos presos para as autoridades de onde foi feita a operação<sup>72</sup>. Desse modo, se os estadunidenses tivessem feito a prisão dos contrabandistas e conduzido o barco, com detidos e apreensão, para uma das instalações da RCMP ou da CBSA, haveria validade na operação e provavelmente não haveria problemas com o flagrante realizado.

Ao ser perguntado sobre os serviços básicos de qualquer porto de entrada em linhas de fronteira, respondeu que, em primeiro momento, deveria ser desenvolvida e aprovada uma legislação que atestasse os trabalhos, ou seja, um marco regulatório e também a necessária regulamentação da mesma em matéria de fazê-la cumprir. Assim, a partir desse marco, indicou o entrevistado que, por exemplo, no Canadá, a CBSA (*Canadian Border Service Agency*) não tem autoridade para conduzir qualquer atuação operativa entre os portos de entrada na fronteira, atividade a cargo da RCMP.

A questão de fazer o controle e a vigilância de um certo trecho da fronteira, pelas palavras do entrevistado, esbarra muitas vezes nas condições de realizar este trabalho, fundamentando sua assertiva na necessidade de compartilhamento de informações e na atuação interagências no Canadá. Isso significa que, como possui uma fronteira muito extensa e com os poucos recursos humanos na RCMP para patrulhar toda a região, o Entrevistado nº 02 indicou que a atuação das polícias provinciais e municipais, assim como da própria CBSA, é essencial para o modelo canadense de *border control*. Assim, compartilhamento e interoperabilidade são realidades cotidianas nessa situação.

Ao indicar que a unidade da qual faz parte é responsável pelo patrulhamento da área que vai do Lago Ontário até a região de Cornwall, ainda na Província de Ontário, foi apontado pelo entrevistado que são mais de 180 (cento e oitenta) quilômetros com trechos no citado lago, no Rio São Lourenço e em diversas ilhas entre os dois países, o que dificulta e muito a atuação da fiscalização. O efetivo do *Shiprider* para tal região é de apenas 10 (dez) policiais, o que evidentemente foi apontado pelo entrevistado como muito aquém do mínimo necessário.

Por isso, a unidade de Kingston conta com as parcerias na Ontario Provincial Police (OPP) e com a Kingston Police Force (KPP), assim como com as diversas agências estadunidenses, para que sejam avisados sobre movimentações suspeitas e acerca da entrada ilegal de imigrantes na região. Por outro lado, é preciso apontar que, assim como os Estados Unidos, o Canadá não foca seus esforços em investigar ou acompanhar o que sai de seu território, mas, sim, no que entra. Mesmo assim, foi dito pelo profissional em tela que, para que a fronteira seja monitorada, é essencial a boa relação que possuem com os Estados Unidos, não só em

---

72 DYER, Evan. Pre-clearance bill would give U.S. border agents in Canada new powers Bill to expand border co-operation could also see permanent residents denied re-entry to Canada. CBC News. Posted: Feb 12, 2017 5:00 AM ET Last Updated: Feb 14, 2017 1:10 PM ET, disponível em <http://www.cbc.ca/news/politics/pre-clearance-border-canada-us-1.3976123>, acesso em 30/08/2017.

nível operacional, mas também em compartilhamento de informações sigilosas. Acrescentou também que a existência do IBET é primordial para que a integração continue, haja vista que são feitas reuniões semanais com os profissionais dos Estados Unidos, encontros nos quais são discutidos fatos e acontecimentos dignos de nota no período passado, assim como são feitos planejamentos para a semana seguinte.

Nesse contexto, um dos pontos importantes ressaltados pelo entrevistado foi a disparidade de recursos disponíveis entre as equipes canadense e estadunidense. De acordo com a opinião desse profissional, é muito maior a alocação do lado oposto da fronteira. Além disso, acrescentou que a atividade de “border patrol” não está incluída nas tarefas essenciais do *Shiprider*, levando-se em consideração que este programa atua essencial e primordialmente nos lagos e rios que servem de fronteira entre os dois países. Decorre dessa assertiva que esta equipe não desenvolve investigações, somente faz o patrulhamento dentro dos locais acima indicados, o que não deixa de ser um embrião de especialização dentro da RCMP<sup>73</sup>.

Por esse motivo, a equipe do *Shiprider* atua em conjunto com a USCG (*United States Cost Guard*), instituição que tem autorização para fazer também o patrulhamento nos dois lados da fronteira, o que supre a falta de recursos da equipe canadense e também a ausência de treinamento para tanto. As atividades dos órgãos envolvidos se complementam, haja vista que os canadenses possuem maior conhecimento sobre o que ocorre em seu território, mas a USCG tem maior efetivo e maiores recursos materiais, dando a resposta necessária em menor prazo.

É preciso novamente apontar, segundo entrevistado, que o efetivo estadunidense é bem maior que o canadense no mesmo trecho, entre Cornwall e Kingston/ON. Enquanto o Canadá mantém duas instalações para controle e vigilância, o governo dos Estados Unidos possui três, com maior número de funcionários, mais barcos e mais equipamento. Ainda, foi ressaltado que, ao contrário da RCMP, os estadunidenses possuem instituições com funções muito mais especificadas, quer dizer, com foco em atividades menos diversas entre si. Dessa maneira, citou que, embora não pareça que o outro lado mantenha mais equipes, pelo número de instalações em comparação com as canadenses, as equipes dos Estados Unidos fazem somente patrulhamento e controle da fronteira, enquanto a RCMP, além disso, é continuamente acionada para atuar em investigações criminais, em controle de imigração ilegal e diversas outras funções estranhas à missão citada, às vezes em locais distantes da fronteira e em relação a assuntos diversos.

Para o Entrevistado nº 02, seria possível especializar mais as atividades de controle de fronteiras no Canadá, repassando algumas funções para outras instituições. Além disso,

73 Dessa forma, se a equipe do *Shiprider* efetuar uma abordagem a uma embarcação, realizando uma prisão em flagrante, por maior que seja a apreensão ou a complexidade da organização, o caso será repassado para outras equipes da RCMP. Como indicado, as equipes do *Shiprider* não fazem investigações.

é preciso apontar que, de acordo com a região e com o relevo, as atividades das forças de fiscalização são diversas entre si. Dessa maneira, o patrulhamento em Ontário é diferente dos controles exercidos em Québec, haja vista a existência de rios e lagos e a possibilidade de atravessar a pé em alguns dos trechos com os Estados Unidos.

Dessa maneira, os equipamentos a serem repassados aos grupamentos também são diversos, centrando-se nas especialidades de cada área. Por exemplo, no trecho em que estão situadas muitas ilhas ao longo do Rio São Lourenço, além do uso de embarcações é preciso o emprego de radares e de métodos variados de vigilância, perseguição e de abordagem, além do treinamento específico para tanto, inclusive com a utilização de tecnologia diversa. Essas especificidades, na verdade, representam que as unidades de fronteira na região de Ontário são diferentes em treinamento das que estão dispostas em outras províncias, embora sejam as mesmas instituições (RCMP e CBSA). Acrescente-se a isso que há uma certa autonomia no que diz respeito até mesmo às parcerias internas e com o governo dos Estados Unidos.

Em relação à existência de cidades-gêmeas no território canadense, citou que há conglomerados urbanos entre Quebec, no Canadá, e Vermont, nos Estados Unidos, mencionando que há, inclusive, uma cidade (Standsted/Quebec) em que a linha divisória imaginária passa por dentro de uma biblioteca na região (Haskell Free Library)<sup>74</sup>. A cidade do outro lado da linha é Derby Line/Vermont, com aproximadamente mil habitantes. Esse conglomerado costumava dividir várias ruas para livre circulação de pessoas no passado<sup>75</sup>, mas, atualmente, conta com todos os acessos fechados, com exceção de um porto de entrada estabelecido na rua principal entre as duas cidades.

A situação referente aos acessos entre as mencionadas cidades foi se modificando após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando a questão das fronteiras nos Estados Unidos tomou um significado muito mais forte para fins de segurança nacional. Por isso, foram instalados portões em muitas ruas entre as duas cidades, tornando o tráfego muito mais restrito. Além disso, é possível apontar que, no lado estadunidense, há um porto de entrada em pleno funcionamento vinte e quatro horas por dia, sete dias da semana, enquanto no lado canadense há somente uma cancela automática, guiada por um sensor de movimento, o que

---

74 LUNDY, Derek. Canada Geographic. Stanstead: A Town on the Border Efforts to boost security on the Canada-U.S. border brings a bad case of insecurity to a famously laid-back border town. July 1, 2010. Disponível em <https://www.canadiangeographic.ca/article/stanstead-town-border>, acesso em 05/05/2017.

75 Antes do fechamento das fronteiras e do recrudescimento do aparato securitário, a situação entre as duas cidades favorecia quem queria escapar de determinadas obrigações. Um dos exemplos citados diz respeito aos jovens estadunidenses que, com objetivo de fugir dos recrutamentos obrigatórios para lutar na Guerra do Vietnã, passavam para o território canadense e lá permaneciam. Neste contexto, uma das maneiras de manter contato com familiares era através de encontros esporádicos dentro da mencionada biblioteca, no meio das duas cidades. Frise-se que a linha divisória entre os dois países passa por dentro do prédio em tela.

faz com que se levante assim que um automóvel se aproxime<sup>76</sup>. No entanto, apesar do controle no porto de entrada, são feitas patrulhas pelos integrantes das agências estadunidenses, com advertência de que, caso for flagrado em passagem fora do mencionado porto de entrada para o território dos Estados Unidos, o detido poderá ser preso, não só na região de Derby Line, mas também na faixa de 100 (*cem*) milhas dentro da zona de fronteira daquele país, onde a U.S. *Border Patrol* tem legitimidade para abordar veículos e pessoas, checando a situação em que entraram pelos limites geográficos.

Ademais, o Entrevistado nº 02 indicou que os aparatos em cidades-gêmeas na fronteira não deveriam estar dispostos dentro dos limites urbanos, o que permitiria aos habitantes circularem de um lado para o outro sem maiores problemas. Segundo colocado, a localização dos controles e o incremento da vigilância surtiria maiores efeitos em regiões fora da área urbana, em rodovias e pontos de passagem. Nas cidades, melhor seria a liberdade de movimento.

Um dos exemplos citados diz respeito à cidade de Cornwall/ON, divisa com os Estados Unidos. Nesse ponto da fronteira, existe uma área de proteção de povos indígenas de nome *Akwasasne* (Mohawk Territory of Kanasaraken), a qual abrange partes dos dois países, espalhando-se além dos limites geográficos. Por esse motivo, a imposição de controles de fronteira na região em tela é diferente do restante, respeitando-se a existência do território acima citado, mesmo que indígenas atravessem a fronteira dentro dessa mesma área e circulem com mercadorias, passando pelas jurisdições diversas<sup>77</sup>. Esses indígenas, no entanto,

76 The EZ Border Crossing. Derby Line / Stanstead – Surface Streets Derby Line / Stanstead – Main Street, U.S. Highway 5, Quebec 143. Disponível em <http://www.ezbordercrossing.com/list-of-border-crossings/vermont/derby-line/>, acesso em 05/05/2017. Segundo consta do referido site, “think twice about crossing the border at seemingly unmanned surface streets. Border officials patrol these areas constantly and use various types of surveillance to monitor streets without border stations. You have an obligation to report to a border station every time you cross the border whether it is attended or not. This is true no matter how you cross the border – walking, biking, skiing, or driving. If you are caught crossing without reporting to a border station you can face fines, jail time, and may be banned from ever crossing the border again even at a legal port.” (Pense duas vezes antes de atravessar a fronteira em ruas aparentemente não vigiadas. As autoridades fronteiriças patrulham essas áreas constantemente e usam vários tipos de vigilância para monitorar as ruas sem estações fronteiriças. Você tem a obrigação de se reportar a uma estação fronteiriça toda vez que cruzar a fronteira, seja ela assistida ou não. Dessa maneira, não importa como você atravessa a fronteira - caminhando, andando de bicicleta, esquiando ou dirigindo. Se você for pego cruzando sem informar a uma estação fronteiriça você pode enfrentar multas, prisão e pode ser proibido de nunca cruzar a fronteira novamente, mesmo em um porto de entrada oficial). Tradução livre.

77 Exemplo dos problemas envolvendo a passagem pelo território indígena pode ser colhido na análise do Caso nº 12.435, apreciado em 25 de julho de 2008 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos/OEA, no tratamento das questões envolvendo o Cacique Michael Mitchell, membro da nação indígena Mohawk, e o governo canadense. Ocorre que, em 22 de março de 1988, o citado cacique, acompanhado de outros indígenas, atravessou a ponte em Cornwall/ON, Canadá, proveniente do Estado de Nova Iorque, nos Estados Unidos, situação em que trazia mercadorias destinadas aos territórios de Tyendinaga e Akwesasne, ambos dentro do Canadá. Ao ser fiscalizados por autoridades alfandegárias canadenses, foi-lhe exigido pagamento de tributos, sendo que o cacique se negou a pagar-los. No julgamento, a comissão entendeu que a cobrança de tributos por parte das autoridades de um país, feitas de maneira equânime e razoável, não prejudica direitos humanos

devem pagar tributos e são sujeitos aos mesmos controles que os demais no caso de passagem de um lado para o outro.

O ponto ressaltado pelo Entrevistado nº 02 esbarra na situação da Ilha de Cornwall, situada no meio do Rio São Lourenço, dentro do território indígena, portanto. Nessa ilha, no Canadá, os controles foram estabelecidos ao largo da área urbana, exatamente para evitar maiores distúrbios dentro da cidade; todavia, mesmo assim, aqueles que vêm dos Estados Unidos devem atravessar essa região, fazer os devidos registros no porto de entrada, a cargo do CBSA, e voltar para a ilha. Ou seja, o porto de entrada (Port of Entry – PoE), não fica dentro da área, mas na rodovia mais ao norte, o que acaba por promover a circulação de pessoas de maneira razoável dentro da ilha.

Da mesma forma, os controles da *U.S. Customs Service* ficam fora da ilha, a qual tem sua área toda dentro do Canadá. Representa esse aspecto a possibilidade de, a partir do território estadunidense, ingressar-se sem controles na referida ilha, haja vista a obrigação de cruzamento e registro depois da segunda ponte, onde estão localizadas as estruturas da CBSA. Em alguns casos, essa situação gera problemas quanto aos registros de ingresso<sup>78</sup>, sendo que, até 2009, a fiscalização da CBSA estava estabelecida dentro da Ilha de Cornwall; foi somente a partir da permissão aos agentes da referida instituição para porte de armas de fogo que o Conselho Indígena (Akwesasne Community) foi totalmente contra a permanência da estrutura da CBSA, a qual acabou sendo deslocada para fora da ilha.

Outro ponto de interesse citado pelo Entrevistado nº 02 diz respeito à possibilidade de ingresso no território da reserva indígena por outros pontos e, de lá, passar-se ao lado estadunidense sem maiores controles em fronteira seca entre o Estado de Nova Iorque e a Província de Quebec. Nesse sentido, em outro aspecto do sistema de segurança nessa região, foi indicado que, embora não haja pontos de passagens em todas as entradas, há constante vigilância por parte das instituições estadunidenses na faixa de fronteira daquele país (cem milhas a contar dos limites geográficos), o que acaba por direcionar o fluxo de veículos para os portos de entrada oficiais.

Nas comunidades que ficam nestas áreas, portanto, os controles não são feitos junto à linha divisória, mas somente na região da faixa, ou seja, um pouco mais além das comuni-

---

culturais de tais povos indígenas, os quais podem seguir exercendo o comércio dentro de seus territórios, mas respeitando a imposição securitária em tela nos limites dos Estados. OEA. CIDH. Informe nº 61/08 (Canadá. Caso 12.435. Gran Cacique Mitchell). Disponível em <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/Canada12435.sp.htm>, acesso em 12/05/2017.

78 Em outro caso, a decisão de que os controles são obrigatórios permaneceu. Todavia, a instalação de câmeras de segurança dentro do território foi rechaçada pela justiça canadense. Vide QUAN, Douglas. Mohawks' right to freely cross Canada-U.S. border trumped by national security: judge. Canada Post. October 28, 2015 | Last Updated: Oct 29 12:27 AM. Disponível em <http://news.nationalpost.com/news/canada/mohawks-right-to-freely-cross-canada-u-s-border-within-akwesasne-territory-trumped-by-national-security-judge>, acesso em 12/05/2017.

dades que ficam na fronteira. Por isso, há uma diferença entre as cidades (gêmeas ou não) que estão estabelecidas juntas aos limites no que tange ao quesito existência de porto de entrada oficial: para aquelas que o possuem, como é o caso de *Standsted/Derby*, há cerca e grades que bloqueiam algumas das demais vias e obrigam as pessoas e veículos a se registrarem no CBSA ou na USCBP; em relação aos locais em que não há tais instalações, o patrulhamento é feito por vigilância nas rodovias e nos caminhos pela fronteira, de modo ostensivo.

Desse modo, como o sistema legal dos Estados Unidos permite a USCBP fazer abordagens e revistas em toda a faixa de fronteiras, qualquer veículo proveniente de regiões onde não PoE (*Ports of Entry*) pode ser eleito para tanto, muito mais do que os que atravessam pelos locais pré-determinados a tanto. O Entrevistado nº 02 opinou, em relação a esse ponto, que qualquer instituição que atue em questões de repressão a crimes na fronteira, seja em relação ao controle alfandegário, seja no que tange ao serviço de imigração, deve portar armas de fogo e ser capaz de realizar prisões e procedimentos correlatos.

Sendo dessa forma, somente após a prisão dos responsáveis, a apreensão das mercadorias, produtos ou artefatos e o encaminhamento dos documentos às autoridades competentes, deve ser feita a indicação da instituição que conduzirá investigações criminais. Isso porque, para o Entrevistado nº 02, nem toda instituição que atua em “law enforcement” pode conduzir tais procedimentos investigatórios, os quais requerem um treinamento e uma “expertise” específicos. Então, haveria equipes operacionais, mas a investigação a nível federal deve ser feita somente por uma instituição, naturalmente estabelecida, treinada e voltada a tanto. O importante é o estabelecimento de padrões interagências para interoperabilidade, ou seja, para ações em conjunto e compartilhamento de informações, mesmo que cada instituição mantenha seu campo específico de atuação. Assim, mais uma vez, indicou-se que a RCMP atua focada no que ocorrer entre os portos de entrada, seja nos rios e lagos, seja em terra; já a CBSA atua nos portos de entrada em si<sup>79</sup>. Nos casos em que a CBSA aborda flagrantes em que os indícios apontam para o necessário desenvolvimento de investigações, a situação é repassada para a RCMP, mesmo que haja certo grau de competição entre as instituições. Para o Entrevistado nº 02, a CBSA não teria o treinamento necessário para atuar entre os portos de entrada, mesmo que algumas autoridades desta instituição queiram que isso aconteça.

É importante destacar mais uma vez que a CBSA exerce, portanto, as principais funções da USCBP (*United States Customs and Border Protection*), o que favorece a integração das instituições no que tange à atuação em conjunto e até mesmo à interoperabilidade. O mesmo ocorre em relação à RCMP, a qual exerce atividades parecidas com a USBP (*United States*

79 Entretanto, o Entrevistado nº 03 mencionou que a CBSA tem permissão para conduzir certas diligências fora dos portos de entrada, tais como diligências relativas a questões de vistos e pesquisas breves em matéria de suas atribuições. No entanto, quanto a delitos, principalmente no que tange ao crime organizado, as atribuições são da RCMP.

*Border Patrol*) entre os portos de entrada. No entanto, a estrutura canadense é diferente no que tange aos canais de comando, haja vista que tanto a USCBP como a USBP estão inseridas na estrutura do DHS (*Department of Homeland Security*), enquanto a CBSA e a RCMP estão vinculadas a canais superiores independentes, reportando-se a diferentes estruturas hierárquicas.

Como acima indicado, a preservação das capacidades e da estrutura da RCMP foi tida como uma vantagem também por parte do Entrevistado nº 02. Mencionou que, embora haja falta de especialização, é possível deslocar efetivos de uma equipe para outra, dentro da mesma estrutura e com muita rapidez, o que seria mais complicado ou até mesmo impossível se fossem diversas instituições. Dessa forma, esse profissional não concorda com a criação de uma guarda de fronteiras no Canadá, mesmo que essa guarda fosse liberar a RCMP para conduzir investigações criminais importantes ou para atuar em outras áreas. Admite, todavia, que há um movimento pendular em determinadas ocasiões: algumas vezes, algo ocorre em questões de segurança nacional, o que faz com que grande parte de seu efetivo seja deslocada para outras atividades, diversas do patrulhamento em fronteiras; por outro lado, quando alguma questão reflete na mídia sobre a entrada de ilegais em território canadense, por exemplo, os recursos e efetivos retornam. Essa *flexibilidade* no deslocamento de efetivos e de meios, na verdade, indica que há carência destes na RCMP, gerando o efeito do “cobertor curto”. Assim, embora não concorde com a criação da guarda de fronteiras, o *Entrevistado nº 02* a admitiria como maneira de impedir ou pelo menos minimizar os efeitos danosos de tal “flexibilidade”. Mesmo dessa forma, a criação de tal instituição teria que se dar dentro da estrutura da RCMP, como um braço especializado no patrulhamento das regiões entre os portos de entrada, fazendo com que não houvesse perda de recursos e que se mantivesse a cadeia de comando na gestão securitária da fronteira canadense.

A viabilidade da criação da guarda de fronteiras no Canadá estaria baseada para o Entrevistado nº 02 na *continuidade* do patrulhamento que esta instituição proporcionaria. Todavia, de maneira alguma concordaria com a militarização de tal instituição, o que seria algo impensável para a sociedade canadense em si, isto é, a formação de uma polícia militar no país. Mesmo que a RCMP possua certo grau de constabularidade, não há a assunção ostensiva de um caráter militar ou paramilitar de tal força policial, devendo ficar claro que o Exército Canadense não tem autoridade para atuar em questões internas, tais como segurança em fronteiras ou segurança pública<sup>80</sup>, não possuindo qualquer poder de polícia (no *law enforcement power*).

Outro ponto a ser mencionado acerca das observações repassadas pelo Entrevistado

---

80 Para o entrevistado, a visão de militares armados em aeroportos e em vias públicas é aberrante. Mencionou que, quando viaja para alguns países e encontra tal situação por lá, acredita que seria melhor para a aparência do Estado que não o fizessem, que repassassem a atividade para alguma instituição civil.

nº 02 tem relação com a *falta de comunicação e troca de informações* entre as instituições nos Estados Unidos. Segundo indicado, todas as agências mantêm relações de efetiva colaboração com os canadenses, ou seja, com a CBSA e com a RCMP; todavia, os contatos se restringem a uma ou duas agências, não havendo compartilhamento de dados entre outros órgãos. Dessa forma, se houver alguma investigação de contrabando comandada pela ICE, certamente esta agência fará contatos com a CBSA ou com a RCMP, mas relutará em compartilhar informações com a USBP ou com qualquer outra instituição.

O sistema canadense, portanto, é mais simples e não exige uma rede de contatos tão grande como o estadunidense, havendo somente duas instituições a serem administradas para que o controle se efetive. A indicação de ausência de colaboração entre agências, de todo modo, esbarra na disputa por fatias do orçamento dos governos centrais. A lógica na região segue a busca por maior visibilidade dos resultados, independentemente do nível de interação exigido para tanto. Quer isso dizer que, quanto maior sucesso ou *aparência* de sucesso, geralmente traduzidos por divulgação midiática, maior possibilidade de obtenção de recursos, os quais podem ser equivalentes a mais efetivo, mais meios e maior poder de decisão em problemas interagências, muito comuns em operações conjuntas.

Esse compartilhamento de informações entre as agências dos dois países, no entanto, fortalece o sistema. Fica indicado, todavia, que as penas são muito maiores por delitos cometidos em solo dos Estados Unidos, o que acaba por influenciar a tomada de decisões se a organização criminosa a ser enfrentada tem ramificações em ambos os lados da fronteira. Se houver a tomada de providências em conjunto, acaba por significar também um sucesso para os canadenses, os quais não se importam em tomar para si toda a estrutura criminosa, dependendo logicamente das variáveis *necessidade* e *oportunidade*. No entanto, por exemplo, se alguém for preso em flagrante traficando uns dois ou três quilos de cocaína no Canadá, pode vir a ser sentenciado a cumprir cinco anos de cadeia; se for pego nos Estados Unidos, pode ficar preso por quinze anos.

Tratando-se de *joint operations* (operações em conjunto) entre as equipes do IBET ou mesmo do *Shiprider*, as quais como dito acabam por atuar em conjunto com os estadunidenses, ficou indicado que cada lado comanda o seu time, ou seja, as instituições de cada país selecionam quem comandará as equipes de cada lado e esses comandos trocam informações com as equipes estrangeiras, o que inclui até mesmo a inserção de dados em comum em redes de radiocomunicação. Nesse contexto, se houver necessidade de perseguição e consequente uso da força em território estadunidense em decorrência de tais operações em conjunto, interessante notar que o *Entrevistado nº 02* mostrou ser autorizado oficialmente a fazê-lo, apresentando documentos de sua nomeação por parte do Governo dos Estados Unidos como “liaison officer” do sistema alfandegário daquele país. Esta nomeação dá autoridade alfandegária ao Entrevistado nº 02 no lado oposto da fronteira, permitindo-lhe o uso da força se necessário.

No entanto, esta autorização não é absoluta. A permissão para uso de tais prerrogativas está adstrita às operações do *Shiprider*, quer dizer, durante os deslocamentos na água (rios e lagos), estendendo-se em determinadas e especiais situações às ilhas e regiões ribeirinhas que integram a fronteira. Ficou claro, insiste-se, que este deslocamento dentro do território dos Estados Unidos não é ilimitado, não corresponde em momento algum à extensão da faixa de fronteira estadunidense e depende estritamente das circunstâncias, haja vista que, adstrita ao *Shiprider*, a entrada dessa forma no território do país vizinho somente será permitida nos rios e lagos que servem de divisão geográfica. Em casos especiais, as equipes desembarcarão e farão a primeira abordagem, repassando logo em seguida o caso para as autoridades estadunidenses.

O Entrevistado nº 3<sup>81</sup> é ligado a um dos mais movimentados portos de entrada na fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá, localizado entre Niagara Falls, no lado canadense, e Buffalo, situada no Estado de Nova Iorque. Atuando na CBSA, alegou que, antes da modificação nas estruturas de tal agência, havia bastante dificuldade no trato de questões que envolviam o uso da força e em ocasiões em que se tornava necessário, por exemplo, acionar unidades especializadas no enfrentamento. Por isso, indicou que as modificações que deram poder de polícia à CBSA vieram para incrementar a gestão securitária do porto de entrada a que estava vinculado.

Segundo este profissional, a nova designação para agentes da CBSA a partir de 2010<sup>82</sup> ajudou a elevar o moral das equipes. Nesta situação, não se tornava mais necessário acionar a RCMP ou forças policiais provinciais ou locais em casos mais extremos ou, ainda, em situações simples que determinam a tomada de providências policiais. O uso de uniformes, a adoção de coletes à prova de bala e algemas, além disso, trouxe novo ânimo às equipes da CBSA em todo o país, com claros reflexos nas apreensões de drogas, detenção de ilegais e arrecadação de contrabando nos portos de entrada. Pelos cálculos do Entrevistado nº 3, somente nessa modificação houve um aumento em 30% (trinta por cento) nas apreensões e prisões.

Por isso, é possível apontar que algumas lacunas foram preenchidas na estrutura para segurança em fronteiras com a concessão de poder de polícia à CBSA, bem como com os novos treinamentos efetuados. Além disso, o Entrevistado nº 3 confirmou o que já foi indicado acima, indicando que o uso de tal poder nos portos de entrada e também em diligências para investigações de ofensas à lei de imigração e relativas a crimes de contrabando acabou

---

81 Entrevista realizada na unidade da CBSA em Niagara Falls/ON em 23/05/2017. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

82 WINTERDYK, J. A. SUNDBERG, K. W. (2010). "Assessing public confidence in Canadas new approach to border security" Journal of Borderlands Studies 25(3 & 4).

por “liberar” a RCMP para atuar em outras funções, isso mesmo que permaneça a incumbência desta instituição em patrulhar a região entre os portos de entrada.

Da mesma forma que os policiais da RCMP, este agente sublinhou a existência de disputas de poder entre a tal instituição e a CBSA, momentaneamente no que tange a maior orçamento e visibilidade de atividades e operações. No entanto, alertou que os avanços conquistados com as modificações na estrutura da CBSA são inquestionáveis, principalmente em portos de entrada mais movimentados, tais como Windsor/Detroit e Niagara Falls/Buffalo. Ademais, a reestruturação também incentivou a produção de conhecimento por ações de inteligência na região da fronteira, o que fez com que a CBSA acabasse por formar equipes especificamente voltadas para diversas áreas, não atuando mais somente com fiscalização e controle ostensivos.

Em relação à RCMP, o entrevistado alertou que a falta de efetivos para essa instituição acaba fazendo com que sejam repassadas funções de gestão securitária de fronteiras para as polícias provinciais e locais, desvirtuando-se o sistema federal para tanto. Quer isso dizer que, pelas palavras desse agente, seria possível à RCMP permitir que a CBSA também faça as verificações entre os portos de entrada, liberando-se o efetivo da RCMP para outras funções, principalmente para investigações contra o crime organizado e quanto a ações terroristas. No entanto, reconheceu que ainda há longo caminho a ser percorrido para ajuste do sistema canadense às exigências cada vez mais desafiadoras da gestão securitária de sua fronteira.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As características principais do sistema canadense para gestão securitária de fronteira foram descritas neste capítulo, buscando-se definir de maneira simples alguns de seus aspectos. Embora possa parecer que a divisão entre atividades de controle nos portos de entrada e dentre dos portos de entrada é por demais inicial, é possível definir que é exatamente de conceitos não tão complexos que se deve desenvolver uma estrutura securitária minimamente congruente entre as instituições envolvidas.

As opiniões repassadas pelos profissionais entrevistados serviram como amálgama ao que foi anteriormente descrito. Pelas entrevistas, indicou-se que as atuações em conjunto com as instituições estadunidenses fortalecem o sistema canadense, o que reforçou também a concepção de que gestão securitária se faz com a cooperação entre as autoridades nos dois lados dos limites geográficos. Ao lado disso, aponta-se que os canadenses estão muito mais focados em aumentar o volume das trocas comerciais com o país vizinho, ao passo que, como apontado, os estadunidenses têm maior interesse na gestão securitária da fronteira. Por isso, e pelo poder de decisão que possui, os Estados Unidos acabam por forçar o Canadá a implementar as medidas de segurança desejadas por Washington/DC, as quais são aceitas em grande maioria por Ottawa/ON como maneira de manutenção das parcerias comerciais.

Por isso, foram mencionadas iniciativas como o *IBET* e o *Shiprider*, além do *JBS*, programas que têm como objetivo integrar as equipes policiais dos dois países, fazendo com que trabalhem em conjunto e, até mesmo, possibilitando treinamentos e adestramentos coordenados. Esse aspecto é crucial para entender um dos motivos pelos quais o Brasil permanece fazendo sua gestão securitária contando somente com seus efetivos e suas instituições, sem que se tenha cooperação com os vizinhos, na prática.

Da mesma forma, delimitou-se algo sobre a importância da vinculação necessariamente existente entre gestão de fronteiras, trocas comerciais e instituições responsáveis pelo controle e pela vigilância nos limites entre dois países. As funções da RCMP e da CBSA são vinculadas ao mérito do “filtro” e, não do “cadeado”. Quer isso dizer que não se tem por meta o impedimento da passagem de cargas e de pessoas pela fronteira; muito ao contrário, já junto aos limites territoriais, e a não ser em casos extremos, a ideia é permitir a passagem, turbinando as trocas comerciais e o turismo. Isso claramente vale para o caso do Brasil, ainda pendente de maiores definições sobre essa relação e extremamente atrelado aos conceitos de fechamento de fronteiras, de impedimento de entrada de ilícitos e ilegais e demais concepções já retrógradas. A palavra de ordem em regiões sem contestação territoriais, sem conflitos étnicos ou quaisquer outras intercorrências é *integração*.

Outro ponto interessante e de comparação com o sistema brasileiro é exatamente a preocupação e o foco das autoridades dos dois países em manter as alterações passíveis de apreciação a ambos, isso no que diz respeito ao trato securitário para manutenção das trocas comerciais e para o turismo. Quer isso dizer que as medidas adotadas pelo Canadá são negociadas previamente com os Estados Unidos e vice-versa, aumentando o nível de cooperação, facilitado pela adoção de instituições-espelho.

Por instituições-espelho se conhece como sendo o método de controle securitário de fronteiras no qual as instituições que atuam nos dois lados possuem formação similar e são estruturadas de maneira a facilitar a comunicação e a troca de informações entre elas. Assim, se no lado canadense, há a CBSA, no lado estadunidense temos a CBP; por sua vez, se no Canadá a RCMP atua como força constabular entre os portos de entrada, nos Estados Unidos a USBP é responsável por tal tarefa, sendo todas estas instituições semelhantes em sua estrutura e métodos de atuação.

No Brasil, a quase totalidade dos dez vizinhos estruturou seu modelo de gestão securitária de fronteiras tendo como base uma instituição constabular, majoritariamente através de polícias nacionais. No caso brasileiro, a situação é indefinida<sup>83</sup>, sem que se identifique qual seria a “instituição-espelho” responsável pelo estabelecimento de *links* entre os

---

83 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?textoPesquisa=014.387%2F2014-0&>, acesso em 28/08/2017.

dois lados da fronteira. Dependendo da situação, pode ser a Receita Federal, agência sob a coordenação do Ministério da Fazenda, a Polícia Federal ou a Polícia Rodoviária Federal, vinculadas ao Ministério da Justiça, o Exército Brasileiro, do Ministério da Defesa, ou, ainda, uma das polícias militares estaduais, muitas vezes organizadas em grupamentos ou batalhões para patrulhamento de fronteiras. Ou seja, não existe a possibilidade de determinação da situação acima descrita em relação ao Canadá e aos Estados Unidos, isso por vários fatores muito além da integração em gestão securitária, mas, também, pelas falhas no estabelecimento dessa mesma gestão de maneira conjunta com o país vizinho. Sem dúvidas, essa medida facilitaria muito a coordenação dos trabalhos na região fronteiriça. Iniciativas para integração devem ser preferencialmente calcadas em marcos legais e regulatórios. A publicação do Decreto nº 9.096, de 18 de julho de 2017<sup>84</sup>, para cooperação em matéria de segurança pública entre Brasil e Uruguai, é muito bem-vinda, mas ainda falta muito para que se passe à prática e ao refinamento das relações.

A questão do poder de polícia concedido aos agentes da CBSA também merece destaque e deve ser comparado em sua importância com o sistema brasileiro. Já é notório que a Receita Federal, por exemplo, vem exercendo poder de polícia, com o uso de armas de fogo inclusive. As fiscalizações nos portos de entrada na extensa fronteira brasileira, assim como no caso canadense, exigem a atuação do maior número possível de instituições, ampliando a forma como o sistema detecta e processa irregularidades e ilicitudes. Da mesma forma, torna-se necessário regulamentar o exercício desses mesmos poderes, evitando-se, com isso, a proliferação de *lacunas* e de *sobreposições* na estrutura de gestão securitária, fato tão bem exposto no mencionado relatório do Tribunal de Contas da União.

Foi também mencionado que o emprego das Forças Armadas para gestão securitária de fronteiras vai de encontro à ideia de circulação e de integração. Aliás, foram tecidos comentários nas entrevistas sobre a concepção canadense para o uso de tropas regulares em assuntos internos, deixando-se claro que, ao fim e ao cabo, os militares seriam melhor empregados em ações de segurança nacional, e não em controle e vigilância de limites territoriais.

Essas considerações, no entanto, merecem ser debatidas em ambiente bem mais amplo do que este capítulo. Por agora, clama-se somente pela reflexão quanto aos assuntos aqui abordados.

84 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 9.096, DE 18 DE JULHO DE 2017. Promulga o Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, firmado em Montevidéu, em 30 de maio de 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9096.htm), acesso em 27/07/2017.

## 5 REFERÊNCIAS

- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 9.096, DE 18 DE JULHO DE 2017. **Promulga o Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, firmado em Montevidéu, em 30 de maio de 2011.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9096.htm), acesso em 27/07/2017.
- BRUNET-JAILLY, E. (2012). “Forward beyond the border action plan: a contest.” Canada-United States Law Journal 37(2).
- CANADA. Canada Border Services Agency. **Joint Border Strategy: way forward together.** Disponível em <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rcmp-grc/jbs-sfc-eng.html>, acesso em 14/04/2017.
- CANADA. **Immigration, Refugees and Citizenship Canada.** Disponível em <http://www.cic.gc.ca/english/department/>, acesso em 14/04/2017.
- CANADA. Public Safety Canada. **Integrated Border Enforcement Teams.** Disponível em <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/brdr-strtgcs/brdr-lw-nfrcmnt/ntgrtd-brdr-nfrcmnt-tms-en.aspx>, acesso em 20/04/2017.
- CANADÁ. Royal Canadian Mounted Police. **Border Security.** Disponível em <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-eng.htm>, acesso em 30/08/2017.
- CANADA. Royal Canadian Mounted Police. **Canada-U.S. Shiprider.** Disponível em <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-eng.htm>, acesso em 28/08/2017.
- COCHRANE, David. LAVENTURE, Lisa. **Waves of asylum seekers keep coming at illegal border crossing in Quebec.** CBC News. Posted: Aug 02, 2017 7:51 PM ET Last Updated: Aug 03, 2017 5:59 AM ET, disponível em <http://www.cbc.ca/news/politics/asylum-seekers-quebec-roxham-1.4232608>, acesso em 30/08/2017.
- DYER, Evan. **Pre-clearance bill would give U.S. border agents in Canada new powers.** Bill to expand border co-operation could also see permanent residents denied re-entry to Canada. CBC News. Posted: Feb 12, 2017 5:00 AM ET Last Updated: Feb 14, 2017 1:10 PM ET, disponível em <http://www.cbc.ca/news/politics/pre-clearance-border-canada-us-1.3976123>, acesso em 30/08/2017.
- ESTADOS UNIDOS. Department of Homeland Security. **FLECT – Customs and Border Protection, Officer Basic Training.** Disponível <https://www.fletc.gov/customs-and-border-protection-officer-basic-training/customs-and-border-protection-officer-basic>, acesso em 30/08/2017.
- EZ BORDER CROSSING. **Derby Line / Stanstead – Surface Streets Derby Line / Stanstead – Main Street, U.S. Highway 5, Quebec 143.** Disponível em <http://www.ezbordercrossing.com>.

- com/list-of-border-crossings/vermont/derby-line/, acesso em 05/05/2017.
- FERGUSSON, C. E. a. I. F. (2014). “CANADA-U.S. RELATIONS.” Current Politics and Economics. 17(1).
- HLATKY, S. v. (2012). “**The rhetoric and reality of border policy coordination between Canada and the US.**” International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis 67: 437-443.
- LEUPRECHT, C., et al. (2013). “**Cross-border terror networks: a social network analysis of the Canada-US border.**” Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression 5(2): 155-175.
- LUNDY, Derek. Canada Geographic. **Stansfield: A Town on the Border Efforts to boost security on the Canada-U.S. border brings a bad case of insecurity to a famously laid-back border town.** July 1, 2010. Disponível em <https://www.canadiangeographic.ca/article/stansfield-town-border>, acesso em 05/05/2017.
- MUAAFA, M. and J. E. RAMIREZ-MARQUEZ (2017). “**Bi-objective evolutionary approach to the design of patrolling schemes for improved border security.**” Computers & Industrial Engineering 107: 74-84.
- NICOL, Heather. (2006). “**The Canada US border after September 11th: The politics of risk constructed.**” Journal of Borderlands Studies 21(1).
- NICOL, Heather. **Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11.** In The Ashgate research companion to border studies / Doris Wastl-Walter (org.). MPG Books Group, UK, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS CIDH. **Informe nº 61/08 (Canadá. Caso 12.435. Gran Cacique Mitchell).** Disponível em <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/Canada12435.sp.htm>, acesso em 12/05/2017.
- QUAN, Douglas. **Mohawks’ right to freely cross Canada-U.S. border trumped by national security: judge.** Canada Post. October 28, 2015 | Last Updated: Oct 29 12:27 AM. Disponível em <http://news.nationalpost.com/news/canada/mohawks-right-to-freely-cross-canada-u-s-border-within-akwesasne-territory-trumped-by-national-security-judge>, acesso em 12/05/2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0.** Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?textoPesquisa=014.387%2F2014-0&>, acesso em 28/08/2017.
- WINTERDYK, J. A. SUNDBERG, K. W. (2010). “**Assessing public confidence in Canadas new approach to border security.**” Journal of Borderlands Studies 25(3 & 4).



# **FROM “GRINGOS MALHECHORES” TO “BAD HOMBRES”: THE CHANGING NARRATIVES AND POLITICS OF THE MEXICAN-AMERICAN BORDER**

*Luis da Vinha<sup>85</sup>*

*Anthony Dutton<sup>86</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introduction; 2. Bad Neighbors and “Gringos Malhechores”; 3. Building Walls to Stop the “Bad Hombres”; 4. Conclusion; 5. References.

## **ABSTRACT**

The Mexican-American border has long been a key feature determining the relationship between the two neighboring nations. Over the last two centuries, the border has had many different meanings for both Mexicans and Americans. During some periods it has represented a space of cooperation and interdependence. However, for much of the last two centuries, the border has been portrayed as a dangerous place which must be secured in order to eradicate critical threats to one of the nations. In this chapter, we illustrate how throughout much of the nineteenth century, for Mexico, the border required protection against the crim-

---

85 Luis da Vinha is Assistant Professor of Political Science at Valley City State University (North Dakota, USA). He received his Doctorate in International Relations from the School of Economics of the University of Coimbra (FEUC) / Centro de Estudos Sociais (CES). He is the author of Geographic Mental Maps and Foreign Policy Change: Re-Mapping the Carter Doctrine and has published several papers on international politics and US foreign policy with Routledge, Palgrave Macmillan, the Journal of Policy History, the European Journal of Geography, and Nação e Defesa, among others. He is a member of the Grupo de Estudos Avançados sobre Paz e Conflitos Internacionais (GEAPCI). Contact: luisdavinha@vcsu.edu.

86 Anthony Dutton is Associate Professor of History and chair of the Social Science Department at Valley City State University (North Dakota, USA). He received his Doctorate in North American History from North Dakota State University upon acceptance of his dissertation, The Tides of the Tourism Complex at La Paz, Mexico, examining the history of tourism, economic development, trans-border issues and US-Mexican relations. In 2016 he received funding to participate in a National Endowment for the Humanities summer institute on modern Mongolia, in 2017 a language fellowship in Ulaanbaatar from the American Center for Mongolian Studies, and he is currently developing research on the history of tourism in Mongolia. Contact: anthony.dutton@vcsu.edu .

inals and malefactors from the north, while since the twentieth century Mexican transborder activities have been portrayed as a threat to America's economy, security, and identity. The changing mental maps of the Mexican-American border have significantly influenced the relationship between both countries, particularly hindering greater cooperation and integration.

## 1 INTRODUCTION

The Mexican-American border has long been a key feature determining the relationship between the two neighboring nations. However, as Rachel St. John (2011: 2) articulately argued, "long before the border existed as a physical or legal reality it began to take form in the minds of Mexicans and Americans". Accordingly, over the last two centuries the border has had many different meanings for both Mexicans and Americans. During some periods it has represented a space of cooperation and interdependence. During other periods it has been framed as a hostile and dangerous space. In the following sections we analyze the changing narratives and politics involving the Mexican-American border. More precisely, we assess the dominant constructions of the frontier and transborder movements over the last two centuries. By identifying the main narratives throughout this period, we can understand the transformations of the mental maps that shaped popular perceptions and the policies toward the border.

## 2 BAD NEIGHBORS AND “GRINGOS MALHECHORES”

The long, thinly settled border between the United States and Mexico figures prominently in public discourse and official diplomacy since the earliest contact between the two states, and the unregulated movement of people across that boundary stands at the fore. That much is apparent in an 1830 report stating “the situation of this country on the borders of a foreign nation certainly exposes it to impositions by criminal fugitives and vagabonds” (Austin, 1830). The author further cites a legal mandate that entities “not permit in their jurisdictions vagabonds, drunkards, gamblers... nor any other idle or vicious people who have no visible means of subsistence” while noting “the government has offered the most liberal inducements to honest emigrants, but nothing to fugitives or vagabonds” (AUSTIN, 1830). Substitute “people bringing drugs... bringing crime...(and) rapists” for the more genteel nineteenth century epithets, and these passages might well reflect the Trump administration’s position, except that in 1830 they expressed the concerns of Stephen Austin operating within the framework of the Ayuntamiento of San Felipe in northeastern Mexico, and voiced frustration at the “admission of bad men” from the United States into Mexican territory (AUSTIN, 1830). The problematized border of the nineteenth century was not of bad hombres slipping north, but *gringos malhechores* escaping prosecution and bringing the contagions of vice and idleness to the south. That the Ayuntamiento and Mexican administration relied upon *empre-*

*sario* Austin to uphold the provisions of his contract in setting up a colony in Texas also indicates the degree to which the two states have attempted (and been frustrated by) cross-border collaboration to police their boundary.

US interest in formalizing and controlling that border only began to coalesce in the aftermath of the 1848 Mexican Cession. This outcome of the United States' victory in the Mexican War added more than 500,000 square miles of territory, very nearly fixed the current boundary, and with a flourish of the pen incorporated the first large tranche of non-western Europeans to be granted status as full citizens. As Chicano activists later proclaimed, "we didn't cross the border, the border crossed us", and their unique experience began not as immigrants but as both a colonized community within the boundaries of the United States, and as a people marginalized at the geographic limits of the state (CISNEROS, 2013).<sup>87</sup> In a substantive fashion the border of 1849 defined that community internally by arbitrarily partitioning it from a homogenous Mexican citizenry, as well as defining it in the eyes of Anglo arrivals. For this last group, the border increasingly became bulwark against a potential tide of mestizo, Roman Catholic, Hispanicized interlopers who could not be so easily thwarted by the racial and cultural polemics of nineteenth century US citizenship rights because of the provisions in the 1848 Treaty of Guadalupe Hidalgo. But that orientation against Mexican immigration materialized later, after more organized vilification of other groups.

During the 1849 California Constitutional Convention in Monterey, a group largely composed of Anglo-American worthies debated the contours of citizenship provisions in Articles VIII and IX of the treaty, but their greatest concern centered around overlap with the Article XI provisions regarding "savage tribes" and the US government's commitment to police the border against incursions by Native American raiding parties.<sup>88</sup> Delegates took at face value the treaty provision to extend US citizenship to Mexican nationals in the territory – although they did probe around the language in the treaty indicating that the US Congress would determine when to grant that status, and the questions of whether Mexican citizenship routinely extended to "Indians and negroes" or could be amended in the state constitution "by inserting the word 'white' before the words 'male citizen of Mexico'" (BROWNE, 1850).<sup>89</sup> Ul-

---

87 Cisneros (2013) examines both the nineteenth century historical context of "colonized" Mexican Americans in post-Guadalupe Hidalgo California, as well as the conceptualization of border in an early twenty-first century context.

88 United States, "Treaty of Peace, Friendship, Limits and Settlement Between the United States of America and the United Mexican States Concluded at Guadalupe Hidalgo", February 2, 1848, United States Statutes at Large 18, pt. 2. Article XI concerns policing the border but constructs it solely in terms of Native American tribes raiding, trading and moving captives across the boundary. It agrees to cooperation between the two governments but does not address immigration flows, while Articles VIII and IX concern citizenship and property rights of Mexican citizens now finding themselves in US territory but likewise fails to account for cross-border movement apart from any californios voluntarily removing themselves to Mexico.

89 The prescription against extending suffrage to Africans, American Indians and their descendants was a common

timately the 1849 California Constitution guaranteed suffrage within the state to every white male citizen of Mexico who elected to become a US citizen under the terms of the treaty, while adopting a provision for “admitting to the right of suffrage Indians or the descendants of Indians” upon a two-thirds vote of the state legislature.<sup>90</sup> Under the terms of the Treaty of Guadalupe Hidalgo and echoed in the 1849 California Constitution, Mexican movement across the border did not stir much concern.

That changed slightly in California within a year, as the gold rush continued to draw large numbers of migrants both internally and internationally. Yankee migrants arriving to the gold fields decried the presence of immigrant miners, most Latino or Chinese drawn along the Pacific rim. In response, California passed a \$20 monthly Foreign Miners Tax in 1850 directed particularly at Mexican, Peruvian and Chinese immigrants, repealed it in the face of protests, but reinstated a \$3 monthly tax in 1852. Mexicans eligible for citizenship under the treaty escaped the tax from the outset, and in its second iteration the tax particularly penalized Chinese immigrants. On the Mexican side of the border, the gravest concerns from this period centered on armed incursions across the frontier. Most frequently, these were perpetrated by small groups of indigenous peoples exploiting the border to shelter from persecution by either government or, like small criminal bands also operating in the region, raiding and evading across the boundary. Most troublingly from the Mexican perspective, the 1850s also saw a series of armed filibustering expeditions of US citizens violating Mexican sovereignty, including those of William Walker in 1853 and Henry Crabb in 1856 (VÁZQUEZ and MEYER, 2006). Again, the most prominent threat to stability across the border came from the northern neighbor, not the southern one, though the fashion for filibustering faded quickly as the US descended into its Civil War, and Mexico grew embroiled in its own crisis during the French Intervention.

Anti-immigrant sentiment in the US borderlands intensified over the subsequent decades, in California expressed in the debate over the 1879 Constitution and codified in the new charter’s Article XIX which charged the legislature with protecting the state from “aliens who are or may become vagrants, paupers... criminals... and from aliens otherwise dangerous or detrimental to the well-being or peace of the State”<sup>91</sup> Even more forcefully, the Constitution proclaimed “the presence of foreigners ineligible to become citizens of the United States is declared to be dangerous to the well-being of the State, and the Legislature shall

---

provision in the constitutions of US states of the time, and appeared in the early documents of Texas and New Mexico as well.

90 Constitution of California 1849, Article II Section 1

91 Constitution of California 1879, Article XIX Section 1.

discourage their immigration by all the means within its power".<sup>92</sup> Again, however, Mexican and other Latin American immigrants escaped the direct animus of delegates to the constitutional convention, as evidenced in the heading for Article XIX as it was adopted: simply titled "Chinese".<sup>93</sup> This proved the only section of the document dealing with immigration, and an examination of the Debates and Proceedings of the 1878 Sacramento convention further illustrates that the Asian question dominated immigration concerns, with the establishment of a Committee on Chinese considering motions including that "all further immigration to this State of Chinese is hereby prohibited".<sup>94</sup> After 1879 the state had the authority to write laws to effect that, expanded nationwide in 1882 with the US Congress' passage of the Chinese Exclusion Act. If anything, Mexican sentiment south of the border largely mirrored that in the United States, as advocates for the liberal reforms such as Ricardo Flores Magón also railed against the Chinese presence there and decried the effects of cheap Chinese labor debasing Mexican labor and displacing Mexican workers to the United States (BASSOLS, 2006).

Mexican liberals as well as syndicalists and anarchists published invectives against Chinese labor precisely around the point when the movement of Mexicans across the border became problematized: at the turn of the twentieth century and as the Mexican Revolution flared. Flores Magón himself lived as a refugee in the United States from 1904, dying in federal custody after incarceration under the Espionage Act of 1917 for his anti-war writings. In this context, perhaps the "bad hombres" most concerning to the U.S. government were anarchist and socialist intellectuals, although the border itself had for decades been exploited by cattle rustlers and minor criminals from both nations crossing to thwart capture or prosecution. Notably, it also provided haven to a string of Mexican political figures seeking to challenge the established governments in Mexico City, from Porfirio Díaz's response to Miguel Lerdo de Tejada, Francisco Madero's reaction against Díaz, Pascual Orozco's revolt against Madero, and Orozco and Victoriano Huerta's campaign against Venustiano Carranza (among others) (VÁZQUEZ and MEYER, 2006). It was the political instability, waves of refugees displaced by the Mexican Revolution, and flashes of violence at the border that brought the United States to unilaterally harden and militarize its border with Mexico, particularly after the *villista* raid on Columbus, New Mexico, and Pershing's Punitive expedition of 1916 inflamed both U.S. and Mexican public sentiments. In the framework Josefina Zoraida Vázquez and Lorenzo Meyer present, the early twentieth century punctuated the end of a period of relative collaboration and cordiality that had begun by 1867 and was characterized by strengthening economic

92 Constitution of California 1879, Article XIX Section 4.

93 Constitution of California 1879, Article XIX.

94 Constitutional Convention of the State of California, Debates and Proceedings of the Constitutional Convention of the State of California, (Sacramento: California State Printing Office, 1880: 92).

ties as US investors engaged Porfirian Mexico (VÁZQUEZ and MEYER, 2006). The Mexican Revolution temporarily interrupted that engagement as the US reacted to the chaos wracking its neighbor.

### 3 BUILDING WALLS TO STOP THE “BAD HOMBRES”

The early twentieth century alternated between tension and cooperation amongst both countries. More precisely, notwithstanding the bedlam in Mexican politics during this period, American corporations increasingly invested in Mexico and cross-border trade augmented as World War II brought the neighbors into a common alliance against the Axis powers. Mexican soldiers and resources supported America’s war efforts, while Mexican workers helped offset labor shortages in the US through the *Bracero* program (SHIRK, 2015). Between 1942 and 1964, the program admitted over 4.5 million Mexicans to work in the US, particularly in low-paying agricultural jobs. The termination of the *Bracero* program catalyzed the creation of the Border Industrialization program which established the *maquiladora* industry that incentivized the assembly of American components in Mexico and their exportation back to the US.<sup>95</sup> As a result, Shirk (2015: 7) argues that, “over the course of the Cold War era, the degree of tension that had been seen between Mexico and the United States in the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> century softened considerably, or at least manifested more sporadically, as the two countries moved toward greater interdependence”.

However, this view obfuscates several issues which highlight the unremitting tensions between the two nations. For instance, the aforementioned transborder economic co-operation succumbed to security concerns regarding the border during the Ambos Nogales conflicts, particularly the Third Battle of Nogales in 1918. Revolutionary turmoil in Mexico and increasing fears of transborder smuggling and German agitators led to a military confrontation between American and Mexican forces in the border town of Nogales, Arizona. In the wake of the military skirmish, US and Mexican officials demonstrated their growing security concerns by agreeing to erect a fence along the border and reinforce their military presence and control over transborder movements (ST. JOHN, 2011). Security concerns prevailed yet again during the Great Depression as the US government repatriated approximately one million individuals of Mexican ancestry – US citizens noncitizens alike – in order to save jobs for “true ‘Americans’” and reduce the burden on the nation’s welfare system (JOHNSON, 2005: 2). Mexican workers were consistently portrayed as a threat to America’s economic wellbeing and officials argued that removing Mexican labor would create new jobs for native American workers (BALDERRAMA and RODRIGUEZ, 2006).

A similar rationale underlined the mass deportation of undocumented Mexicans

---

95 The maquiladora industry, also known as the in-bond industry, favored manufacturers by relieving taxation on the assembled parts and taxing only the value-added by Mexican labor (Shirk, 2015).

during the 1950s under the auspice of “Operation Wetback”, which also deported over one million Mexicans in the Southwestern states of America (HERNÁNDEZ, 2006). According to the report submitted to president Truman by the Commission on Migratory Labor’s (1951: 7), illegal immigration from Mexico was considered an “invasion” which resulted in the “displacement of domestic workers, lowering of wages and living conditions, and an increase in social problems”. However, economic imperatives continued to sustain a constant flow of temporary, predominantly undocumented, migrants from Mexico during the ensuing decades (DURAND, MASSEY and PARRADO, 1999; MARTIN and MIDGLEY, 2003).

In the closing years of the twentieth century the security of the Mexican-American border reenergized the political debate. In a 1984 press conference, President Ronald Reagan (1984) set the tone by claiming that “we’ve lost control of our own borders, and no nation can do that and survive”. Reagan indirectly linked America’s border policy with the growing narcotic trade, issuing National Security Decision Directive 221 which constructed drug trade as a national security issue.<sup>96</sup> In a similar vein, the Anti-Drug Abuse Act of 1986, which initiated the War on Drugs, called for an expanded role for the military in supporting civilian and law enforcement efforts at the US border (BAGLEY, 1988). By framing transborder narcotrafficking as a national security issue, the Reagan administration symbolically connected immigrants “with invaders, criminals, and drug smugglers, who were pictured as poised menacingly along a lightly defended two-thousand-mile frontier dividing the United States from Mexico and the poor masses of the Third World” (DURAND, MASSEY and PARRADO, 1999: 521).

The Mexican-American border has since remained an important political issue, polarizing American society. President Trump has continued to fuel the anti-immigrant sentiment in the US by repeatedly blaming Mexico for much of America’s economic malaise. Despite the sustained recovery of the US economy after the 2008 economic crisis, Trump has repeatedly disparaged the North American Free Trade Agreement (NAFTA) for hurting the American economy and American workers. He condemned NAFTA as “the single worst trade deal ever approved” (SEVERNS, 2016). Once in the White House, the Trump administration initiated talks with Canada and Mexico to review the treaty and the president has threatened to withdraw from the agreement altogether if the US does not obtain the concessions it seeks (SWANSON, 2017). However, Donald Trump has upped the ante regarding the challenges of Mexican immigration. Not only is Mexico an economic threat for America, it poses an unprecedented civilizational threat for the US. Ultimately, for Trump, securing the border is an existential challenge.

---

96 The declassified Directive is available at the Ronald Reagan Presidential Library and Museum website: <https://reaganlibrary.archives.gov/archives/reference/Scanned%20NSDDS/NSDD221.pdf>

This growing concern with Mexican immigration results primarily from changes carried out in the 1960s to the American immigration system. In particular, the Immigration and Nationality Act (INA) of 1965 which abolished the existing quota system based on national origin and replaced it with a policy based on reuniting immigrant families.<sup>97</sup> Thus, under the 1965 amendments to the INA, about 80% of the immigration slots were given to immigrants joining family members or relatives in the US.<sup>98</sup> By not limiting the number of immediate family members, the policy change fueled the rise of Mexican immigration over the following decades – registering an increase in the number of legal immigrants from 38,000 in 1964 to 67,000 in 1986 and of undocumented migrants from 87,000 to 3.8 million entries per year during the same period (DURAND, MASSEY and PARRADO, 1999). As a result, Mexicans currently comprise approximately two-thirds of the Hispanics in the US and account for over 60% of the undocumented immigrants (DINNERSTEIN and REIMERS, 2014). These dynamics have contributed to a transformation of the racial and ethnic composition of the American population (MARTIN and MIDGLEY, 2010). In 1970, Hispanics made up only five percent of the US population. This figure more than tripled by 2010, with Hispanics making up sixteen percent of the total population. The continuation of the current trends will lead Hispanics to account for 29% of the total American population by 2050, with Mexican immigrant and heritage populations contributing disproportionately to this increase (MARTIN and FOGEL, 2006).

Trump's rhetoric and policies towards Mexico reflect a growing fear among many Americans that "a *reconquista* is taking place" and that Mexican immigration is threatening American identity (WOODARD, 2011: 261). This argument was best articulated by academic Samuel Huntington (2004b: 32) who identified the continuous immigration from Mexico as the "single most immediate and most serious challenge to America's traditional identity". According to the author, since the latter-half of the twentieth century, Mexican immigration has posed a serious threat to America's traditional Anglo-Protestant culture, which he views as the bedrock of the nation's identity, by producing a divided Anglo-Hispanic society with two distinct languages and political cultures (HUNTINGTON, 2004a). While Huntington acknowledges America's long tradition of embracing foreign populations, he contends that immigrants traditionally have assimilated into the dominant American cultural framework. In other words, according to Huntington (2004b), immigrants in the past incorporated the basic elements of the American "creed", which he argues encompasses the English language, Christianity, religious commitment, English concepts of rule of law, and Protestant individu-

---

97 Also known as the Hart-Celler Act.

98 Under the new policy no limit was placed on the number of immediate relatives who could move to the US if their US relatives were citizens.

alism, work ethic, and commitment to human excellence.

However, the author argues that the unique qualities of Mexican immigration are promoting a process of Hispanization which hinders assimilation and could seriously challenge the dominant cultural and political institutions in the US. More precisely, Huntington (2004a; 2004b) highlights several distinct characteristics of contemporary Mexican immigration which contrast with prior trends and patterns. To begin with, the author highlights how territorial contiguity between the US and Mexico enables the massive influx of Mexican immigrants – which did not occur with other immigrants who traditionally had to cross thousands of miles of oceans to reach the American mainland. This massive wave of migration is exacerbated, according to the author, by the particular demographic, economic, and political dynamics in Mexico which intensify the flux of migrants to the US, particularly illegal immigration. The regional concentration of Hispanic immigration is also portrayed as a threat to American culture since, according to Huntington, greater concentration hinders assimilation into the dominant cultural matrix. Lastly, Mexican immigration poses an unprecedented challenge to American identity because “no other immigrant group in US history has asserted or could assert a historical claim to US territory” (HUNTINGTON, 2004b: 36).

Many of Huntington’s arguments have been refuted by academics and policy-makers alike (see Citrin et al., 2007). Even scholars who accept Huntington’s basic demographic assumptions criticize his nationalist approach which clearly favors a return to the cultural homogeneity of past generations. As Fraga and Segura (2006: 285) clarify, framing American identity only on its Anglo-Protestant origins constitutes an “active denial to other substantial segments of the American population, throughout much of our national development”.

Nevertheless, regardless of the criticism, Huntington’s main arguments underscore much of the contemporary political debate on US immigration and border policies. President Trump’s remarks throughout the campaign trail and in his early presidential tenure reflect and amplify the anxieties and reservations put forward by Huntington and others. Trump made immigration one of his key campaign issues and has sought to overhaul immigration policies since assuming office. More precisely, the Trump administration has completely “securitized” immigration, framing it as a critical security threat that justifies extraordinary policy responses.<sup>99</sup>

While Trump has identified several regional threats to the US, Mexico has been at the forefront of his grievances. In announcing his candidacy for the presidency, Trump (2015) singled out Mexico, claiming that when it sends its people “they’re not sending their best (...) They’re sending people that have lots of problems, and they’re bringing those problems with us. They’re bringing drugs. They’re bringing crime. They’re rapists”. Accordingly, Trump has repeatedly tried to associate Mexican immigration and criminality, particularly undocumented

---

99 For more detailed studies on the securitization of migration see: Ackleson (2005) and Ibrahim (2005).

ed immigrants with violent crimes and drugs smuggling (REILLY, 2016).<sup>100</sup> He received the media spotlight and energized many of his supporters throughout the campaign by promising to build a wall along the border to stem the tide of illegal immigration – and promised Mexico would pay for it. Upon arriving at the White House, Trump threatened the Mexican President that he would send US troops to stop the “bad hombres down there” (AGREN, 2017). Moreover, he also called for the implementation of a “merit-based” immigration system which would upend the existing system (DAVIS, 2017) and terminated the Deferred Action for Childhood Arrival (DACA) program which protected thousands of young undocumented immigrants brought to the United States as children from deportation (MCCASKILL, 2017).<sup>101</sup>

#### 4 CONCLUSION

Many individuals were dumbfounded and infuriated when, in June 2015, Donald Trump launched his presidential candidacy by branding Mexicans immigrants as being violent and dangerous. Throughout his campaign he continued to outrage public opinion on both sides of the border by doubling down on his attacks on Mexicans (NEATE, 2015). However, a dispassionate analysis of the history of the Mexican-American border reveals that Trump’s behavior merely perpetuates the long-held anxiety in American and Mexican societies regarding the transborder relations between the two nations.

As our study illustrates, the border has been perceived on many occasions as a place of cooperation and interdependence. Economic interests have, on multiple occasions, spurred a significant degree of collaboration and integration. However, for much of the last two centuries, the border has been portrayed as a dangerous place which must be secured in order to eradicate critical threats to one of the nations. Throughout the nineteenth century, for Mexico, the border required protection against the criminals and malefactors from the north, who brought with them lawlessness and depravity to the south. The dominant narrative of the twentieth century has portrayed Mexican immigration as threat to America’s economy, security, and identity. Accordingly, as the political context has changed, so has the understanding of relationship on both sides of the border. The future of the transborder relationship is difficult to envisage. History demonstrates that while physical border walls may be difficult to erect, mental walls are more difficult to tear down since they are a critical element in delineating national identities and defining concepts of inclusion and exclusion in political communities. However, as we have illustrated, mental maps can change and mental walls can often be transformed into bridges.

---

100 Similar stereotypes have been perpetuated over decades in American media, education, and political discourse. See Picker and Sun (2012) and Schmidt (1997).

101 The majority of DACA applicants and DACA eligible individuals were from Mexico (Icenhower, 2015).

## 5 REFERENCES

- ACKLESON, Jason (2005). "Constructing Security on the US-Mexico Border," *Political Geography*. 24 (2): 165-184.
- AGREN, David (2017). "Bad Hombres : Reports Claim Trump Spoke of Sending Troops to Mexico," *The Guardian*. Available at <https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/02/bad-hombres-reports-claim-trump-threatened-to-send-troops-to-mexico> (accessed on 16 September, 2017).
- AUSTIN, Stephen (1830). *Letter to the Ayuntamiento of San Felipe*. Digital Austin Papers. Available at <http://digitalaustinpapers.org/document?id=APB4070.xml> (Accessed on 5 October, 2017).
- BAGLEY, Bruce (1988). "US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 30 (2/3): 189-212.
- BALDERRAMA, Francisco; RODRIGUEZ, Raymond (2006). *Decade of Betrayal: Mexican Repatriation in the 1930s*. Albuquerque, NM: University of New Mexico Press.
- BASSOLS, Jacinto Barrera (2006). "Ricardo Flores Magón, de la Xenofobia Popular al Internacionalismo Proletario," in Anaya, Delia Salazar (Ed.) *Xenofobia y Xenofilia en la Historia de México Siglos XIX y XX*. Mexico City: DGE Ediciones, 433-448.
- BROWNE, J. Ross (1850). *Report of the Debates of the Convention of California, on the Formation of the State Constitution, in September and October, 1849*. Washington, DC: John T. Towers.
- CISNEROS, Josue David (2013). *The Border Crossed Us: Rhetorics of Borders, Citizenship, and Latina/o Identity*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- CITRIN, Jack, et al (2007). "Testing Huntington: Is Hispanic Immigration a Threat to American Identity?," *Perspectives on Politics*. 5 (1): 31-48.
- COMMISSION ON MIGRATORY LABOR (1951). *Report of the President's Commission on Migratory Labor*. Washington, DC: Department of Labor. Available at <http://digitalassets.lib.berkeley.edu/irle/ucb/text/lb001011.pdf> (accessed on 10 September, 2017).
- CONSTITUTION OF THE STATE OF CALIFORNIA AND SUMMARY OF AMENDMENTS (1915). Sacramento: California State Printing Office.
- CONSTITUTIONAL CONVENTION OF THE STATE OF CALIFORNIA (1880). *Debates and Proceedings of the Constitutional Convention of the State of California*. Sacramento, CA: California State Printing Office.
- DAVIS, Julie (2017). "How Trump's 'Merit-Based' Immigration System Might Work," *The New York Times*. Available at [https://www.nytimes.com/2017/03/01/us/politics/immigration-trump.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/03/01/us/politics/immigration-trump.html?_r=0) (accessed on 17 September, 2017).
- DINNERSTEIN, Leonard; Reimers, David (2014). *The World Comes to America. Immigration*

- to the United States since 1945. New York: Oxford University Press.
- DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas; PARRADO, Emilio (1999). "The New Era of Mexican Migration to the United States," *The Journal of American History*. 86 (2): 518-536.
- FRAGA, Luis; SEGURA, Gary (2006). "Culture Clash? Contesting Notions of American Identity and the Effects of Latin American Immigration," *Perspectives on Politics*. 4 (2): 279-287.
- HERNÁNDEZ, Kelly (2006). "The Crimes and Consequences of Illegal Immigration: A Cross-Border Examination of Operation Wetback, 1943-1954," *Western Historical Quarterly*. 37 (4): 421-444.
- HUNTINGTON, Samuel (2004a). *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- HUNTINGTON, Samuel (2004b). "The Hispanic Challenge," *Foreign Policy*. 141 (2): 30-45.
- IBRAHIM, Maggie (2005). "The Securitization of Migration: A Racial Discourse," *International Migration*. 43 (5): 163-187.
- ICENOWER, Alexandria (2015). *Top 5 Countries of Origin of DACA Immigrants*. Available at <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2015/06/09/top-5-countries-of-origin-of-daca-immigrants/> (accessed on 18 September, 2017).
- JOHNSON, Kevin (2005). "The Forgotten Repatriation of Persons of Mexican Ancestry and Lessons for the War on Terror," *Pace Law Review*. 26 (1): 1-26.
- MARTIN, Philip; FOGEL, Stanley (2006). *Projecting the US Population to 2050: Four Immigration Scenarios*. Federation for American Immigration Reform. Available at <https://fairus.org/sites/default/files/2017-10/pop-projections.pdf?docID=901> (accessed on 12 August, 2017).
- MARTIN, Philip; MIDGLEY, Elizabeth (2010). *Immigration in America 2010*. Population Reference Bureau. Available at <http://www.prb.org/pdf10/immigration-update2010.pdf> (accessed on 10 August, 2017).
- MARTIN, Philip; MIDGLEY, Elizabeth (2003). "Immigration: Shaping and Reshaping America," *Population Bulletin*. 58 (2): 2-44.
- MCCASKILL, Nolan (2017). "Trump Ends DACA – and Pressures Congress to Pass Immigration Reform," *Politico*. Available at <http://www.politico.com/story/2017/09/05/trump-dreamers-daca-work-permits-242323> (accessed on 17 September, 2017).
- NEATE, Rupert (2015). "Donald Trump Doubles Down on Mexico Rapists Comments Despite Outrage," *The Guardian*. Available at <https://www.theguardian.com/us-news/2015/jul/02/donald-trump-racist-claims-mexico-rapes> (accessed on 9 September, 2017).
- PICKER, Miguel; SUN, Chyng (2012). *Latinos Beyond Reel: Challenging a Media Stereotype*. Media Education Foundation.
- REAGAN, Ronald (1984). *The President's News Conference*. Available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=40049> (accessed on 12 September, 2017).
- RIELLY, Katie (2016). "Here Are All the Times Donald Trump Insulted Mexico," *Time Magazine*.

- zine. Available at <http://time.com/4473972/donald-trump-mexico-meeting-insult/> (accessed on 16 September, 2017).
- SCHMIDT, Samuel (1997). "Stereotypes, Culture, and Cooperation in the US-Mexican Borderlands". In Ganster, P; Sweedler, A; Scott, J; Dieter-Eberwein, W. (Eds.), *Borders and Border Regions in Europe and North America*. San Diego, CA: San Diego State University Press: 299-314.
- SEVERANS, Maggie (2016). "Trump Pins NAFTA, 'Worst Trade Deal Ever,' on Clinton," *Politico*. Available at <http://www.politico.com/story/2016/09/trump-clinton-come-out-swinging-over-nafta-228712> (accessed on 15 September, 2017).
- SHIRK, David (2015). *The Anatomy of a Relationship: A Collection of Essays on the Evolution of US-Mexico Cooperation on Border Management*. Washington DC: The Wilson Center.
- ST. JOHN, Rachel (2011). *Line in the Sand: A History of the Western US-Mexico Border*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SWANSON, Ana (2017). "Trump's Tough Talk on NAFTA Raises Prospects of Pact's Demise," *The New York Times*. Available at <https://www.nytimes.com/2017/10/11/business/economy/nafta-trump.html> (accessed on 14 October, 2017).
- TRUMP, Donald (2015). "Full Text: Donald Trump Announces a Presidential Bid," *The Washington Post*. Available at [https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/?utm\\_term=.c9463e1236f0](https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/?utm_term=.c9463e1236f0) (accessed on 15 September, 2017).
- UNITED STATES (1848). "Treaty of Peace, Friendship, Limits and Settlement Between the United States of America and the United Mexican States Concluded at Guadalupe Hidalgo," *United States Statutes at Large*. 18, pt. 2.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida; MEYER, Lorenzo (2006). *Méjico Frente a Estados Unidos: Un Ensayo Histórico, 1776-2000*. Mexico City: Fondo de Cultura Económica.
- WOODARD, Colin (2011). *American Nations: A History of the Eleven Rival Regional Cultures of North America*. New York: Viking Penguin.



# A GEOPOLÍTICA DAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

*Licínia Simão<sup>102</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A Geopolítica Crítica e os Novos Entendimentos do Espaço Físico; 3. A Produção Geopolítica da Fronteira da União Europeia; 4. A Fronteira como Espaço de Construção Identitária e Insegurança; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

## RESUMO

Este capítulo analisa os processos de produção geopolítica da fronteira da UE, a partir de uma leitura crítica. Centrando-se na produção discursiva do significado da fronteira e na definição de políticas de militarização, controle e repressão que se alimentam deste mesmo discurso de medo e insegurança, este capítulo procura questionar as opções políticas inerentes a este processo, bem como as suas consequências. Os impactos negativos de ter uma Europa fechada sobre si mesma, com medo e sem entender a necessidade de diálogo através da fronteira, tornando-a um espaço de partilha, mina o projeto normativo da UE e coloca-lhe desafios importantes.

## 1 INTRODUÇÃO

A geopolítica é uma área de estudo em forte evolução, influenciada pelas reflexões desenvolvidas no âmbito da teoria social e que alteraram não só a definição do objeto de estudo da geopolítica, como os métodos privilegiados para o fazer e os objetivos gerais do

---

102 Licínia Simão é professora auxiliar em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde exerce atualmente as funções de coordenadora do Mestrado em Relações Internacionais - Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento. É investigadora do Centro de Estudos Sociais, estando envolvida em diversos projectos de investigação centrados no espaço pós-Soviético. É doutorada em Relações Internacionais (especialidade de Estudos Europeus) pela Universidade de Coimbra (2010), com uma tese sobre a política externa e de segurança europeia para o Cáucaso do Sul. Os seus interesses académicos incluem Políticas Externas e Estudos de Segurança, com enfoque na Política Externa Europeia e no Espaço Pós-Soviético. A sua mais recente publicação é o livro editado com Remi Piet sobre “Security in Shared Neighbourhoods - Foreign Policy of Russia Turkey, and the EU”(Palgrave Macmillan, 2016). Contato: lsimao@fe.uc.pt.

estudo geopolítico. Seguindo a chamada linha da geopolítica crítica, este capítulo procura olhar para as fronteiras da União Europeia (UE) como um objeto geopolítico em constante (re)definição. Interessa-nos não a fronteira física, enquanto espaço de demarcação política, mas antes o processo de construção da fronteira, a sua natureza, localização difusa e expressão física em mutação.

O enfoque no processo exige simultaneamente um olhar sobre as dimensões agencial e estrutural que, no seu conjunto, explicam o sentido e forma da atual fronteira da UE. Assim, a prioridade é a identificação dos agentes da geopolítica da UE e das suas práticas discursivas e não-discursivas sobre a fronteira. Refletindo a natureza multinível e fragmentada da governação europeia, a identificação destes agentes acontece a diferentes níveis. Ao nível das instituições europeias, destaca-se em particular a Comissão Europeia que, desde o Tratado de Maastricht de 1993, tem vindo paulatinamente a adquirir funções mais amplas de definição e gestão da política europeia de asilo e fronteiras. Ao nível das agências criadas pelas instituições europeias, destaca-se a FRONTEX, para gestão da fronteira externa da UE. E ao nível dos Estados Membros da UE, que continuam a ser decisores com o Parlamento Europeu sobre a política europeia de asilo e fronteiras e que são, em última instância, quem implementa as políticas europeias, tendo também soberania para decidir ao nível nacional em algumas matérias.

Complementando e enquadrando a ação da UE e dos seus Estados Membros está o conjunto de normas, regras e expectativas definidas à escala global, regional, nacional ou local sobre o papel das fronteiras na vida das comunidades. Esta dimensão estrutural da ação política e social é aquela que define o espectro de possibilidades de ação, aquela que define o que é legítimo e moralmente válido num determinado contexto.

Partindo destas reflexões e objetivos, este capítulo começa por desenvolver o quadro de análise da geopolítica crítica, abordando o caráter distinto desta abordagem no que toca aos seus objetivos, propostas analíticas e metodológicas e as implicações destas escolhas. Ainda nesta secção, olhamos para as questões da espacialização e subjetividade, ou seja, a atribuição de significado à fronteira e às comunidades de cada lado desta demarcação – o ‘nós’ e o ‘outro’, bem como ao papel dos agentes na construção da visão geopolítica dominante num determinado momento. Seguidamente, o capítulo avança com uma seção centrada na análise da visão geopolítica da fronteira da UE e no seu processo de produção. Aqui são abordadas as dimensões agenciais, olhando para a Frontex, a Comissão e os Estados Membros. A secção final procura realçar alguns elementos centrais na conceptualização e prática da fronteira europeia como espaço de identidade e segurança, a que se seguem breves considerações finais.

## 2 A GEOPOLÍTICA CRÍTICA E OS NOVOS ENTENDIMENTOS DO ESPAÇO FÍSICO

Geroid O'Tuathail escrevia, em 2000, que vivemos uma condição geopolítica pós-moderna, marcada por mudanças significativas face ao paradigma dominante de modernidade industrial do século XX.<sup>103</sup> Para o autor, estas mudanças têm uma profunda implicação na forma como entendemos e nos relacionamos com o espaço físico e como a projeção de poder se faz nesse espaço, exigindo novas grelhas de leitura da geopolítica atual. Assim, a lógica desterritorializante da globalização coloca desafios ao olhar estatocêntrico da geopolítica clássica. Nas palavras do autor “a condição geopolítica pós-moderna [...] é marcada por uma disjunção crescente entre o poder estatal e a territorialidade capitalista”.<sup>104</sup> Outro desafio que o autor identifica é aquilo que ele chama de “informacionalização”, ou seja, uma condição pós-moderna onde a dimensão tecnológica e a informação marcam profundamente a prática estatal.<sup>105</sup> Uma terceira característica desta idade pós-moderna é a predominância da sociedade de risco. Nas suas palavras “na última década assistiu-se a uma proliferação notável dos perigos desterritorializados e das tentativas de gerir a globalização do risco resultante da modernidade tecnocientífica, por parte dos complexos militares e alianças securitárias dominantes”<sup>106</sup>

Perante estas dinâmicas, o estudo da geopolítica enquanto projeção de poder no espaço geográfico adaptou-se também às novas realidades. Em vez da leitura do território e da geografia como a base de projeção de poder político, a nova geopolítica procura entender como o poder político pode ser posto ao serviço da geografia, nas suas novas preocupações ambientais, demográficas e humanas.<sup>107</sup> Para além disso, rejeitando a colaboração próxima da geopolítica com as lógicas imperialistas e colonialistas, a geopolítica crítica apresenta-se agora com o desígnio de promover uma geopolítica da paz e não da guerra. Simon Dalby articula esta ideia a partir da ótica discursiva, sublinhando que “a especificação do mundo como um terreno que ‘necessita’ de violência está diretamente relacionada com a invocação da guerra como a opção política apropriada. Se a geografia quiser ser uma disciplina da paz, nos próximos anos é necessário dar atenção constante ao pensamento de políticas de não-violência e à ética na segurança”<sup>108</sup>.

103 O'TUATHAIL, G. The Postmodern Geopolitical Condition: States, Statecraft, and Security ate the Millennium. *Annals of the Association of American Geographers* 90(1), pp. 166-178, 2000.

104 O'TUATHAIL, 2000, p. 169.

105 O'TUATHAIL, 2000, p. 171.

106 O'TUATHAIL, 2000, p. 174.

107 CORREIA, P.P. Geopolítica e Geoestratégia. *Nação e Defesa*. 131, 5ª série, pp. 229-246, 2012.

108 DALBY, S. Recontextualising Violence, Power and Nature: The Next Twenty Years of Critical Geopolitics? *Political Geography* 29, 5, pp. 285, 2010.

Comprometidos com uma nova agenda de investigação, os autores da geopolítica crítica vão centrar-se em duas grandes abordagens metodológicas para fazer avançar o seu pensamento. Por um lado, um enfoque na geografia como um espaço discursivo. Merje Kuus articula esta ideia dizendo que “ao passo que a geopolítica tradicional trata a geografia como um terreno não discursivo que preexiste aos argumentos geopolíticos, a geopolítica crítica aborda o conhecimento geográfico como uma parte essencial dos discursos modernos de poder”<sup>109</sup>. Ou seja, a geopolítica crítica propõe uma alteração profunda da sua ontologia e epistemologia, ao reconhecer que a realidade geográfica subjacente às suas análises não pode ser objetivamente conhecida, mas é antes e sempre subjetiva, já que o seu significado é atribuído pelos agentes que dominam o espaço discursivo do exercício do poder geopolítico. Assim, o ato descritivo da geografia deve ser substituído pela análise dos discursos que sustentam determinadas visões do mundo geopolítico. Nas palavras de Ó Tuathail e Agnew

A geopolítica deveria ser reconceptualizada criticamente como uma prática discursiva, através da qual os intelectuais do poder espacializam a política internacional, por forma a representá-la como um ‘mundo’ caracterizado por tipos específicos de locais, pessoas e dramas. [...] O estudo da geopolítica é o estudo da espacialização da política internacional pelas potências centrais e os estados hegemónicos<sup>110</sup>.

Deste posicionamento derivam duas linhas centrais de investigação para a geopolítica crítica que são particularmente relevantes para a análise do caso da fronteira da UE. Por um lado, o enfoque nos agentes da geopolítica, os intelectuais do poder e nos media, e nos mapas mentais predominantes que estes transmitem sobre o mundo. Aqui, a geopolítica crítica procura mapear as dinâmicas sociológicas da constituição dos discursos e visões predominantes sobre a geopolítica atual. De onde se originam? Como se constituem? Como se difundem e com que impactos? Um dos primeiros contributos neste campo foi o regresso às políticas da Guerra Fria para compreender qual a visão do mundo subjacente aos discursos marcantes deste período. Da Cortina de Ferro de Churchill à Doutrina Truman ou à Doutrina Brejnev, todos estes momentos marcantes da política internacional da Guerra Fria iniciaram visões concretas do espaço geográfico, atribuindo-lhe significado político e justificando práticas políticas de intervenção, militarismo e contenção. Assim, a constituição de discursos dominantes e o capital político mobilizado para os sustentar e difundir devem ser abordados como elementos constitutivos da política internacional e da geopolítica mundial.

---

109 KUUS, M. Critical Geopolitics. In R. Denemark (ed.) *The International Studies Encyclopaedia*. Blackwell, Volume II, 2010, pp. 683-701.

110 Ó Tuathail, G. e Agnew, J. *Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy*. Political Geography, 11, 2, Março 1992, pp.190-204.

Derivada desta linha de investigação, a atenção aos processos de espacialização e subjetificação passou a ser também do interesse dos geógrafos e geopolíticos críticos. Ou seja, havendo um conjunto de discursos que se tornam dominantes, que visão do mundo é avançada por eles? Que significado é atribuído aos diferentes espaços geográficos (zonas de instabilidade e ameaça, espaços de subdesenvolvimento, Estados falhados, zonas de tensão e fragmentação?) e que identidades são constituídas nesse processo? Que políticas são legitimadas a partir destas narrativas? Uma das temáticas mais trabalhadas a partir desta perspectiva foi a da Guerra Global contra o Terrorismo. A espacialização do Islã como um espaço único, retrógrado, inimigo do Ocidente permitiu um conjunto de políticas de agressão e imperialismo que se sustentaram e simultaneamente contribuíram para uma percepção do mundo islâmico por um prisma de ódio e rejeição que marca as nossas sociedades. Ao mesmo tempo, a autoimagem do ocidente foi diametralmente oposta, como um espaço de liberdade, progresso e paz, que em nada contribuiu para reflexões críticas sobre os impactos das suas políticas agressivas. Só assim se entende a surpresa de muitos cidadãos europeus e norte-americanos com o ódio profundo que outros sentem contra as sociedades e líderes ocidentais.

### **3      A PRODUÇÃO GEOPOLÍTICA DA FRONTEIRA DA UNIÃO EUROPEIA**

As fronteiras são objetos geopolíticos por excelência, delimitando geograficamente os espaços políticos do globo e as sociedades que os habitam. O entendimento ratzeliano da fronteira como ser orgânico, que se expande e contrai conforme as necessidades das comunidades políticas que as habitam, tornou-se largamente ilegítimo na ordem política pós-II Guerra Mundial. As fronteiras tornaram-se elementos rígidos, estruturantes da ordem ves-tlefaliana e expressão da soberania dos Estados. Assim, os controles fronteiriços integraram gradualmente os mecanismos securitários dos Estados, especialmente no contexto pós-Guerra Fria, quando as dinâmicas de globalização e os movimentos migratórios acentuaram a pressão sobre as fronteiras dos Estados ricos do norte global.

No caso europeu, a criação do terceiro pilar sobre Cooperação em matéria Judicial e Assuntos Internos (CJAI) com o Tratado de Maastricht, em 1993, ilustra essas mesmas preocupações por parte dos Estados Membros da União Europeia. A progressiva comunitarização deste pilar permitiu que as instituições, como a Comissão Europeia, passassem a ter um papel central nas questões migratórias e nas políticas fronteiriças da União, acentuado no processo de criação de uma Área de Liberdade, Segurança e Justiça, tal como previsto no Tratado de Lisboa, de 2009. Por outro lado, os Estados Membros percepcionaram na criação de agências especializadas, como a Frontex, uma oportunidade de coordenarem as suas ações na gestão da fronteira externa da UE. Assim, os Estados Membros atribuíram à Frontex capacidades de gestão e de execução, que lhes permite ganhos de eficiência e coerência, mas também desresponsabilizarem-se da inconsistente aplicação dos princípios humanitários inerentes às questões migrató-

rias. Num artigo de 2010, Léonard discute o impacto das atividades da Frontex na securitização das migrações e do asilo no âmbito da UE<sup>111</sup>, sugerindo que a Frontex tem um impacto mais profundo na forma como a fronteira externa da UE se materializa do que se poderia imaginar.

Outros autores sublinham a importância das práticas discursivas da Frontex, na categorização dos migrantes e no estabelecimento de uma narrativa dominante sobre os riscos que se colocam à UE devido às migrações. Estas práticas discursivas são um elemento constitutivo na fronteira da UE, apresentando-a como a última proteção das sociedades europeias contra uma ameaça externa, distinta. Um dos instrumentos mais importantes que a Frontex usa para este efeito são as análises de risco, onde a agência identifica os fatores de risco que caracterizam as diferentes regiões da fronteira externa da UE. Estas análises são um elemento fundamental na categorização de situações de ilegalidade, marginalidade e potencial ameaça e que têm impacto na alocação de meios e na definição de certas áreas da fronteira externa da UE como sendo particularmente vulneráveis e por isso mesmo a necessitar de reforço na vigilância e fiscalização. Tal como argumenta Satoko Horii, estas análises de risco representam um instrumento de poder aplicado sob supervisão da Comissão Europeia e dos Estados Membros<sup>112</sup>, demonstrando como as narrativas constitutivas da fronteira externa se fazem em articulação entre os diferentes agentes.

Para além das implicações práticas na alocação de meios de fiscalização e vigilância decorrentes das análises de risco da Frontex, há também uma dimensão identitária que deriva deste processo discursivo. Uma análise dos comunicados de imprensa da agência entre 2006 e 2011 revelou a forma como segurança, tecnologia e humanitarismo se combinam no enquadramento discursivo da Frontex da imigração irregular que chega à UE.<sup>113</sup> A Frontex passou a ser um elemento fundamental na elaboração de uma narrativa europeia sobre a imigração irregular, contribuindo para as estratégias dos Estados Membros da UE de europeanizar uma questão que tinha sido gerida e enquadrada a nível nacional. O papel dos comunicados de imprensa da Frontex passou também por apresentar as histórias complexas dos migrantes irregulares através de um prisma simplificador – como vítimas ou como ameaças – para que o público europeu possa consumir esta informação e para que as instituições europeias possam desenhar políticas para esses ‘problemas’.<sup>114</sup>

---

111 LÉONARD, S. EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19, 2, pp. 231-254, 2010.

112 HORII, S. The effect of Frontex’s risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society*, 17, 2, pp. 242-258, 2016.

113 HORSTI, K. Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication, In M. Messier, R. Wodak & R. Schroeder (eds.) *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, Vienna: Springer Science & Business Media, pp. 297 – 308, 2012.

114 HORSTI, K. 2012.

Assim, a constituição de significado para a fronteira da UE é desenvolvida com base na interação entre diferentes atores da governação europeia, incluindo os Estados Membros. Como já referimos, a visão da fronteira como o último elemento protetor dos cidadãos europeus face à ameaça externa tem sido predominante. No contexto pós-11 de setembro, as migrações foram rapidamente associadas à questão terrorista e ao crime organizado, transformando as políticas fronteiriças no instrumento privilegiado para lidar com estes ‘problemas’. Na Declaração de Laeken, aprovada no Conselho Europeu de Dezembro de 2001, pode ler-se: “uma melhor gestão dos controles na fronteira externa da União contribuirá para a luta contra o terrorismo, as redes de imigração ilegal e de tráfico de seres humanos”<sup>115</sup>. Dando corpo a esta ideia e com base nas propostas da Comissão Europeia, em 2002, o Conselho aprovou um Plano para a Gestão da Fronteira Externa dos Estados Membros da União Europeia, que colocou enfoque na recolha de informação como um instrumento privilegiado de assegurar a segurança europeia, levando à criação de um modelo comum de análise de risco que é agora usado pela Frontex nas suas análises.<sup>116</sup>

Um último elemento a adicionar a esta rede de atores que definem a natureza fronteira externa da UE é a Comissão Europeia. Sob orientação dos Estados Membros e tendo em conta as suas competências e mandatos, a Comissão Europeia tem tido um papel fundamental na definição de uma visão comum para a gestão da fronteira da UE. Desde a criação do terceiro pilar de Maastricht e, nos anos seguintes, com a gradual transferência de competências dos Estados Membros para a Comissão Europeia, na gestão das questões de asilo e fronteiras, a Comissão Europeia desempenhou um papel de liderança na codificação de uma verdadeira política europeia de gestão da fronteira externa. Uma vez que as políticas migratórias permanecem sob controle dos Estados Membros, o que a Comissão Europeia pode propor são medidas relativas à gestão das dimensões europeias das migrações. Assim, tem-se assistido a uma tecnicização e abordagem centrada na gestão e menos na reflexão política sobre a natureza da fronteira, por parte da Comissão. Em 2011, a Comissão deu um novo passo significativo propondo o conceito de “smart borders”, as fronteiras inteligentes<sup>117</sup>, representando um aprofundamento substancial dos passos dados no contexto pós-11 de Setembro de 2001, quando a tecnologia, a vigilância e a militarização das fronteiras se acentuou.<sup>118</sup> Tal como argumenta Jeandesboz,

115 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union. 10019/02. Bruxelas, 14 Junho 2002

116 HORII, 2016.

117 COMISSÃO EUROPEIA. Smart borders: Options and the way ahead. COM(2011) 680, Bruxelas, 25 Outubro 2011.

118 SIMÃO, L. Os impactos da securitização e militarização da fronteira externa da União Europeia. In Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros (org.), (Re)definições das Fronteiras. Visões Interdisciplinares. Curitiba: Juruá Editora, 43-56, 2016.

[Há] um número crescente de entidades que compõem a segurança fronteiriça da UE. Estas entidades não são estritamente técnicas, nem exclusivamente humanas. São sociotécnicas, no sentido em que associam elementos sociais (humanos) e técnicos (máquinas) de formas múltiplas e variadas. Em anos recentes, estas entidades têm demonstrado uma propensão para proliferar, tornando a segurança fronteiriça da UE num ‘ambiente sociotécnico denso’.<sup>119</sup>

Este salto rumo à gestão tecnológica das fronteiras tem sido largamente impulsiona-dol pelas propostas da Comissão Europeia. O que o autor apresenta no seu artigo é um mapeamento de como esta associação entre as propostas sobre fronteiras inteligentes e tecnologia se formou. Ele identifica três aspectos centrais. Primeiro, argumenta “que a associação [da Comissão Europeia] com grandes sistemas tecnológicos tem sido o aspecto mais importante para garantir que a Comissão controla as questões de controlos fronteiriços”<sup>120</sup>. A institucionalização e expansão das unidades responsáveis pelo desenho e gestão dos sistemas de data-vigilância da UE assinalam essa associação de forma notável. O segundo aspecto que reforça esta associação é o papel dos grandes grupos industriais que viram, desde 2001, na indústria da segurança (em vez da indústria de defesa), uma oportunidade de ter lucro e expandir a sua atividade, em parceria com as autoridades nacionais e da UE.<sup>121</sup> Por fim o último elemento que impulsiona a ligação entre as fronteiras inteligentes da UE e a tecnologia é a centralidade que as tecnologias adquiriram no processo de definição de soluções políticas para a gestão da fronteira para todos os envolvidos na tomada de decisão.<sup>122</sup>

A percepção da fronteira como um espaço de recolha e tratamento de informação, de escrutínio e de classificação reflete um desejo de segurança, assente numa lógica de medo do desconhecido, de rejeição da complexidade e de desresponsabilização face às lógicas de insegurança criadas globalmente e que facilitam as migrações. Esta visão procura criar segurança para os cidadãos europeus, rejeitando qualquer responsabilidade na insegurança dos que chegam às fronteiras da UE. Por outro lado, esta escolha política dos Estados Membros da União é escudada pela abordagem técnica e administrativa desenvolvida pela Comissão Europeia, nas suas propostas sobre asilo e migrações e pela linguagem humanitária da própria Frontex. Outros atores externos e, em última análise, os elementos tecnológicos reforçam essa abordagem aparentemente despolitizada, assente na promessa da eficácia. A fronteira externa da UE torna-se assim, ao nível discursivo, simultaneamente um espaço de fiscaliza-

---

119 JEANDESBOZ, J. Smartening border security in the European Union: An associational inquiry. *Security Dialogue*, 47, 4, pp. 292–309, 2016.

120 JEANDESBOZ, 2016.

121 JEANDESBOZ, 2016, p. 303. Ver também SIMÃO, 2016.

122 JEANDESBOZ, 2016, p. 305.

ção, controle, opressão e de resposta humanitária, tecnológica e de proteção de segurança. Esta dissonância na percepção traduz-se numa falta de diálogo das sociedades afetadas por estas dinâmicas, dos dois lados da fronteira, afastando-as ainda mais e contribuindo para uma percepção do outro como ameaça. Para a UE, as sociedades instáveis na sua periferia são ameaças à sua autopercepção de estabilidade e bem-estar, ao passo que a fronteira da UE é um símbolo da Europa fortaleza, fechada sobre si mesma e desinteressada dos impactos da sua presença no mundo.

#### **4 A FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE CONSTRUÇÃO IDENTITÁRIA E INSEGURANÇA**

A constituição de um novo ator das Relações Internacionais, assente na cooperação econômica e política à escala regional e investido de competências supranacionais e mandato político para aprofundar a lógica de integração, tornou o espaço da UE num laboratório político único. A gradual integração em matérias de segurança interna ao longo da década de 1990 e nos anos 2000 foi acelerada pelas dinâmicas da pós-modernidade de que nos fala O’ Tuathail<sup>123</sup>. As fronteiras assumiram, no contexto da globalização, da informação e do risco, um papel preventivo, escrutinador, pensado e constituído para ser flexível e permeável para alguns indivíduos, bens e produtos e para ser rígida e impenetrável para indivíduos e produtos considerados indesejados. No caso europeu, uma profunda incongruência entre a remoção das barreiras internas à livre circulação e, no caso dos países Schengen, a remoção de controles fronteiriços, por um lado e a rigidificação da fronteira externa da UE e o caráter discriminatório dos controles fronteiriços, por outro, revela uma imagem da fronteira como um conceito contestado.

A materialização da fronteira externa da UE constitui também um passo significativo na criação de uma entidade política palpável, real, territorializada e institucionalizada. Isto significa que a existência da UE, a par dos seus Estados Membros, se torna mais concreta através das políticas que desenvolve e, neste caso, permite identificar o projeto político abstrato com um território concreto sobre o qual as suas instituições reclamam o dever e direito de proteger. A par desta lógica, a territorialidade da UE também se define como um espaço aspiracional, de valores e princípios de solidariedade.<sup>124</sup> É aliás em nome de um mandato popular atribuído pelos cidadãos europeus, que os Estados Membros da UE e as suas instituições têm profissionalizado, militarizado e modernizado a gestão da fronteira externa. Num contexto de medo e populismo, estas medidas parecem responder à vontade dos cidadãos sentirem

123 O’ TUATHAIL, 2000.

124 BIALASIEWICZ, L., ELDEN, S., e PAINTER, J. The constitution of EU territory? Comparative European Politics, 3, 333–363, 2005.

que as fronteiras da UE os protegem de dinâmicas instáveis e potencialmente perigosas que se formam no exterior.

No entanto, esta visão e as políticas de *bordering* que lhe correspondem levantam questões importantes sobre a natureza da fronteira que está a ser construída e a sua coerência com a retórica normativa da UE. A fronteira é não só cada vez mais tecnológica e desumanizada. Ela é também cada vez mais militarizada, securitizada e difusa na sua localização. Ou seja, a tecnologia e a recolha de informação biométrica permite à UE, em nome da segurança, exercer a presença da fronteira dentro do seu território, identificando os indivíduos e produtos indesejados, irregulares, ilegais, que atravessam a fronteira política. Por outro lado, a UE tem desenvolvido de forma sistemática, o que alguns autores chamam de diplomacia fronteiriça.<sup>125</sup>

A isto equivale na prática uma expansão da fronteira regulatória da UE para lá da fronteira física, através da negociação de acordos de readmissão com países terceiros na sua periferia e através do apoio a reformas fronteiriças nesses mesmos países. Ao exportar os seus padrões e normas de controle fronteiriço, a UE cria uma fronteira avançada que mantém estes elementos indesejados a uma margem confortável. Um dos acordos mais controversos celebrado pela UE foi o acordo de readmissão com a Turquia, no contexto da crise migratória de 2015, mas muitos outros foram negociados na última década, sem que a UE controle a capacidade e vontade destes Estados garantirem os direitos fundamentais que as convenções de asilo e refugiados estabelecem.

Neste contexto, devemos falar de uma noção geopolítica de fronteira com impacto na conceitualização do “outro” como perigoso, como ilegal, como marginal, justificando assim políticas agressivas de contenção e insegurança para quem procura a Europa. Tudo isto se faz em nome da preservação de uma identidade europeia normativa, que se constitui em oposição àquilo que rejeita. Esta visão deturpada destas identidades tem consequências humanas dramáticas e colabora no reforço de práticas repressivas em nome de uma suposta humanidade e normatividade que é utilizada na definição da comunidade política da UE, mas que perde sustentação prática com estas mesmas políticas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações que aqui tecemos sobre a definição da fronteira da UE como um espaço geopolítico, procuram alimentar o debate público sobre os limites da utilização das fronteiras como barreira protetora de sociedades globalizadas e sobre os impactos das escolhas políticas que têm sido feitas ao nível da gestão da fronteira. Através do contributo da geopolítica crítica, percebemos não só o processo através do qual diferentes atores constroem

---

125 PARKES, R. The internal-external nexus: Re-bordering Europe. ISS Brief, 28, 2016.

e promovem determinados significados sobre o espaço físico, mas também como com isso prescrevem políticas adequadas ao diagnóstico feito, numa lógica que se autorreforça e legítima. Porque as vagas migratórias que chegam ao continente europeu são apresentadas como uma causa de insegurança para os cidadãos da UE, aumentando o risco inerente a sociedades abertas, ligando os migrantes ao terrorismo e ao crime organizado, os mecanismos adequados para gerir estas dinâmicas são os que produzem segurança e que são usados para combater outras ameaças. Outras possibilidades, tal como um discurso humanitário ou de oportunidade de regeneração demográfica de uma Europa envelhecida estão longe dos discursos promovidos pelos intelectuais do poder na Europa.

Assim, a construção da fronteira enquanto instrumento geopolítico da UE tem servido para reforçar uma Europa fechada sobre si mesma, com medo da diferença, insegura dos seus valores de abertura e inter e multiculturalidade. Isto provoca profundas contradições na sua atuação e mina o seu apelo normativo, em parte limitando o que tem sido desde o seu início, mas em particular desde o fim da Guerra Fria, uma das dimensões mais apelativas da UE à escala internacional: a sua abordagem normativa às relações internacionais. Ao avaliarmos o impacto da atual política fronteiriça na estratégia geopolítica da UE, percebemos que a União se posiciona agora como uma potência militarizada, calculista, repressiva e pouco solidária. No médio e longo prazo, esta estratégia não deverá produzir efeitos muito positivos para a capacidade da União se afirmar globalmente, já que torna evidentes e acentua as linhas de tensão entre normatividade e autointeresse na política exterior da UE.

## 6 REFERÊNCIAS

- PARKES, R. The internal-external nexus: Re-bordering Europe. *ISS Brief*, 28, 2016.
- O'TUATHAIL, G. The Postmodern Geopolitical Condition: States, Statecraft, and Security ate the Millennium. *Annals of the Association of American Geographers* 90(1), pp. 166-178, 2000.
- CORREIA, P.P. Geopolítica e Geoestratégia. *Nação e Defesa*. 131, 5<sup>a</sup> série, pp. 229-246, 2012.
- DALBY, S. Recontextualising Violence, Power and Nature: The Next Twenty Years of Critical Geopolitics? *Political Geography* 29, 5, pp. 285, 2010.
- KUUS, M. Critical Geopolitics. In R. Denemark (ed.) *The International Studies Encyclopaedia*. Blackwell, Volume II, 2010, pp. 683-701.
- Ó TUATHAIL, G. e AGNEW, J. Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy. *Political Geography*, 11, 2, Março 1992, pp.190-204.
- LÉONARD, S. EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19, 2, pp. 231-254, 2010.
- HORII, S. The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society*, 17, 2, pp. 242-258, 2016.

- HORSTI, K. Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication, In M. Messier, R. Wodak & R. Schroeder (eds.) *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, Vienna: Springer Science & Business Media, pp. 297 – 308, 2012.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union. 10019/02. Bruxelas, 14 Junho 2002
- COMISSÃO EUROPEIA. Smart borders: Options and the way ahead. COM(2011) 680, Bruxelas, 25 Outubro 2011.
- SIMÃO, L. Os impactos da securitização e militarização da fronteira externa da União Europeia. In Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros (org.), (Re)definições das Fronteiras. Visões Interdisciplinares. Curitiba: Juruá Editora, 43-56, 2016.
- JEANDESBOZ, J. Smartening border security in the European Union: An associational inquiry. *Security Dialogue*, 47, 4, pp. 292–309, 2016.
- BIALASIEWICZ, L., ELDEN, S., e PAINTER, J. The constitution of EU territory? Comparative European Politics, 3, 333–363, 2005.

# **LEGALIZAÇÃO DA MACONHA X CONTRABANDO: RELAÇÃO DAS POLÍTICAS DE LEGALIZAÇÃO DA MACONHA COM AS PENAS E ‘MODUS OPERANDI’ DO CRIME DE CONTRABANDO**

*Manuel Hermeto Vasconcelos Júnior<sup>126</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A Dinâmica do Tráfico de Maconha no Brasil; 3. A Dinâmica das Redes Contrabandistas no Brasil; 4. Correlação dos Projetos de Leis e as Dinâmicas Criminais; 5. As Relações entre os Crimes de Contrabando e Tráfico de Drogas; 6. Legalização: Eventuais Efeitos; 7. Considerações Finais; 8. Referências.

## **RESUMO**

As redes contrabandistas estão em constante ascensão criminal, principalmente junto à fronteira do Brasil com o Paraguai, com formas de operação muito semelhantes ao tráfico de drogas e armas, mesmo transportando, muitas vezes, mercadorias que possuem consumo legalizado no Brasil, como cigarros, eletrônicos e bebidas. Tal conjuntura traz à tona um possível fator a ser considerado nas políticas que pretendem legalizar a maconha no Brasil. Será que esta droga não se transformaria em produto de contrabando? Tendo em vista o que já ocorre com as mercadorias supracitadas e a política tributária brasileira, além da concorrência da *cannabis* produzida no país vizinho. Há grande potencialidade para que o crime de transporte ilegal de

---

<sup>126</sup> Manuel Hermeto Vasconcelos Júnior é Policial Rodoviário Federal (PRF). Tendo atuado como operador em Grupos Especializados, das Forças Armadas e da PRF, nas regiões de Fronteira do Brasil com o Paraguai e a Bolívia. Foi Chefe da Divisão de Planejamento Operacional da Coordenação Geral de Operações, Responsável Nacional pelas Operações de Fronteira e de Enfrentamento aos Crimes Contra o Fisco e a Saúde Pública-OTEFIS, tudo no âmbito nacional da PRF. É Gestor de Segurança Pública, pela Faculdade Integrada de Mato Grosso, Bacharel em Direito, pela Universidade de Brasília, Graduado em Relações Internacionais, pela UnB. Pesquisas relacionam-se essencialmente a Teoria das Relações Internacionais, Política Internacional-foco nas fronteiras da América do Sul; História Geral, a partir do século XIX nas bases de Hobsbawm e Burns, além de Teoria Económica (Mankiw). Contato: manuel.hermeto@prf.gov.br.

maconha passe do enquadramento penal de tráfico de entorpecente, bem mais oneroso na sanção, para o de contrabando, com pena bem mais branda, migrando com toda a estrutura de organização criminosa que possui. Vertente que este ensaio pretende pôr como mais um fator a ser considerado nas políticas liberalizadoras do consumo e comercialização da maconha no Brasil.

## **1 INTRODUÇÃO**

Há um debate no Brasil, tanto no campo acadêmico quanto em variados segmentos sociais, a respeito da legalização da substância entorpecente conhecida popularmente como “maconha”, em que partidários e não adeptos da causa discutem os benefícios e dissidências de forma veemente, em busca do atendimento dos pleitos próprios. Em tais debates verificam-se avaliações a respeito dos benefícios para a saúde do uso da droga de um lado e, de outro, as argumentações quanto aos males da utilização.

Nessa seara percebem-se discussões calorosas e bem fundamentadas, inclusive tecnicamente, que tendem a trazer uma conscientização social generalizada da prevalência dos benefícios da legalização. Porém, há que se atentar para uma vertente e ramificação deste processo de legalização, ainda pouco discutida. O que aconteceria com as grandes organizações criminosas, com complexas ligações internacionais, neste processo; ficariam sem trabalho e sem mercadoria? Qual o valor desse produto no mercado oficial, ao ocorrer a legalização? Teria concorrência compatível com o mercado paralelo? Como garantir que a maconha, sendo legalizada e fabricada, no Brasil tenha maior aceitabilidade comercial do que o produto feito há anos no Paraguai?

A boa parte destes questionamentos busca-se responder neste ensaio, hoje, pelas grandes redes contrabandistas que atuam em todo o território nacional, a partir da Fronteira do Brasil com os vizinhos sul-americanos. Existem redes elaboradíssimas de organizações criminosas, que trazem para o Brasil os mais diversos produtos, com o critério definido pela alta lucratividade. Desta forma, o contrabando adentra ao território nacional, tanto com mercadorias legais quanto ilegais, de acordo com a ótica do uso e consumo no Brasil, destacando-se, pelo grande volume de movimentação financeira, os cigarros e os eletrônicos.

## **2 A DINÂMICA DO TRÁFICO DE MACONHA NO BRASIL**

Partindo da premissa de conhecimento macro e microrregional o tráfico de maconha recruta pessoas, aproveitando-se do sistema precário de alternativas econômicas que a grande maioria das cidades de fronteira oferece, informação corroborada pelas médias dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>127</sup> das cidades fronteiriças do Brasil, e demarca

---

127 Relatório 2013 do Índice de Desenvolvimento Humano do programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dados referentes a 2012, detalhes. Disponíveis em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3703>>, acesso em: 05 nov. 2015.

a região de forma a criar suas rotas e redes, com muitos indivíduos recrutados nas diferentes estruturas. As rotas costumeiramente perpassam em rodovias, mesmo iniciando seu trajeto em modais fluviais ou aéreos, para chegar a regiões mais distantes da fronteira, como o litoral do Brasil. Usa-se na distribuição as rotas rodoviárias e, quase sempre, uma rodovia federal, pelo seu caráter interestadual e canalizador de fluxo nacional.

São diferentes agentes que compõem todas as fases ligadas ao tráfico de drogas, os quais possuem, portanto, determinada ligação. As informações relativas à rede de agentes são todos os dias confirmadas em ocorrências da Polícia Rodoviária Federal<sup>128</sup> na região de fronteira Brasil e Paraguai.

Entre os agentes acrescente-se também o uso de duas atividades que dão robustez operacional ao tráfico e afrontam diretamente a estrutura de fiscalização estatal. A primeira é o uso do indivíduo conhecido como “batedor”: trata-se de agente do tráfico que utiliza veículo que se desloca à frente de determinada carga de entorpecente, dando instruções para o veículo com a carga ilegal de onde deve passar, de forma a não ser surpreendido por nenhum tipo de fiscalização. A outra atividade é a do “olheiro”, com função parecida, porém este aloca-se ao longo do percurso da carga, para verificar presença de agentes de segurança em deslocamento ou outras informações que possam atrapalhar o deslocamento do entorpecente. Ambas as funções se utilizam de meios de comunicação alternativos (radiocomunicador, geralmente de uso ilegal) ou celulares, que são trocados periodicamente para tentar fugir de possíveis escutas telefônicas autorizadas pela Justiça. Tais informações e definições constam de forma reiterada e constante em relatórios de ocorrências e de Inteligência da Polícia Rodoviária Federal (PRF), que realiza patrulhamento ostensivo e diário na região. Denota-se a complexidade da rede de distribuição.

### **Paraguai: referência mundial na produção**

Considerando esse complexo distribuidor de maconha, salientem-se também os motivos do Paraguai ser tão destacado na produção. Neste sentido, o jornalista Wálter Fan-ganiello Maierovitch (2015)<sup>129</sup> destaca o tipo de produção e o formato da cultura da maconha

128 Dados de ocorrência da PRF encontram-se disponíveis, com acesso restrito aos servidores policiais, na Parte Diária Informatizada (PDI) e no Relatório Operacional Diário (ROD), sistemas internos do DPRF.

129 Matéria: Maconha Transgênica em São Paulo (2015), disponível em: <[http://ibgf.org.br/index.php?data%5Bid\\_secao%5D=4&data%5Bid\\_materia%5D=326](http://ibgf.org.br/index.php?data%5Bid_secao%5D=4&data%5Bid_materia%5D=326)>. Acesso em: 27/10/2015. Em Capitán Bado (Paraguai, cidade fronteiriça com o Brasil), o primeiro corte da maconha é realizado a cada 90 dias. Na planta de semente comum, não modificada geneticamente, os cortes são realizados a cada 180 dias. Portanto, a chamada maconha transgênica é tirada para venda na metade do tempo, fato que duplica a oferta e, evidentemente, os lucros (...) Segundo órgãos de inteligência, as sementes geneticamente alteradas são elaboradas em laboratórios clandestinos nos EUA e Holanda. Vale acrescentar, ainda, que as máfias internacionais, depois da queda do Muro de Berlim, contrataram os químicos desempregados do Leste Europeu(...) O investimento suplantou os US\$ 180 milhões e foram elaboradas sementes modificadas de coca e maconha, além de drogas sintéticas(...) Nas montanhas de Canindeyu, o ciclo de produção é contínuo, ou seja, sem interrupções. Dois tipos diferentes

no Paraguai, além do avançado processo tecnológico já implantado, referenciando inclusive recrutamento de especialistas e conexões de pesquisas laboratoriais no exterior. (Ver Nota 5). O texto jornalístico concebe que há especificação técnica e preocupação com a especialização por parte do produtor paraguaio de maconha, evidentemente, pela clara concorrência não oficial de outros mercados e pela ótica de uma mercadoria agrícola, busca de um aperfeiçoamento produtivo que dê uma maior qualidade ao produto. Tratando ainda do texto jornalístico, mostra-se o grande volume produtivo de maconha no Paraguai, com destino já pré-agendado para as terras tupiniquins, mais um fator preponderante no sentido de que a produção paraguaia é, em grande parte, para o consumo ou distribuição no território brasileiro.

Assim, evidencia-se uma maior qualidade do produto paraguaio, caso se considere a especialidade da “cultura agrícola”, quando comparada com as plantações ilegais do Brasil, além de uma produção e estrutura de distribuição com latente distanciamento com outros produtores concorrentes.

### A maconha produzida no Brasil

Destarte uma razoável capilaridade no Brasil na produção de maconha, o Norte e o Nordeste são os locais com a maior evidência. Mesmo assim, há inúmeros registros de ocorrências de grande volume de apreensões da maconha paraguaia nestas regiões ou em locais próximos, demonstrando uma clara concorrência entre os produtos, mesmo quando a logística, por motivos óbvios, tenderia a um consumo mais aproximado, o que evidencia que há compatibilidade financeira com a demanda de mercado da maconha paraguaia e que, pelos comparativos de qualidade, referenciados acima, esta entra com grande força, enfraquecendo a produção e o consumo local de maconha, ou pelo menos, deixando claro que a maconha brasileira sofre com a força econômica do concorrente.

Não há que se discutir a respeito da demanda no Brasil por maconha paraguaia, independentemente se há uma produção no próprio Estado de residência do consumidor. Exemplos de apreensões dessa natureza são incontáveis, tanto em reportagens, mostrando uma situação em voga, quanto em relatórios de ocorrências policiais da PRF, que se depara

---

de sementes são modificados para germinação e desenvolvimento no frio com seca e no calor com umidade. (...) (...) A modificação genética permite estabelecer o gênero (sexo) da maconha. E a cannabis fêmea tem o princípio ativo (THC, o tetra-hidro-canabinol) mais potente. Além disso, o princípio ativo possui mais de 50 componentes. Assim, é possível trabalhar e potencializar cada um deles: o componente alucinógeno pode ser potencializado e preponderar sobre os demais, grifo nosso. (Maierovitch, 2000, MACONHA TRANSGÊNICA em São Paulo).

(...)Boa parte desta droga teria como destino o Brasil. A quantidade de maconha produzida no Paraguai alcança níveis astronômicos, quase impossíveis de serem mensurados. O Paraguai é hoje o maior produtor de maconha da América do Sul e tem mercado garantido por conta do crescente número de usuários da droga em países vizinhos. Estima-se que 80% do que é produzido no Paraguai serve para abastecer o Brasil e o restante é distribuído para o mercado interno, Chile e Argentina. Segundo estimativa da Polícia Federal de Curitiba, as plantações paraguaias rendem até quatro safras ao ano (...) (MAIEROVITCH, 2000).

com maior frequência com esta modalidade, em virtude das organizações criminosas usarem as rodovias federais, como já dito, para saírem do Paraguai e chegarem aos centros consumidores, que nesses casos também são produtores.

Dando ainda outros subsídios aos fatores que influenciam a força do mercado paraguai de maconha, em comparação com a produção brasileira, tem-se o trabalho intitulado: *Plantios ilícitos no Brasil: notas sobre a violência e o cultivo de cannabis no polígono da maconha*, de Paulo Cesar Pontes Fraga, Sociólogo e Professor do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Santa Cruz, onde trata da questão do Polígono, no Sertão pernambucano e baiano, nos seguintes termos, com grifo nosso:

(...) Ainda, segundo números do órgão e de informações obtidas com pessoas envolvidas em elos diferenciados da rede de plantio e escoamento do produto, a produção local está voltada, praticamente, para o abastecimento dos Estados do Nordeste, notadamente, Pernambuco, Ceará e Bahia. A maconha produzida no Submédio São Francisco não se destina às principais cidades consumidoras do país, como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Alegam-se dois motivos para que isso não ocorra: a melhor qualidade da maconha produzida no Paraguai, que se dirige a estes mercados maiores, com um teor mais significativo de THC, e a longínqua distância a ser percorrida pelo produto produzido no Polígono e que deve ser escoado em vias que apresentam péssimas condições de tráfego, aumentando o custo e o risco de apreensão da droga (...) (FRAGA, 2006, p. 100).

Paulo César (2006) reafirma a maior intensidade química da maconha paraguaia, evidenciando sua ativa busca nos mercados por esta característica específica. Reafirmando, ainda, o trabalho técnico e minucioso, realizado naquele país, para o desenvolvimento técnico da cultura, além das condições geográficas favoráveis. O Paraguai é considerado o principal abastecedor do mercado de *cannabis sativa* do Cone Sul (GALLARDO, 2006 apud FRAGA, 2006, p.100). Com um consumo interno baixo, condições excelentes para a plantação da erva, que propiciam à planta meios de alcançar o tamanho de até 3 metros de altura, quando a média, geralmente, se situa em metro e meio, desencadeando uma elevada produção, possibilitando a queda do preço e o aumento de sua diversidade.

Evidencia-se a existência do plantio de maconha no Brasil e suas relações com a produção em larga escala no território paraguai, pelos dados demonstrados há características que denotam uma superioridade de mercado tendenciosa ao engrandecimento do comércio ilegal no Paraguai, permitindo-nos colocar em alerta, que esta deve ser uma variável a ser considerada pelas políticas de legalização de entorpecente.

Então, falar de tráfico de drogas é explanar sobre uma das atividades mais lucrativa

do mundo, ou seja, dificilmente uma medida ou várias o farão cessar. Por mais que o desclassifique como atividade criminal, deve-se levar em conta a natureza da mercadoria e as peculiaridades para produzi-la, o valor agregado de sua rede de distribuição e se a tomada de decisão modificadora realmente retirará a alta lucratividade da venda da mercadoria, seja como produto traficado ou outra modalidade

### **3 A DINÂMICA DAS REDES CONTRABANDISTAS NO BRASIL**

A partir desta afirmação de um representante do Estado paraguaio, tem-se a justificativa para delimitar o estudo desse ensaio no país vizinho e, mais ainda, fica clara a supremacia comercial da atividade contrabandista naquelas terras, juntamente com a grandeza financeira, inclusive contando com o “bom grado” do governo guarani<sup>130</sup>.

Nessa linha afirma o delegado da Receita Federal em Foz do Iguaçu, José Carlos de Araújo: “Há um lucro maior com cigarro do que haveria com drogas e a pena é menor no cigarro do que nas drogas”. O servidor da Receita chega a falar em lucros superiores, evidenciando a complexidade criminal de uma atividade que muitas vezes, ou na maioria delas, traz em seu bojo principal uma mercadoria que tem circulação e alienação comercial legalizada no Brasil, porém pelas características tributárias e outras de cunho financeiro, que reduzem o acesso a certos produtos no Brasil, criam uma demanda frustrada de consumo, que é suprida pela oferta mais barateada advinda do Paraguai. Fazendo um paralelo com o tema desse estudo, será que, em caso de liberação do uso da maconha no Brasil, nas mesmas condições que são liberadas bebidas, pneus, eletrônicos, cigarros, não criaremos um nicho de público, isolado do consumo da droga, que demandará ao país vizinho, tal qual acontece com as citadas mercadorias, a presença de uma “cannabis mais em conta” para consumo no território nacional?

Nessa linha, destaca-se com proeminência um ramo de contrabando: a constatação da existência da indústria criminal do cigarro e todas as suas ramificações, fomentadas pela alta lucratividade que o contrabando possui, o que agrupa estrutura de cooptação estatal e para-milicianas, nos moldes das conhecidas quadrilhas que operam no Rio de Janeiro e São Paulo (IDESF, 2015, p.11). Tais dados demonstram a complexidade da teia criminal de contrabando, equiparando-a ao tráfico de drogas e armas.

---

130 Enquanto os gastos com promoção e ação social cresceu 91% entre 2008 e 2010, paradoxalmente, a pobreza rural extrema cresceu em 5%, dado o grande montante destinado à luta contra a pobreza. Em 2012 este montante seria de US \$ 580 milhões. Mas isso não é surpreendente, uma vez que a mesma coisa aconteceu entre 2003 e 2007, quando o gasto social foi aumentado em 117% e a pobreza urbana extrema cresceu 17%. (...), Confirmando Situação da precariedade e pobreza da agricultura paraguaia. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/escolar/situacion-de-la-pobreza-en-paraguay-final-446369.html>>.

### 3.1 Grandes Redes de Distribuição<sup>131</sup>

A rede de distribuição, conforme a já citada reportagem Crime Sem Castigo - Tudo sobre o Contrabando no Brasil (Folha de São Paulo)<sup>132</sup>, mostra que o cigarro tem um diferencial de fabricação local no Paraguai, o que otimiza custos, pois as demais mercadorias têm que bancar os valores decorrentes da importação, alavancando os lucros dos “cigarreiros”, até mesmo diante dos demais contrabandistas. Chegando ao Paraguai, as mercadorias entram no Brasil, conforme registro das ocorrências da PRF, corroborados com a Folha. A reportagem usa os seguintes termos, tratando dos detalhes da rede de distribuição:

quem cruza a fronteira com esses produtos ou os recebe do lado de cá (Brasil) é um exército de carregadores recrutados em favelas dos dois países. Desconhecem o comprador para quem trabalham e dizem receber até R\$ 50 em uma jornada de sete horas, conforme o número de carregamentos. Barqueiros, que “correm mais risco de tomar tiro”, ganham R\$ 300 por semana. Há um vendedor no Paraguai, um agenciador e um comprador, que pode estar tanto aqui no Paraná como nos principais polos do Brasil, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Brasília (RODRIGO COSTA, DELEGADO EXECUTIVO DA POLÍCIA FEDERAL EM FOZ DO IGUAÇU).

Observam-se detalhes da distribuição, em uma corrente de desencadeamento de ações menores e maiores, especializadas e de força bruta, com todos os moldes empresariais que uma atividade industro-comercial tradicional pedem. Conforme a Folha, “na logística do contrabando, os elos se conhecem apenas por contato telefônico, para dificultar a identificação e o desmantelamento da quadrilha em caso de prisão”, de forma que, caso algum dos filiados da quadrilha seja capturado pela polícia, esse não tenha como delatar os demais, não interrompendo o bom andamento da cadeia. Mais uma vez faz-se referência à organização das grandes máfias de entorpecentes.

Segundo a Folha de São Paulo há o perfil do “made in Paraguay”, que vem mudando. “Com o dólar alto, os cigarros tomaram o lugar dos eletrônicos e das bebidas, foco de atenção no passado”, o que mostra que, como já dito, a fabricação local do cigarro faz com que ele se

131 Faz-se referência constante, ao longo de todo o item, mais uma vez, ao excelente e atual levantamento feito por JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 12/03/2015, Crime Sem Castigo - Tudo sobre o Contrabando no Brasil, disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/12/crime-sem-castigo/expediente.html>>, acesso em: 29/10/2015.

132 O cigarro é produzido no próprio Paraguai, mas as demais mercadorias são importadas regularmente por empresários fixados no país vizinho, que fazem a encomenda da China e remetem para o Brasil ilegalmente por terra ou barco, via lago de Itaipu ou rio Paraná. Dados encontrados na seção – A Entrada – do supracitado artigo (2015). Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/12/crime-sem-castigo/a-entrada.html>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

sobressaia no mercado ilegal, perante os demais produtos. O contrabando toma contorno mais amplo e agressivo. Mais uma vez, o trabalho jornalístico aqui referenciado mostra, em um levantamento “*in locu*”, as quadrilhas executando o trabalho de passagem na fronteira e distribuição da mercadoria e reclamando da presença da reportagem, demonstrando quão é vigiada a região, além da sensibilidade operacional do negócio ilegal:

Na beira do rio, os oito carregadores reclamam que a presença da reportagem atrapalha o movimento – como a fiscalização da Polícia Federal é intermitente, os barquinhos fazem dezenas de travessias ao longo do dia. Da ponte, avistam-se dezenas de “olheiros” postados ao longo das margens, pagos para informar as quadrilhas sobre a movimentação no local. Quando agentes da Receita ou da PF estão por perto, os barcos somem. “Vocês vão fazer foto? Aí a polícia vem aqui e a gente fica um mês sem trabalhar. Vai faltar celular em São Paulo”, diz um homem. “Vocês sabem quem manda aqui? Aqui é Rio-São Paulo”, alerta outro, aludindo à ligação, investigada pela polícia, entre os “donos” dos portos clandestinos e facções criminosas como o PCC (Primeiro Comando da Capital), que usariam o rio para trazer, além de contrabando, armas e drogas.

Percebe-se, pelo texto jornalístico, uma referência aos “olheiros”, também citados no item sobre tráfico de maconha, como os indivíduos que estão ao longo do percurso de distribuição observando a movimentação de forças policiais que possam vir a atrapalhar a passagem das mercadorias. Além disso, mostra-se o destino final dos produtos, nos grandes centros brasileiros, com a conexão das organizações contrabandistas junto às grandes redes criminosas que assolam a sociedade brasileira em diversas cidades, ao citar o PCC (Primeiro Comando da Capital) e suas ramificações, evidenciando até onde este crime está indo, mesmo tendo o viés de operar com mercadorias que, a princípio, são legalizadas no Brasil.

Essa grande rede de contrabando é pouco conhecida nos debates sobre criminalidade no Brasil, e aproveita-se desta inércia de análise para agigantar-se dia a dia, confrontando o estado e, até mesmo, outras formas de organizações criminosas que, porventura, venham a lhe fazer concorrência. Tal situação não pode permanecer obscura, sob pena de criar-se um nicho criminal sem precedentes e fora de controle. Além disso, e pelas características já citadas, não se deve afastar do debate da legalização da maconha esta problemática, pois a legalização desta droga tem características muito assemelhadas aos formatos legalizadores de outras drogas no Brasil, como cigarros e bebidas, e como verificou-se, estes, são salutares fomentadores de uma dinâmica criminal que está par e passo com as grandes máfias delituosas do planeta.

Pelas análises das atividades da Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Receita Federal do Brasil no ano de 2014, o cigarro é, com sobras, a mercadoria mais contrabandead-

da, pela ótica da interpretação dos números de apreensões, que levam em conta que, se uma mercadoria é presa de forma reincidente, há que se concluir que há grande demanda de mercado para a mesma. Tal situação reverbera o fomento da atividade contrabandista, fazendo com que a mesma se destaque entre os crimes transnacionais, dando ensejo para a análise da migração de inúmeros traficantes de drogas para o crime de contrabando.

### **3.2 Migração de Traficante para Contrabandista**

Fica clara a hiperatividade do contrabando, a priori o de cigarro, trazendo mudanças, até então impensadas, para a dinâmica dos crimes transfronteiriços, incluindo entre estas uma concorrência que ameaça os negócios do narcotráfico, conforme relata o levantamento<sup>133</sup> feito, por três meses, pela Gazeta do Povo (periódico de Curitiba/PR). A investigação foi realizada junto a jornalistas de mais três países e avaliou que o contrabando de cigarro avança de forma tão vertiginosa que já rivaliza com o tráfico de cocaína e de maconha entre os negócios ilegais mais rentáveis na fronteira Brasil - Paraguai. Nada parecia ameaçar o narcotráfico, o crime mais rentável na fronteira do Brasil com o Paraguai. Não até surgir um êmulo à altura. Em incontrolável expansão, o contrabando de cigarro superou o tráfico de maconha e cocaína em volume e está prestes a superá-lo em valores, dados comprovados pelo levantamento realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira (IDESF)<sup>134</sup>. O Paraguai produz 67 bilhões de unidades de cigarro por ano, ou 3,3 bilhões de maços. Cada maço custa R\$ 1,50 no mercado clandestino. Um negócio de R\$ 5 bilhões, portanto. O Brasil é o principal destino da maconha e do cigarro paraguaio, este, no entanto, vem tomado a dianteira.

O contrabando de cigarro é altamente rentável, profissionalizado e tem grande poder de corromper. Sua etapa de distribuição clandestina inclui falsificação de documentos, fomento do roubo de carros para uso no crime, corrupção policial e exploração da mão de obra, inclusive de crianças. Enquanto um paraguaio recebe US\$ 13 por dia em uma plantação de maconha, o operário menos remunerado da indústria do cigarro pirata ganha US\$ 43 apenas para se posicionar ao longo das rotas de contrabando e avisar sobre a presença da polícia (dados relatados na reportagem e corroborados por informações reiteradas de ocorrências em relatórios da PRF, na Parte Diária Informatizada, com acesso restrito aos servidores policiais do DPRF).

Fazendo ainda grande lastro de corrupção, o perigo ronda os policiais que não se deixam corromper. Uma guerra sangrenta e sem fronteiras marca os bastidores do bilionário

<sup>133</sup> Reportagem de 26/03/2014, Intitulada: Império das Cinzas. Disponível em: <<http://www.guiamedianeira.com.br/noticia/7120/Império+das+Cinzas:+Reportagem+mostra+a+nova+cara+do+crime+organizado+na+fronteira>>. Acesso em: 29 out. 2015.

<sup>134</sup> Instituto do Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira, Estudo: O custo do Contrabando, Foz do Iguaçu: mar. 2015.

contrabando de cigarro do Paraguai para o Brasil. Juízes em seu próprio tribunal de exceção, os líderes dos cartéis do tabaco julgam e executam sem misericórdia quem representa uma ameaça aos negócios (conforme dados da Polícia Federal de 2004 a 2006, ocorrências abaixo). Os casos retratados a seguir, conforme a já citada reportagem da Gazeta do Povo, revelam o catálogo de horrores dos senhores do cigarro pirata que atuam nos dois lados da fronteira, demonstrando a grande rede criminal na qual opera o contrabando, desafiando as estruturas estatais e alertando a todos, que este crime deve ser visto por um viés mais complexo do que o mero transporte ilegal de mercadorias:

O contrabandista brasileiro Luís Carlos Rando, o Gordo, foi executado a tiros em 23 de abril de 2006 em Salto del Guairá, cidade paraguaia na fronteira com Mundo Novo (MS). Os assassinos não foram presos e as execuções continuaram na região. Em outubro daquele ano, os cartéis do cigarro selariam o destino de Carlos Renato Zamo. Auditor fiscal da Receita Federal, ele recebia US\$ 8.000,00 por mês para deixar passar as cargas ilegais para o Brasil, mas pretendia abandonar os negócios. Ex-prefeito de Eldorado (MS), Pedro Luiz Balan havia oferecido a Zamo um reajuste da propina e maior participação nos negócios. Ele recusou. Estava decretada a sentença. O corpo foi encontrado carbonizado dia 27 de outubro de 2006 em uma caminhonete S10, na rodovia MS-295, entre as cidades de Iguatemi e Eldorado. A Polícia Federal (PF) identificou seis pessoas envolvidas na morte e apontou Roque Fabiano Silveira, o Zero Um, e Alcides Carlos Grejainin, o Polaco, como líderes da quadrilha. Para executar Zamo, eles contrataram o policial militar Júlio Cesar Roseni, além de Antônio José da Silva Júnior e Uilson Francisco de Oliveira. Roque está foragido. Ele é dono da Tabacalera Central, no Paraguai. Foi investigado na Operação Bola de Fogo, em 2006. Grejainin era o maior contrabandista de cigarro da fronteira. Por esse motivo, havia sido preso pela PF em 2010, mas obteve a liberdade na Justiça. Também responde em liberdade à acusação pela morte de Zamo.

Vê-se que os contrabandistas não titubeiam para atingir seus objetivos, seja contra agentes estatais, seja contra membros de organizações criminosas. Diante de tais fatos, comprovados pelos meios indicados no texto, verifica-se o grande complexo criminal em operação, principalmente no contrabando de cigarros, fazendo com que inúmeros traficantes de drogas mudem de ramo, passando ao transporte ilegal de mercadoria, pois, assim, o indivíduo estará incidindo em um crime de menor potencial, pelo viés punitivo do Código Penal, e com alta lucratividade. O que nos remete ao debate, mais uma vez, sobre a legalização da maconha que, assim como o cigarro, já demonstrado neste ensaio, tem alta demanda no território brasileiro (a maconha paraguaia), aporte de lucro financeiro com certa equivalên-

cia, tem sua cultura de plantação e desenvolvimento feita no Paraguai, facilitando logística de transporte e protegendo o comércio do produto contra possíveis mudanças cambiais no mercado internacional. Assim, há muito potencial mercadológico para que uma liberalização de uso da maconha no Brasil, que não anteveja os fatos citados, transforme-se, ou melhor, transmude-se de uma modalidade criminal já existente, com a estrutura afeta do tráfico de drogas, para outra que seja o contrabando, com o mau alento de que ter-se-á um crime, assim como o transporte de cigarro, de alta demanda e grandes organizações criminosas em operação, com uma pífia penalização, o que fomenta, como comprovam os números de apreensão de cigarro, um aumento da aderência ao ilícito.

#### 4 CORRELAÇÃO DOS PROJETOS DE LEIS E AS DINÂMICAS CRIMINAIS<sup>135</sup>

Em uma análise primária e superficial, percebe-se que, pelo cunho jurídico-técnico, os projetos de lei, à luz da Constituição da República, merecem uma reformulação, para uma efetiva implantação de uma política de legalização da maconha, o que não esgota o tema, em relação a sua permissividade perante a sociedade, só se releva que, neste formato, dificilmente os parlamentares atingirão seus respectivos pleitos.

Nessa linha, ressalte-se, nos tipos penais de contrabando e descaminho, com nova redação dada pela Lei Nº 13.008, de 26 de junho de 2014, que há uma clara preocupação do legislador com as mercadorias que adentram de forma ilegal no território brasileiro, com o fulcro da proteção comercial interna e da arrecadação de impostos. Na mesma estirpe e com alguma correlação entre as formas de operacionalização, existe também o tipo penal de descaminho, nos seguintes termos, conforme a supracitada inovação legal: Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (BRASIL, 2014, art 334, Lei Nº 13.008, de 26 de junho de 2014).

Observando os dois principais tipos legais que buscam coibir o trânsito ilegal de mercadorias no Brasil, infere-se que tais crimes possuem uma forma punitiva que pouco coíbe sua incidência e repetições, pois tais penas permitem inúmeros benefícios, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, como fiança, indulto, liberdade condicional, responder pelo ilícito em liberdade entre outros, o que autoriza salientar que a pífia punição não inibe os indivíduos a cometerem o crime, conforme ressaltam dados da Polícia Rodoviária Federal (PRF)<sup>136</sup> de 2013, 2014 e 2015 relativos às prisões de contrabando e descaminho, que perpas-

135 As informações, a partir deste ponto, que capitulam o item 3.2 deste trabalho, estão baseadas na análise dos textos disponíveis em: <<http://portalmultipla.com.br/wp-content/uploads/2015/04/Interpreta%C3%A7%C3%A3o-e-controle-de-constitucionalidade-MACONHA.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

136 Em consulta aos sistema interno de Informações da PRF, conhecido como Parte Diária Informatizada, onde se registram as ocorrências de toso o Brasil, em determinado período Vê-se que em 2013, houve 5467 pessoas detidas pelo crime de Contrabando/Descaminho, já em 2014, foram 6454 pessoas e em 2015 até 05/11/2015, foram 7986

sam uma realidade de uma ascendente numérica no número de pessoas detidas de um ano para o outro, dando a incorrer a respeito da demanda cada vez maior por mercadorias ilícitas no Brasil. As penas em vigor não assustam os criminosos que, sabendo das possibilidades legais de manterem-se em liberdade, mesmo incidindo no delito, ou reiteram a prática ou recrutam outras pessoas para compor a unidade organizacional criminosa<sup>137</sup>, transformando o crime de contrabando, como visto no capítulo anterior, em um ramo de alta complexidade na atividade criminal especializada, com um benefício que talvez as outras modalidades não tenham, uma pena proibitiva que em vez de coibir o crime, talvez o estimule na prática (vide os dados aqui referenciados).

As prerrogativas dos projetos liberalizadores não parecem ser tão sólidas, pela sobre-carga fiscal de tributos do Brasil<sup>138</sup> e grandes lucros do tráfico. Assim, fazendo uma correlação dos crimes de transporte ilegal de mercadorias, a pouca eficiência das penas e uma possível liberação regular do comércio de maconha no Brasil, tal qual ocorre com outras drogas consideradas lícitas, pode trazer de uma fomentação clara de um novo crime para o trânsito de maconha. Visualizando uma realidade tributária que desestimula o comércio legal, tendo um dos maiores produtores de maconha do mundo (UNODC,2013-2014-2015, Relatório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes) tangenciando o território brasileiro e, como visto, vendendo um produto com quase nenhuma carga de tributos<sup>139</sup> e com qualidade razoável, se comparado com a *cannabis* produzida no Brasil (conforme já referenciado neste trabalho), pode-se estar criando um nicho de mercado que será abastecido pela maconha paraguaia, gerando uma modalidade criminal que, tendo a estrutura organizacional do narcotráfico, poderá continuar assolando a segurança pública e a soberania nacionais (afora os prejuízos sociais já conhecidos), através do crime de **contrabando de maconha**. Com uma diferença

---

pessoas, demonstrando evolução recorrente no número de pessoas detidas, disponível em: <[https://www.prf.gov.br/partederaria/relatoriorod/listPorUnidade\\_Organizacional?form%5Bfrom%5D=unidade&form%5Brelatorio\\_idUnidadeOrganizacional%5D=1&form%5BgrupoTematico%5D=&form%5Brelatorio\\_descricaoParteDiaria%5D=&form%5BdataInicio%5D=01%2F01%2F2015&form%5BdataFim%5D=06%2F11%2F2015&form%5B\\_token%5D=V9CIPerb1a-2QUOEQcTeXQAt1kII86qprfGC\\_5MRMbI&tipo-html=>](https://www.prf.gov.br/partederaria/relatoriorod/listPorUnidade_Organizacional?form%5Bfrom%5D=unidade&form%5Brelatorio_idUnidadeOrganizacional%5D=1&form%5BgrupoTematico%5D=&form%5Brelatorio_descricaoParteDiaria%5D=&form%5BdataInicio%5D=01%2F01%2F2015&form%5BdataFim%5D=06%2F11%2F2015&form%5B_token%5D=V9CIPerb1a-2QUOEQcTeXQAt1kII86qprfGC_5MRMbI&tipo-html=>)>, com acesso restrito aos servidores policiais da PRF, acesso em 05/11/2015.

137 Informações concluídas através da análise de Relatórios da PRF de Inteligência, disponíveis em sistemas internos do órgão.

138 Conforme a Agência Reuters, com informação da Receita Federal do Brasil, em texto de 22/08/2011, a taxação sobre o cigarro, iniciada em 2011 de forma progressiva, chegou a 74% em 2015, inferindo que o Brasil tem uma tradição tributário de sobrecarga sobre drogas lícitas, como meio de arrecadação extra, disponível em <<http://economia.ig.com.br/empresas/industria/impostos-sobre-cigarros-chegarao-a-74-em-2015/n1597172219412.html>>, acesso em 06/11/2015.

139 Texto da Câmara dos Deputados do Brasil fala sobre a baixa carga tributária do Paraguai e os motivos que esta situação dá grande envergadura ao crime de contrabando, de 20/09/2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/202856-BAIXOS-IMPOSTOS-PARAGUAIOS-ATRAEM-CONTRABANDISTAS-DE-CIGARROS,-DIZ-RECEITA.html>>, acesso em: 06 nov. 2011.

drástica, no sentido judiciário-punitivo das intenções penais do caso, uma pena muito baixa, que como mencionado e pelos números apresentados, promovem o amadurecimento do crime. Este fato pode ser muito bem comprovado quando se observa a atual operacionalidade do contrabando de cigarros: uma mercadoria legalizada no Brasil, sendo distribuída a partir da fronteira paraguaia com uma organização para o crime compatível com as grandes máfias delituosas do planeta.

Obviamente, argumenta-se por uma ótica apenas (diante de várias outras ramificações que o tema enseja), de qualquer maneira, fica-se diante de uma razoável contestação das políticas de legalização de entorpecente, pois a problemática do fomento ao contrabando, acima levantada, parece mostrar uma possível inviabilização de um dos principais objetivos dos PLs - conforme constam nos textos apensados para as justificativas dos projetos de lei - que são o enfraquecimento do tráfico de drogas. O que parece promover certa inocuidade aos projetos, pelos argumentos aqui expostos. Enfim, a liberalização de uma substância entorpecente deve ser avaliada pelas mais diferentes vertentes interpretativas, morais, legais etc, pois se trata de tema altamente polêmico, que caso alguma decisão deixe de considerar certo fator relevante, pode-se ter consequências irreparáveis para a segurança pública e, em um espectro maior, para a sociedade.

## 5 AS RELAÇÕES ENTRE OS CRIMES DE CONTRABANDO E O TRÁFICO DE DROGAS

Um relatório do Tribunal de Contas da União<sup>140</sup> mostra que a falta de fiscalização nas fronteiras facilita o contrabando e o tráfico de armas e drogas. Quando se fala em contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai, em Foz do Iguaçu, os números impressionam. Só de apreensões pela Receita Federal<sup>141</sup> em 2014 foram quase R\$ 500 milhões. Em 2015, até julho, R\$ 233 milhões, como já citado anteriormente, no item 2.1 do presente trabalho. O tráfico é complementado pela lavagem de dinheiro. Através desse processo, verbas obtidas com a venda ilegal de drogas são enviadas para paraísos fiscais, prejudicando as investigações. Isso mostra que o combate ao crime organizado, na verdade, requer ações em várias frentes ao mesmo tempo. Percebe-se que estão no mesmo escalão interpretativo criminal o contrabando e o tráfico de drogas, pela suas complexidade e coincidências operacionais.

140 Relatório sobre fronteiras, realizado em 2014, com o seguinte Sumário: sumário: auditoria operacional. Avaliação de governança de políticas públicas; fortalecimento da faixa de fronteira. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas; recomendações aos órgãos responsáveis. Registrado no Tribunal de Contas da União (TCU) sob o número TC 014.387/2014-0.

141 Relatório anual de Apreensões da Receita Federal do Brasil, 2014 e 2015, disponível em <<https://www.receita.fazenda.gov.br>>.

O periódico Bem Paraná<sup>142</sup> (Curitiba/PR, 2014) assevera que o contrabando de cigarro é tão ou mais rentável quanto o tráfico de drogas. E ainda, as duas formas criminosas utilizam as mesmas rotas, tendo a fronteira com o Paraguai e com o Paraná em evidência. Por este estado brasileiro entra a maior parte do cigarro ilegal que abastece o mercado nacional. Em 2014, foram apreendidos R\$ 515 milhões em cigarros contrabandeados (Receita Federal, 2014). O produto é protagonista no cenário do contrabando no Brasil. O artigo do Bem Paraná expõe ainda que “no Paraguai um maço custa centavos de real, e no Brasil pode ser vendido até a R\$ 2,40. Se só as apreensões foram de mais de meio bilhão, o valor que consegue chegar aos centros consumidores chega a ser incontável” ((Bem Paraná, 2014). Constatase, com mais esse dado, a alta rentabilidade do negócio do contrabando, através de uma mercadoria legalizada no Brasil, que tem sua lucratividade avaliada no mesmo patamar dos dividendos das máfias do tráfico de entorpecentes.

### **5.1 PROFISSÃO: CONTRABANDISTA**

A atual realidade dos crimes de contrabando e descaminho na fronteira Brasil - Paraguai, juntamente com a conjuntura histórica de aceitabilidade de condutas, criou uma atividade quase que “oficializada” no âmbito local, a profissão de contrabandista, que na região tem outras designações, como sacoleiros, mezeteiros etc. Gerando, assim, uma repetição e recaptura de indivíduos que incidem nestes crimes, demonstrando a pouca preocupação dos infratores penais com a conduta delitiva, ensejando que o crime em questão é o de contrabando ou descaminho, tendo uma legião de sacoleiros que frequenta a fronteira do Brasil com o Paraguai todos os dias<sup>143</sup>, de domingo a domingo, dia e noite para comprar todos os tipos de produtos e revender no Brasil. “Exceto as falsificações, drogas, armas, remédios e outros produtos controlados, a questão do preço mais baixo ocorre por que o Paraguai permite que cidadãos autorizados (ou não) comprem de outros países sem pagar imposto, enquanto a carga tributária brasileira é enorme” (Mascarenhas Pires, 2011).

Estudo do IDESF (2015) mostra que os números das cidades de fronteira demonstram clara tendência à informalidade. Outro fator a ser considerado na interpretação deste contrabando generalizado e aceitável socialmente, é o fator já tratado sobre a alta carga tributária, estimulando o trabalho informal na fronteira, pelo aumento considerável dos lucros, pelo não recolhimento dos tributos, como se tratou em audiência pública<sup>144</sup> da Câmara dos

---

<sup>142</sup> Reportagem disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/375255/cigarro-ilegal-e-tao-rentavel-quanto-o-trafico-de-drogas.-ou-ate-mais>>, reportagem de 03/03/2015. Acesso em: 12 nov. 2015.

<sup>143</sup> Dados Artigo de Carlos Henrique Mascarenhas Pires, disponível em: <<http://www.irregular.com.br>>, de 03/08/2011. Acesso em 13 nov. 2011.

<sup>144</sup> A audiência foi promovida pela Comissão de Desenvolvimento Regional de Turismo (CDR), juntamente com a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), realizou, no dia 09/10/2013, para debater a situação

Deputados, em 09/10/2013: “As entidades mostram que a alta carga tributária no Brasil acaba sendo um obstáculo no combate ao contrabando. Enquanto, no Paraguai, os impostos giram em torno de 10% do valor dos produtos, no Brasil, as taxas são muito superiores. Consumidores preferem comprar cigarros vindos ilegalmente do Paraguai, em vez de pagar 70% do valor em impostos no cigarro brasileiro” (Audiência Pública, Câmara dos Deputados, Brasil, 2013).

Relatórios de Inteligência da Polícia Rodoviária Federal e ocorrências diversas (já referenciados), demonstram que alguns contrabandistas são presos até sete vezes por ano e em suas qualificações (preenchidas ou ditadas pelos próprios infratores), estes definem-se no campo profissão, como cigarreiros, sacoleiros, comerciantes de importados etc, tendo a certeza de que fazem algo regular para o sustento:

1) Desempregado diz que voltará ao contrabando para sustentar a família. Segundo a polícia, ele foi preso duas vezes pelo mesmo crime, o de contrabando. (EDIZIO LIMA, 2015)<sup>145</sup>

2) Homem alega vender cigarros ilegalmente para sustentar família, com o acusado, a Guarda Civil apreendeu mais de 5 mil maços, na zona oeste (DIÁRIO DE SOROCABA, 2015)<sup>146</sup>

O que leva à criação de um nicho comercial com estrutura de organização criminosa que recruta indivíduos das mais diferentes idoneidades, dando-lhe uma grandeza de dar inveja aos tráficos mais “famosos” (armas e drogas). Tal fato não pode ser desconsiderado pelas políticas de legalização de maconha, está se tratando de um mercado de grande envergadura que, à medida que tem um produto de alta demanda, como a *cannabis*, com a estrutura que já possui de distribuição, estará agregando, além de valor em dinheiro, pessoas que antes não aderiam ao transporte da droga pelo receio da pena, porém com esta legalizada e a mercadoria (no caso, maconha) solicitada em grande escala no Brasil (pelos características já citadas da tributação brasileira e qualidade da maconha paraguaia), poderá fazer com que inúmeros “profissionais” do contrabando passem a trazer esta eventual nova mercadoria que lhe dará

---

das fronteiras brasileiras, especialmente nos trechos com o Paraguai e a Bolívia, e o combate ao contrabando e ao tráfico de drogas e armas na região. A reunião atendeu ao requerimento do senador Ruben Figueiró (PSDB-MS). O debate contou com a presença do Secretário da Receita Federal, Peter Toft; do delegado da Polícia Federal, Roberto Rubem Ribeiro; do chefe da Divisão de Combate ao Crime da Polícia Rodoviária Federal, Moisés Dionísio da Silva; e do Superintendente de Segurança Pública da Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, delegado André Matsushita Gonçalves. Disponível em: <<http://www.imprensa1.com.br/contrabando-e-trafico-de-drogas-nas-fronteira-do-brasil-e-tema-de-audiencia-i1.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

145 Disponível em: <<http://radialistaediziolimaedizio.blogspot.com.br/2011/10/desempregado-diz-que-voltara-ao.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

146 Disponível em: <<http://www.diariodesorocaba.com.br/noticia/232882>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

lucros tão bons quanto os cigarros, bebidas, pneus, eletrônicos etc.

## 6 LEGALIZAÇÃO: EVENTUAIS EFEITOS

As mesmas mercadorias que adentram ilegalmente no território brasileiro têm demanda comum ao redor do mundo: maconha, cigarros etc, dando conectividade dos produtos à realidade criminal do Brasil, a partir da fronteira paraguaia, onde há registros de atuação de organizações criminosas<sup>147</sup> de várias partes do planeta, pela presença direta ou mesmo através de intermediários brasileiros ou paraguaios.

Vê-se que a fronteira brasileira e, especificamente, aquela que está entre o Brasil e o Paraguai, nas proximidades de Foz do Iguaçu/PR, tem grande complexidade de conexões internacionais, que são financiadas pelas mercadorias que saem daquela região, dando suporte financeiro para as mais variadas modalidades delituosas. Desta forma, quando um projeto de legalização de maconha busca eco na sociedade brasileira, com a justificativa basilar do enfraquecimento do tráfico de drogas, é preponderante que este fator seja considerado, para que não se caia na visão delimitada de que uma mera medida legislativa liberalizadora irá desmantelar estruturas com atuação interpaíses, com arrecadação que financia vários outros crimes pelo mundo.

### 6.1 Efeitos da Sobrecarga de Impostos em caso de Legalização

Deve-se considerar que ao desprezar-se a rede delituosa do contrabando e sua complexidade, o poder público poderá estar fechando os olhos a um verdadeiro nicho criminal em pleno e vertiginoso crescimento, que poderá agregar, como já acontece, a logística que opera no tráfico de maconha para um possível novo tipo de contrabando, que terá por portfólio a *cannabis*, com a diferença do novo enquadramento penal, bem mais brando que o anterior, estimulando, como se viu, uma adesão cada vez maior de “simpatizantes”, em busca das cifras comerciais que os negócios do transporte ilegal de mercadorias trazem em seu bojo. Portanto, não observar esta característica resulta fomentar um crime de grande prejuízo social, conforme afirmou o chefe do Escritório das Nações Unidas contra a Drogas e o Crime (UNODC), Antônio María Costa<sup>148</sup>:

---

147 Link de reportagem que mostra a conexão do Primeiro Comando da Capital-PCC (uma das principais organizações criminosas do Brasil, com sede em São Paulo/SP) com a rede de distribuição de drogas e contrabando a partir do Paraguai. Disponível em: <<http://www.canalrioclaro.com.br/noticia/24812/apreensoes-de-crack-disparam-em-conexao-paraguaia-do-pcc.html>>. Acesso em: 20 nov. 2015. Em outra reportagem demonstra-se a ligação da fronteira citada, a partir de conexões do PCC, com a distribuição de mercadorias ilegais na Europa e com organizações terroristas como o Hezbollah. Disponíveis em: <<http://br.blastingnews.com/noticia/2014/11/hezbollah-provoca-conexao-criminosa-no-brasil-00171053.html>>. Acesso em: 20 nov 2015, sobre a distribuição para a Europa, disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140331\\_drogas\\_brasil\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140331_drogas_brasil_lk)>, acesso em 20/11/2015.

148 Frase retirada de entrevista concedida ao Site Época Estado Brasil, em 14/06/2014, disponível em: <<https://epocaestadobrasil.wordpress.com/2011/06/14/organizacoes-criminosas-lutam-para-legalizar-drogas-no->>

“Podemos reagir de forma emocional ou racional. A reação emocional é simplesmente dizer ‘Vamos legalizar as drogas e destruiremos o mercado. Isto é uma simplificação” (Maria Costa, 2011, UNODC)

Identifica-se uma estrutura de mercado, nos crimes citados, de envergadura internacional e conexão em todos os continentes, adentrando inclusive nas instituições financeiras e nas estruturas estatais. Tendo tais fatos como precedentes e conforme afirmado acima, não se pode simplificar as análises de uma política de legalização, levando em conta uma única variável: a de que se destruirá o mercado com a medida. Pois tal comércio é muito complexo e exige uma análise pormenorizada para compreendê-lo e desmantelá-lo, tendo uma medida legislativa, protetiva ao consumo, mero paliativo diante do problema que tem uma profundidade muito maior.

Outro ponto culminante que enfraquece os argumentos do desfazimento das organizações criminosas é que os defensores da legalização ou da descriminalização das drogas não definem quem produzirá e comercializará essas substâncias<sup>149</sup>. Vale lembrar que o contrabando do cigarro existe, não obstante ele seja uma droga de consumo legalizado, criando uma “concorrência desleal” entre a indústria legal e a indústria paralela – que foge não só à tributação (que supostamente financiaria os danos causados pelo seu consumo lícito) como também ao controle sanitário da produção dessa droga. Será que se pode imaginar que a simples legalização afastará as facções do crime organizado que desempenham essas funções de atividade ilícita e fará com que eles apareçam à luz, legalizem-se e se tornem respeitáveis cidadãos, pagantes de impostos, tementes a Deus e às leis? Nos termos de Zaleski (2010): “Transformem-se do dia para a noite em empresários sérios, participativos de campanhas benéficas, patrocinadores de ações sociais solidárias voltadas especialmente às crianças e jovens carentes? Terão o mesmo comportamento nobre e desinteressado que seus colegas das indústrias do tabaco e das bebidas alcoólicas tiveram ao longo da história e mantêm em nossos dias?”, ironiza.

Segundo a linha de Marcelo Bessa Zaleski (2010) e parafraseando-o, vê-se que, se olhando apenas para o fenômeno que acontece com o cigarro, veremos que, apesar de ser um produto lícito, os criminosos o utilizam como mercadoria a ser contrabandeadas, com altos lucros.

Como se vê, o autor é ferrenho defensor das políticas de não legalização das drogas, em especial da maconha, utilizando-se, como outros aqui citados, argumentos referentes à

---

[brasil-stf-julgara-legalidade-de-marcha-e-uso-intorpecente-para-destruir-a-sociedade-as-faccoes-criminosas-estao-comprando-funcionarios-elei/](http://brasil-stf-julgara-legalidade-de-marcha-e-uso-intorpecente-para-destruir-a-sociedade-as-faccoes-criminosas-estao-comprando-funcionarios-elei/), outros dados ao longo da seção tiveram por base esta consulta. Acesso em: 20 nov. 2015.

149 Argumentação baseada na obra: Zaleski M, Bessa MA (Universidade Federal de São Carlos), Ciência & Saúde Coletiva, 15(3):632-636, 2010, Contribuição à discussão sobre a legalização de drogas.

Saúde Pública e o que interessa a esta discussão: trata da complexidade das organizações criminosas em atuação, além das suas conexões com outros crimes, sendo muito salutar os questionamentos por eles refeitos, no que tange ao abandono pleno por parte dos traficantes, de suas atividades delituosas tão lucrativas, em nome da legalização. Desta forma, vários autores contestam a principal linha argumentativa dos projetos legalizadores do comércio de maconha, ao afirmarem de forma contundente que as organizações criminosas serão mantidas como estão, fora o risco em potencial de migrarem para um crime menor, de punição mais branda, isto é, reitera-se, há que se dar relevância à avaliação das cadeias distributivas dos ilícitos transnacionais, para verificar se a legalização vai, realmente, desmantelar essas redes, como pretende.

Outro ponto é o que foi demonstrado ao longo deste ensaio. Foi abordada em vários aspectos a qualidade da maconha paraguaia, em relação à brasileira. A ideia neste sentido é reiterar que este deve ser um fator preponderante nas escolhas de políticas públicas de legalização, visto que tendo a *cannabis* paraguaia atrativos de preços e de aperfeiçoamento do produto em si, o eventual mercado legal brasileiro está em plena desvantagem, se concorrer com o país vizinho, estimulando-se apanhar esta droga no Paraguai, mesmo estando a mesma legalizada no Brasil, como acontece com as redes de cigarros e bebidas, fomentando-se e mantendo a dinâmica do tráfico de drogas e contrabando.

Assim, deve-se lembrar que o Brasil é um grande consumidor de *cannabis* e importa cerca de 60% do que é consumido (FRAGA, 2010 apud PONTES e JULIANELLI, 2010, p.17)<sup>150</sup>. A produção em solo brasileiro é significativa em termos quantitativos, mas insuficiente para suprir a demanda nacional (GALLARDO, 1999 apud PONTES e JULIANELLI, 2010, p.17). Nossa produção é dirigida ao mercado interno, apresentando como especificidade o fato de reproduzir desigualdades encontradas na agricultura tradicional, concentradora de renda e alicerçada sobre forte hierarquia. O que é produzido não consegue suprir, por exemplo, os maiores centros consumidores – São Paulo e Rio de Janeiro –, cujas demandas são atendidas pela substância advinda do Paraguai. A maior concentração de plantio no país está em sua região mais pobre, o Nordeste, mais especificamente nas regiões semiáridas, em áreas que enfrentam secas intensas<sup>151</sup>, onde os produtos agrícolas tradicionais encaram sérios problemas de cultivo, comercialização e distribuição. Diante de mais esses aspectos de produção voltada para o mercado interno (não o suprindo suficientemente), métodos agrícolas de certa forma ainda obsoletos, pouco controle de qualidade, além de estar instalada em uma

---

150 Dados do texto baseados no Artigo (2010): Plantios ilícitos de ‘cannabis’ no Brasil: Desigualdades, alternativa de renda e cultivo de compensação, Paulo Cesar Fraga - Professor do PPGCS / UFJF e Jorge Atilio Silva Iulianelli Professor do PPGF da Universidade Gama Filho.

151 Calcula-se que três milhões de pessoas morreram em consequência dos muitos períodos de seca que atingiram a região entre os anos de 1825 e 1983 (VILLA, 2001 apud PONTES e JULIANELLI, 2010).

região com dificuldades de implementações de agricultura, todos esses aspectos dão um cabedal baixo para a maconha brasileira, pois esta concorre com uma das culturas, conforme a ONU (2014), de maior quantitativo em toneladas do produto no mundo, conforme já citado. Alertando aos legalizadores que este fator de diferença qualitativa pode promover um contrabando em massa da maconha paraguaia, mesmo tendo consumo, produção e comercialização regularizados no Brasil.

Com isto encerra-se a listagem dos principais fatores a serem considerados por esta linha de pesquisa para a legalização da maconha. Restringindo a ótica pela relevância e operacionalidade do crime de contrabando, na fronteira Brasil - Paraguai, tendo fatores que o estimulam como alta tributação do Brasil, que fomenta a entrada de mercadorias estrangeiras, para fugirem dos tributos; estrutura de organização criminal de grande envergadura nos crimes de contrabando e uma aparente razoável diferença de qualidade entre a maconha paraguaia e a brasileira, tendendo o consumo para esta última. Reitera-se que se buscou, apenas, dar mais um fator ou fatores a seres avaliados nas políticas de legalização da maconha no Brasil, longe de se posicionar a favor ou contra, objetiva-se dar uma nova variável a ponderar a difícil implementação de políticas de enfrentamento à problemática das drogas pelo poder público.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, há uma nova discussão, inclusive com movimentação no Congresso Nacional, a respeito da legalização de uma droga em específico, a maconha, com justificativas das mais variadas, que passam desde o benefício medicinal da planta até a desmobilização de organizações criminosas.

Da análise dos efeitos que tal liberação pode acarretar, percebe-se que, fazendo uma correlação dos crimes de transporte ilegal de mercadorias e a pouca eficiência de suas penas, numa possível liberação regular do comércio de maconha no Brasil, tal qual ocorre com outras drogas consideradas lícitas, poder-se-á estar diante de uma fomentação clara de um novo crime para o trânsito de maconha, pois será um nicho de mercado abastecido pela maconha paraguaia, ensejando a modalidade criminal do contrabando. Tal fato já é muito bem comprovado quando se observa o contrabando de cigarro, mercadoria legalizada no Brasil sendo distribuída a partir da fronteira paraguaia com uma organização para o crime compatível com as grandes máfias delituosas do planeta.

O Paraguai é um paraíso fiscal onde cidadãos autorizados (ou não) compram de outros países sem pagar imposto, enquanto a carga tributária brasileira é enorme. O contrabando de cigarro é tão ou mais rentável quanto o tráfico de drogas. E ainda, as duas formas criminosas (tráfico e contrabando) utilizam as mesmas rotas, tendo a fronteira com o Paraguai em evidência. Pelos estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul entra a maior parte do

cigarro ilegal que abastece o mercado nacional. Lucratividade e pena reduzida são os principais motivos para que pessoas adentrem ao Paraguai para abarrotar carros de cigarro, além de outras mercadorias, e trazerem para serem vendidos no Brasil.

Vale lembrar que o contrabando do cigarro existe, não obstante ele seja uma droga de consumo legalizado, criando uma concorrência desleal entre a indústria legal e a indústria paralela – que foge não só à tributação (que supostamente bancaria os danos causados pelo seu consumo lícito) como também ao controle sanitário da produção dessa droga.

Assim, quanto à legalização de maconha no Brasil, não se pode imaginar que “a simples legalização afastará as facções do crime organizado que desempenham funções de atividade ilícita e fará com que apareçam à luz, legalizem-se e se tornem cidadãos pagantes de impostos”, como já citado. Deve-se levar em consideração o fato de que, com a justificativa basilar do enfraquecimento do tráfico de drogas, não se deve deixar de entender que uma medida legislativa liberalizadora não conseguirá desmantelar estruturas com atuação interpaíses, com arrecadação que financia vários outros crimes pelo mundo. Assim, não se pode simplificar as análises de uma política de legalização, levando em conta uma única variável: a de que se destruirá o mercado com a medida, pois tal atividade é muito vasta e ramificada, exigindo uma análise pormenorizada para compreendê-la e desmantelá-la.

Segundo a ONU, à medida que os países dão menos importância à fiscalização das drogas, em toda a sua rede, incluindo os consumidores, fomenta-se sobremaneira o mundo das organizações criminosas, que irão ganhando cada vez mais espaço na conjuntura internacional. Outro aspecto a ser considerado na legalização da maconha é o fato de que, quanto maior o número de usuários, maiores serão os gastos do sistema público de saúde; maiores serão os crimes perpetrados para angariar dinheiro para a compra da droga; e maior será o poder das organizações criminosas.

Pode-se concluir que a descriminalização não resolve o problema do consumo de drogas, nem elimina o narcotráfico, pois, ao ter em seu bojo a solução da demanda de mercado, pura e simplesmente, pelo viés da eliminação das organizações e estruturas criminais, pelo mero ato da imposição de uma medida legislativa e toda a cadeia de distribuição, o rastro de crimes da maconha e contrabando estaria desvencilhado como que por mágica. A liberalização de uma substância entorpecente deve ser avaliada pelas mais diferentes vertentes interpretativas, morais, legais etc, pois trata-se de tema altamente polêmico, que caso alguma decisão deixe de considerar algum fator relevante, pode trazer consequências irreparáveis para a segurança pública e, em um espectro maior, para a sociedade.

## 8 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

CBN FOZ: Receita Federal divulga balanço de apreensões no semestre. 2014. Disponível em:

<<http://www.unafiscoassociacao.org.br/default.aspx?section=9&articleId=3857>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

COGGIOLA, Osvaldo. **O comercio de drogas hoje**. Disponível em: <<http://www.oolhodahistoria.ufba.br/04coggio.html>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

**Crime Sem Castigo** - Tudo sobre o Contrabando no Brasil. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/12/crime-sem-castigo/expediente.html>>. Acesso em: 29/10/2015.

DOURADO, Ana Paula. **Contrabando e tráfico de drogas nas fronteira do brasil é tema de audiência**. 2013. disponível em: <<http://www.imprensa1.com.br/contrabando-e-trafico-de-drogas-nas-fronteira-do-brasil-e-tema-de-audiencia-i1.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

FRAGA, Paulo César Pontes. **Juventude, narcotráfico e violência no Brasil**: para além do rural e do urbano. In: RIBEIRO, Ana Maria Motta; IULIANELI, Jorge Atílio Silva. Narcotráfico e violência no campo. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. Paulo César Pontes. **Da Favela ao Sertão**. In: FRAGA, Paulo César Pontes; IULIANELI, Jorge Atílio Silva. Jovens em Tempo Real. Rio de Janeiro: DP&A, 2003

FRANCISCO, Wagner De Cerqueria E. **Narcotráfico**. Brasil Escola. Disponível em: <<http://www.brasilescola.com/sociologia/narcotrafico.htm>>. Acesso em: 24 out. 2015.

GALLARDO, Jorge. **Consumo, prohibición y narcotráfico**. In: CASTILLA, Alice. Cultura Cannabis. Bueno Aires:Castilla, 2006.

GARCIA, Pedro. **Contrabando de cigarros**: um crime cada vez mais organizado. 2015. disponível em: <[http://gaz.com.br/conteudos/policia/2015/07/18/53070-contrabando\\_de\\_cigarros\\_um\\_crime\\_cada\\_vez\\_mais\\_organizado.html.php](http://gaz.com.br/conteudos/policia/2015/07/18/53070-contrabando_de_cigarros_um_crime_cada_vez_mais_organizado.html.php)>. Acesso em: 29/10/2015.

GEMELLI, Vanderleia. Entrevista via e-mail [mensagem pessoal]. Recebido em 13. Mar. 2013. Concedida pelo jornalista Mauri König, do Jornal Gazeta do Povo.

\_\_\_\_\_. Entrevista via e-mail [mensagem pessoal]. Recebido em 20 mar. 2013. Concedida pelo professor Eric Gustavo Cardin, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, campus de Toledo.

\_\_\_\_\_. **As Redes do Tráfico**: Drogas Ilícitas na Fronteira Brasil e Paraguai. UNIOESTE, Paraná, junho de 2013.

GOMEZ, Rafael. **Globalização dificulta combate à criminalidade**. 2002. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/020827\\_crime1eleirg.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/020827_crime1eleirg.shtml)>. Acesso em: 13 nov. 2015.

GRADOWSKI, Flávia Sampaio. **Paraguai e PF destroem 194 hectares da droga**. 2009. Disponível em: <<http://www.bemparana.com.br/index.php?n=111289&t=paraguai-e-pf-desstroem-194-hectares-da-droga>>. Acesso em: 27/10/2015.

**Império das Cinzas**. Disponível em: <<http://www.guiamedianeira.com.br/noticia/7120/Imp%C3%A9rio+das+Cinzas:+Reportagem+mostra+a+nova+cara+do+crime+organizado+na+fron>-taria">http://www.guiamedianeira.com.br/noticia/7120/Imp%C3%A9rio+das+Cinzas:+Reportagem+mostra+a+nova+cara+do+crime+organizado+na+fron-taria

teira>. Acesso em: 29 out. 2015.

**Impostos sobre cigarros chegarão a 74% em 2015.** Disponível em <<http://economia.ig.com.br/empresas/industria/impostos-sobre-cigarros-chegarao-a-74-em-2015/n1597172219412.html>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

**Interpretação conforme a Constituição e o Controle de Constitucionalidade:** Legalização da Cannabis Sativa. disponível em: <<http://portalmultipla.com.br/wp-content/uploads/2015/04/interpreta%C3%A7%C3%A3o-e-controle-de-constitucionalidade-maconha.pdf>>. acesso em: 05 nov. 2015.

**JANSEN, Ney. Drogas, Imperialismo e Luta de Classes.** Maringá: Revista Urutágua, No 12 – Abr./Mai./Jun./Jul. 2007. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br/012/12jansen.htm>>. Acesso em: junho de 2012.

KOPP, Pierre. **A economia da droga.** Bauru: EDUSC, 1998.

MAIEROVITCH, Walter Fanganiello. **Maconha Transgênica em São Paulo.** 2015. Disponível em: <[http://ibgf.org.br/index.php?data%5Bid\\_secao%5D=4&data%5Bid\\_materia%5D=326](http://ibgf.org.br/index.php?data%5Bid_secao%5D=4&data%5Bid_materia%5D=326)>. Acesso em: 27/10/2015.

MORAES, Paula Louredo. **Maconha.** Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilescola.uol.com.br/drogas/maconha.htm>>. Acesso em 04 de dezembro de 2015.

**Nova Lei de Tóxicos não prevê prisão para usuários, expondo o debate à época da lei 11343.** Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8790/nova-lei-de-toxicos-nao-preve-prisao-para-usuario>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

**O Índice de Desenvolvimento Humano do Relatório de 2013 revela ganhos significativos desde 2000 na maioria dos países do Sul.** Disponíveis em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3703>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. **Interpretação e aplicabilidade da Constituição:** em busca de um Direito Civil Constitucional. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 99, 10 out. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4266>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

PENA, Rodolfo F. Alves. **População Economicamente Ativa – PEA.** Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilescola.uol.com.br/geografia/populacao-economicamente-ativa-pea.htm>>. Acesso em 04 de dezembro de 2015.

POTIGUAR, Jonas. **O Narcotráfico já é o Maior Negócio Imperialista do Mundo.** Disponível em: <[http://www.pampalivre.info/narcotrafico\\_maior\\_negocio\\_imperialista.htm](http://www.pampalivre.info/narcotrafico_maior_negocio_imperialista.htm)>. Acesso em: 06/11/2015.

**Proposta legaliza produção e venda da maconha no Brasil.** 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/463202-PROPOSTA-LEGALIZA-PRODUCAO-E-VENDA-DA-MACONHA-NO-BRASIL.html>>. Acesso em: 04 nov. 2014

**Rota do Tráfico.** Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,rota-do-trafico-imp-,739989>>, notícia de 03/07/2011. Acesso em: 20 nov. 2015.

- REVISTA ADUSP. O tráfico internacional de drogas e a influência do capitalismo.** 1996. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/files/revistas/07/r07a07.pdf>>.
- SANTOS, Gilmara. Contrabando gera no brasil perdas de até R\$ 100 bilhões por ano.** 2015. Disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1596903-contrabando-leva-a-perdas-de-ate-r-100-bilhoes-por-ano-ao-pais.shtml>>. Acessado em: 01 nov. 2015.
- SPIGLIATTI, Solange. Contrabandista é flagrado duas vezes na mesma semana e não é preso em SC.** 2011. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,contrabandista-e-flagrado-duas-vezes-na-mesma-semana-e-nao-e-preso-em-sc,710955>>. Acesso em 14/11/2015.
- WURMEISTER, Fabiola. Contrabando invade a rota do ônibus metropolitano.** 2010. DISPONÍVEL EM: <<HTTP://WWW.GAZETADOPOOVO.COM.BR/VIDA-E-CIDADANIA/CONTRABANDO-INADE-A-ROTA-DO-ONIBUS-METROPOLITANO-AF31N2C-2JVY23SL71KTVR7TA>>. ACESSO EM: 28 OUT. 2015.



# A TRÍPLICE FRONTEIRA E A APRENDIZAGEM DO CONTRABANDO: DA “ERA DOS COMBOIOS” À “ERA DO CRIME ORGANIZADO”

*Micael Alvino da Silva<sup>152</sup>*

*Alexandre Barros da Costa<sup>153</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Tríplice Fronteira, Contrabando e Crime Organizado; 3. A Era dos Comboios; 4. A Era do Crime Organizado; 5. Conclusão; 6. Referências.

## RESUMO

O contrabando na região da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai) pode ser dividido em duas eras. A era dos comboios, uma referência aos comboios de ônibus com contrabando, localiza-se temporalmente entre a década de 1990 e meados dos anos 2000. Posteriormente, inaugura-se a era do crime organizado, em vigência atualmente. Considerando a Teoria da Associação Diferencial, segundo a qual o comportamento criminoso é uma aprendizagem baseada no resultado do cálculo entre as vantagens e as desvantagens da prática criminosa, o objetivo deste capítulo é analisar como ocorreu a evolução da atividade do contrabando na Tríplice Fronteira. Para tanto, utilizaremos como fontes tanto dados de comércio internacional (Secretaria de Comércio Exterior – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços) quanto dados de apreensão de mercadorias irregulares na fronteira do Estado do Paraná com o Paraguai (Receita Federal – Ministério da Fazenda).

---

152 Doutor pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordenador do curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais Contemporâneas. Líder do Grupo de Pesquisa “Tríplice Fronteira e Relações Internacionais” (CNPq). Contato: micael.silva@unila.edu.br.

153 Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas (UNILA), Economista (UFPR) e Analista Tributário da Receita Federal. Membro do Grupo de Pesquisa “Tríplice Fronteira e Relações Internacionais” (CNPq). Contato: abcbarros@hotmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1948, o sociólogo Edwin Sutherland publicou nos Estados Unidos o livro *Crime de colarinho branco*. A obra tornou-se um clássico para os estudos da criminologia por romper com as principais correntes interpretativas que compreendiam o criminoso como portador de patologia social (pobreza) ou pessoal (inferioridade moral). Em sua Teoria da Associação Diferencial, argumentou que as causas para o comportamento criminoso dos indivíduos originam-se de um processo de aprendizagem a partir do qual os fatores favoráveis à violação da lei são mais vantajosos do que os contrários à violação da lei (SUTHERLAND, 2015, p. 351).

Na década de 1990, a região da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai), ficou conhecida pelas imagens de comboios de centenas de ônibus e pelo trabalho de laranjas e sacoleiros<sup>154</sup> que transportavam contrabando (figura 1).<sup>155</sup> Enfrentada aquela realidade no início dos anos 2000, a imagem dos comboios, laranjas e sacoleiros deixou de existir. Se questionarmos sobre o que aconteceu com o contrabando em si, preliminarmente concluiremos que ele não deixou de existir. Nossa hipótese, à luz da Associação Diferencial, é a de que a aprendizagem acumulada levou à evolução dos comboios para o crime organizado.<sup>156</sup>

Classificando o período de 1990 a 2005 como a “era dos comboios” e desde então com “a era do crime organizado”, o objetivo deste capítulo é analisar como ocorreu a evolução da atividade do contrabando na Tríplice Fronteira. Para tanto, utilizaremos como fontes tanto dados de comércio internacional (Secretaria de Comércio Exterior – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Estatísticas para o estudo das Relações Internacionais – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais) quanto dados de apreensão de mercadorias

---

154 Laranja é uma expressão comum no meio policial e jurídico para se referir a uma pessoa que é utilizada por outra para ocultar o verdadeiro dono ou beneficiário de determinada prática. No contexto da era dos comboios, aqueles que se identificavam como laranjas confundiam-se com os sacoleiros. Sacoleiro, por sua vez, é uma definição para uma pessoa que compra produtos em Cidade do Leste para revende-la no Brasil (em uma barraca de camelô, por exemplo). Durante a era do crime organizado, os laranjas serão aqueles que atuam no transporte do contrabando realizando diversas atividades como barqueiros, transportadores, carregadores, batedores, motoristas, etc.

155 Contrabando e descaminho são dois crimes tipificados no Código Penal Brasileiro. O primeiro é a importação de produtos que dependem de autorização/licença de órgão competente ou tem proibição de importação estabelecida em normativa legal (medicamento e cigarro, por exemplo), enquanto que o segundo é a prática de importação que ilude, no todo ou em parte, o pagamento de direitos ou tributos devidos (smartphone e notebook, por exemplo). Neste texto optamos por não diferenciar e tratar ambos genericamente como contrabando e sinônimo de entrada clandestina de mercadorias.

156 Quando nos referimos à aprendizagem do contrabando, o fazemos para generalizar um comportamento social. Não significa que houve uma migração das mesmas pessoas que atuavam na era dos comboios para era do crime organizado.

irregulares (Receita Federal – Ministério da Fazenda).<sup>157</sup> Do conjunto de dados da Receita Federal, importa-nos especialmente aqueles da Delegacia de Foz do Iguaçu, que atua em toda a fronteira do Estado do Paraná com o Paraguai.<sup>158</sup>

## 2 TRÍPLICE FRONTEIRA, CONTRABANDO E CRIME ORGANIZADO

Existem nove tríplices fronteiras no Brasil, sendo que a principal (e conhecida como “a Tríplice Fronteira”) localiza-se na divisa Argentina-Brasil-Paraguai. O substantivo próprio designa uma região formada nos últimos cinquenta anos, especialmente após as iniciativas de integração regional estrutural (pontes, estradas e usina hidrelétrica binacional) e da criação da zona franca de Cidade do Leste. No conglomerado urbano formado pelas cidades de Porto Iguaçu, Foz do Iguaçu e Cidade do Leste, habitam mais de um milhão e circulam mais de um milhão de turistas anualmente (SILVA, 2014).<sup>159</sup>

Em geral, em áreas de fronteiras – e até mesmo entre os estados de uma mesma federação – o limite entre jurisdições pode possibilitar a importação e o comércio ilegal de certos produtos. Variáveis diversas, dentre as quais a diferença da taxa de tributação praticada no lado A, em relação ao lado B, possibilita que determinado produto possa ser comprado de um lado da fronteira por um preço inferior. Nos Estados Unidos, por exemplo, é possível encontrar análises sobre o contrabando de cigarros entre os estados de Michigan e Carolina do Norte – sob acusação de implicação com o financiamento de grupos terroristas no Oriente Médio (SHELLEY; MELZER, 2008).

Na fronteira do Brasil com o Paraguai, a possibilidade de potencializar a escala do contrabando foi denunciada pela diplomacia brasileira por ocasião da criação da Zona Franca de Cidade do Leste, quando da assinatura de um convênio entre o governo Stroessner e a *Foreign Markets Trading Company* na década de 1960. Na ocasião, o diplomata Gomes Pereira reportou ao Itamaraty que se tratava de um “centro de contrabando em larga escala para o Brasil” (CERVO, 2001, p. 213).

O analista que focar nos 15 anos da era dos comboios (1990-2005) certamente concordará com o argumento da diplomacia brasileira.<sup>160</sup> A estabilidade da moeda brasileira, o

157 Os dados da Secretaria de Comércio Exterior estão disponíveis no site institucional. Sobre as estatísticas ver: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (2008; 2016). Todos os dados de apreensões das Receita Federal mencionados no texto referem-se a planilha “Delegacia da Receita Federal do Brasil de Foz do Iguaçu-PR – Equipe de Vigilância e Controle Aduaneiro”, fornecida pela referida delegacia.

158 Com base nos dados de apreensões da Receita Federal de 2015, o Estado do Paraná foi considerado como uma das maiores portas do contrabando para o Brasil. As mercadorias que ingressam via Paraguai destinam-se às regiões Centro-Oeste e Sul (IDESF, 2016).

159 Ver também: “Como pensamos a Tríplice Fronteira?” (RABOSSI, 2011).

160 A partir de 2005 é preciso mais cautela na análise, pois, o contrabando não é mais a céu aberto. Além disso, toda a região leste do Paraguai desenvolveu-se e sua economia não gira somente em torno da zona franca. A região

crescimento da indústria internacional, o desenvolvimento da informática (cujo protecionismo industrial brasileiro elevava o preço final), a insuficiente fiscalização brasileira e a mão de obra regional disponível são alguns dos fatores que contribuíram para o desenvolvimento do “centro de distribuição” do contrabando na região.<sup>161</sup>

Sob este contexto, *contrabandear* era sinônimo de *trabalhar* na Tríplice Fronteira.<sup>162</sup> O slogan *illegal mas não imoral* foi levado às consequências extremas e o trabalho no contrabando apoiava-se na premissa histórica que tende a diminuir a importância do delito.<sup>163</sup> Para além do discurso ou aceitação social, qualquer violação da lei escrita é considerada crime. Para nossa análise, importa ponderar que o contrabando é um crime economicamente motivado (diferente de crimes como estupro, por exemplo, que possui outra motivação) e de “prejuízo difuso” (diferente de “dano direto”, que prejudica diretamente a pessoa física ou jurídica). Em linhas gerais, o contrabando – e demais crimes de prejuízo difuso, como a corrupção – não ofende um indivíduo, mas ofende moral ou economicamente a sociedade como um todo (CEPIK; BORBA, 2011, p. 376).

Quando o contrabando extrapola a esfera do consumo familiar,<sup>164</sup> quem o pratica necessita de mais pessoas para ajudá-lo. Do ponto de vista legal, tem-se uma organização para uma prática criminosa e podemos considerar tais grupos como parte de redes maiores

---

metropolitana de Cidade do Leste passou de pouco menos de 400 mil habitantes em 2000 para pouco mais de 800 mil em 2010 (SILVA, 2014, p. 119). Portanto, a população mais que dobrou justamente no momento em que a fiscalização brasileira colocava a zona franca temporariamente em crise. Se nos atentarmos para as estatísticas contemporâneas da Organização Mundial do Comércio de 2015, o Paraguai importou 12 bilhões e exportou 909 milhões de dólares em produtos manufaturados (INSTITUTO DE PESQUISA... 2016). No câmbio atual de 3,12, este valor corresponde a 2,83 bilhões de reais. Se todo este valor registrado pelo Paraguai como exportação entrou no Brasil como contrabando, cruzando este número com as apreensões da Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu naquele ano, pode-se afirmar que 7,4% foi apreendido na entrada ou nas rotas iniciais do contrabando no país. Esta análise precisa ser aprimorada por diversas razões, a começar pela importância que o item tabaco possui nesta correlação e pela hipótese de que nem toda exportação de manufatura foi irregular ou para o Brasil.

161 Sobre a mão de obra, a construção da Itaipu Binacional empregou até 40 mil trabalhadores simultaneamente. No mesmo período em tela (desde final dos anos 1980 e início dos anos 2000), as empreiteiras colocaram em marcha os processos de demissão em massa por conta do fim da obra (SILVA, 2014). Ressalta-se que em Foz do Iguaçu o contingente de desempregados tornou disponível uma grande quantidade de pessoas, e, portanto, mão de obra para o contrabando ilegal mas não imoral.

162 Ao contrário de Cidade do Leste, que mais que dobrou e Porto Iguaçu, que triplicou em número de habitantes, Foz do Iguaçu registrou uma queda de 258.543 em 2000, para 256.088 em 2010 (SILVA, 2014, p. 119).

163 No ano de 1764, Cesare Beccaria escreveu: “O contrabando é um verdadeiro delito, que ofende o soberano e a nação, mas cuja pena não deveria ser infamante, porque a opinião pública não empresta nenhuma infâmia a essa espécie de delito” (2015, p. 31).

164 Chamamos de consumo ou contrabando familiar aquele praticado por moradores ou visitantes de uma cidade da fronteira que dirige-se à outra para comprar determinados produtos. Se considerar estritamente as normativas, pode até haver enquadramento como contrabando (ou descaminho), mas caracteriza-se por consumo de si ou de um pequeno grupo de pessoas. Em outras palavras, uma quantidade que não possibilita lucros expressivos com a revenda.

do crime organizado. Esta expressão lembra inicialmente as organizações criminosas como as máfias ou as facções como o Primeiro Comando da Capital (PCC). No entanto, o conceito é amplo e, de acordo com a legislação brasileira, engloba qualquer grupo a partir de quatro pessoas organizadas, ainda que informalmente (BRASIL, 2013).

Para esta análise, importa-nos a compreensão de que, em qualquer caso, o crime organizado se manifesta “na forma de rede difusa de atuação econômica” com maior ou menor interferência “na estabilidade da sociedade e do Estado” (WERNER, 2009, p. 139). Nesta lógica, mais adiante construiremos uma pirâmide do contrabando na Tríplice Fronteira visando contextualizar os grupos aparentemente isolados de contrabandistas que, ao final, mostram-se como uma parte de uma rede maior de atividade criminosa. Antes, analisaremos especificamente a era dos comboios e a era do crime organizado.

### 3 A ERA DOS COMBOIOS

Em meados dos anos 2000 dois problemas internacionais afetaram a Tríplice Fronteira. O primeiro, sobre o qual nos limitaremos apenas a esta menção, foi a acusação encampanada pelo governo dos Estados Unidos em relação ao potencial regional de financiamento do terrorismo internacional. Como parte da agenda de segurança norte-americana, a zona franca recebeu um revés importante. Parte do lucro acumulado por importadores árabes em Cidade do Leste era considerada possível fonte de financiamento de grupos terroristas do Oriente Médio (FERREIRA, 2016).

O segundo problema internacional que afetava a região era a pirataria. Em 1994, o Brasil tornou-se membro do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio ou TRIPs – da sigla em inglês (BRASIL, 1994). Enquanto o Brasil e o Paraguai assinavam o acordo que previa a proteção da propriedade intelectual, na principal fronteira entre ambos a imagem mais comum era a dos comboios de ônibus (figura 1).

**Figura 1 – Comboios de ônibus com contrabando na BR-277**

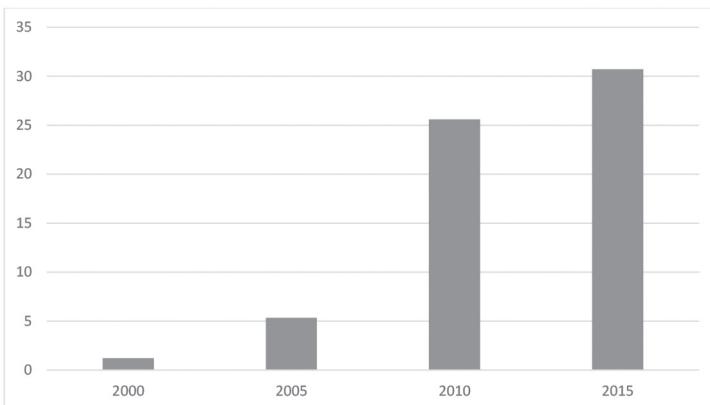


**Fonte:** Delegacia da Receita Federal de Foz do Iguaçu (DRF/FOZ)

Em relação aos acordos internacionais (TRIPs), trata-se de uma contradição evidente, já que os ônibus com contrabando partiam da região da Ponte da Amizade (divisa do Brasil e Paraguai). Carregados não somente de bugigangas chinesas que alimentavam os camelódromos nos grandes centros brasileiros, mas também de falsificações (bonecas, cds, software, entre outros), os comboios diários apresentavam-se como um desafio de grandes proporções. O problema com as falsificações levou o Brasil e o Paraguai a uma série de constrangimentos internacionais, dentre os quais a inclusão do Brasil na “lista negra da pirataria” da União Europeia (UCHOA, 2006).

Pode se dizer que o comércio da zona franca de Cidade do Leste era basicamente de triangulação – quando um país se torna intermediário para a importação ilegal de outro (PINHEIRO-MACHADO, 2011). Trata-se de um momento no qual a importação legal do Brasil da China não ultrapassava 1 bilhão de dólares – a título de comparação, em 2015, o valor superou os 30 bilhões de dólares (gráfico 1).

Gráfico 1 – Importações brasileiras da China (em bilhões de dólares)



**Fonte:** Secretaria de Comércio Exterior – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

O cálculo do movimento real da zona franca de Cidade do Leste (tanto na era dos comboios quanto na era do crime organizado) apresenta-se como um desafio para os analistas. Em 1996, desde os Estados Unidos chegavam informações da Revista Forbes segundo a qual “Cidudad del Este é o terceiro mercado mundial, movimentando aproximadamente 14 bilhões de dólares por ano” (KLEINKE et al, 1996, p. 24). Não parece que estes dados estão corretos, pois, naquele ano de 1996, o movimento comercial de Cidade do Leste equivaleria a quase metade do PIB paraguaio em 2007, estimado pelo Fundo Monetário Internacional em 33,1 bilhões de dólares (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2008).

Portanto, a informação de que a Zona Franca de Cidade do Leste era (ou é) a terceira maior do mundo não possui sustentação empírica. O que não invalida o fato de que o volume

de mercadorias comercializadas na região era (e provavelmente ainda é) de grande proporção, além de ter o Brasil como principal cliente, ao qual chegavam as mercadorias por intermédio dos comboios.

Para carregar os ônibus que formariam os comboios com o contrabando adquirido em Cidade do Leste, entravam em ação os trabalhadores não posicionados no mercado formal de trabalho. Ao analisarmos o caso da Tríplice Fronteira na era dos comboios, a categoria de laranja foi elevada a uma correspondência com o trabalho informal (CARDIN, 2011). Sua função era ajudar no transporte de mercadorias contrabandeadas principalmente até a cidade de Medianeira – onde havia a última barreira regional da Receita Federal. Daquele ponto em diante, o sacoleiro (em geral também o dono das mercadorias) seguia a viagem na maior parte das vezes desacompanhado. Na era dos comboios, o laranja e o sacoleiro foram as figuras centrais para a compra/venda, transporte e distribuição do contrabando o país.

O *modus operandi* instaurado na região alimentava diversos veículos de informação da grande mídia. Ora focava-se no contrabando em si, ora na debilidade do Estado e até mesmo na cumplicidade das autoridades. Contudo, foram os dois problemas de ordem internacional mencionados anteriormente (terrorismo e pirataria) que levaram o governo do Brasil a uma tomada de decisão. Incrementaram-se as forças de segurança com pessoal e equipamentos e construiu-se uma infraestrutura aduaneira de grande porte na entrada do país via Paraguai. Como consequência, a ação de inteligência combinada com recursos tecnológicos e atuação dos órgãos federais (Receita Federal, Polícia Federal e Ministério Público) logrou êxito em fotografar, filmar, identificar e apreender os ônibus flagrados nos comboios (BOCHENEK, 2016; PARO, 2016).<sup>165</sup>

Pode-se dizer que a resposta brasileira em meados dos anos 2000 foi coerente com o compromisso firmado em relação à propriedade intelectual (TRIPs) e levou a uma sensível melhoria da imagem da região. As apreensões de ônibus pela Delegacia da Receita Federal de Foz do Iguaçu atingiram picos de 386, 641 e 516 em 2004, 2005 e 2006, respectivamente. Foi o fim da “era dos comboios”, ainda que a atividade de sacoleiro – mesmo com entraves – possa coexistir com outras formas de contrabandear (SILVA, 2012). E, a apreensão de ônibus ainda segue vigente, registrando-se uma média de 70 apreensões (em média) nos últimos quatro anos.

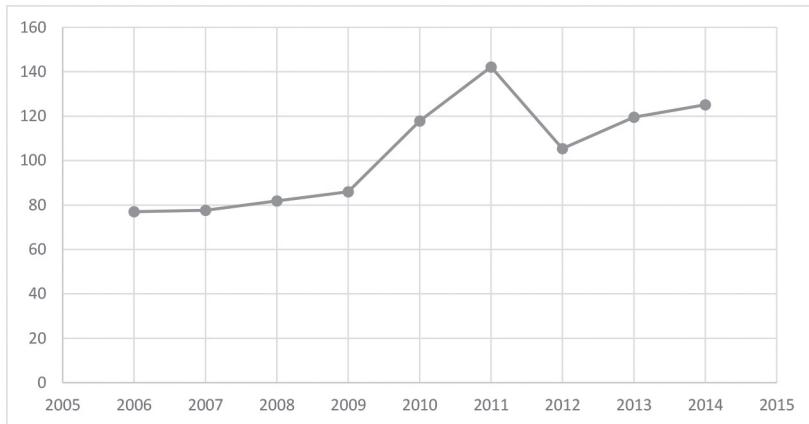
O fim da era dos comboios poderia também pressupor o fim do contrabando em larga escala, mas quando se observam os dados e os produtos apreendidos, verifica-se o con-

---

165 Atualmente, a análise sobre o processo que levou ao fim da era dos comboios torna-se mais simplificada. No entanto, vale ressaltar que as autoridades se voltaram contra a principal atividade econômica da região. Portanto, manifestações diversas (inclusive violentas) contra os servidores públicos, no exercício de suas funções, foram observadas. Em uma destas manifestações, o então Delegado da Receita Federal, Mauro de Brito, recebeu uma moção de repúdio que foi aprovada na Câmara Municipal de Vereadores de Foz do Iguaçu (PARO, 2016, p. 29).

trário.<sup>166</sup> Após um breve período de estabilidade (em torno de 80 milhões de dólares em mercadorias apreendidas anualmente entre 2005 e 2009), as apreensões cresceram ao patamar de 140 milhões de dólares em 2011. Os valores correspondentes a 2012, 2013 e 2014 seguem superiores ao período de estabilidade verificado entre 2005 e 2009 (gráfico 2).

**Gráfico 2 – Apreensões em Foz do Iguaçu (em milhões de dólares)<sup>167</sup>**



**Fonte:** Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu

Se descartamos outros fatores e considerarmos que toda apreensão da Receita Federal é uma amostragem, podemos concluir genericamente que o fim da era dos comboios não foi o fim do contrabando. Pelo contrário, ponderamos que houve um aumento da atividade ilícita ligada ao contrabando. O que aconteceu? Lançamos a hipótese de que houve uma evolução no comportamento das pessoas e o contrabando tornou-se uma atividade mais complexa e organizada.

Ressalta-se que, na era dos comboios, acadêmicos brasileiros e argentinos esforçaram-se para analisar os aspectos sociais e evidenciaram problemas estruturais que – quando não justificam – legitimam a ação (ou o trabalho) de pessoas comuns na busca por sobrevivência (RABOSSI, 2001; BELIVEAU; MONTENEGRO, 2006; CARDIN, 2011). Somado ao senso comum do *illegal mas não imoral*, Rosana Pinheiro-Machado destacou-se dentre aqueles acadêmicos ao escrever que “toda a Tríplice Fronteira **perde** e precisa se adaptar a um novo período pós-fiscalização” (PINHEIRO-MACHADO, 2011, p. 139 grifo nosso).

<sup>166</sup> Ressalta-se que no início da década de 2000 a Receita Federal contou com um incremento de pessoal. Ainda que não tenhamos os dados, é consenso entre servidores da instituição a defasagem de pessoal mesmo para a fiscalização de rotina.

<sup>167</sup> Uma análise mais apurada deve considerar outras variáveis como as variações monetárias e o volume dos itens apreendidos. Para os objetivos deste trabalho, considerou-se suficiente o valor em dólares para evidenciar a manifestação do fenômeno do contrabando.

Nossa proposição contempla outro argumento: a Tríplice Fronteira não **perdeu** mas **evoluiu** em muitos aspectos (quem visita Cidade do Leste contempla uma cidade absolutamente diferente – mais desenvolvida – que na década de 1990, para ficar em um exemplo). Para nossa análise, o fim da era dos comboios levou muitas pessoas a buscarem outras opções de trabalho. Mas o perigoso precedente da normalidade da atividade criminosa instalou-se na mentalidade regional e levou pessoas comuns a atuarem em organizações criminosas organizadas.

#### 4 A ERA DO CRIME ORGANIZADO

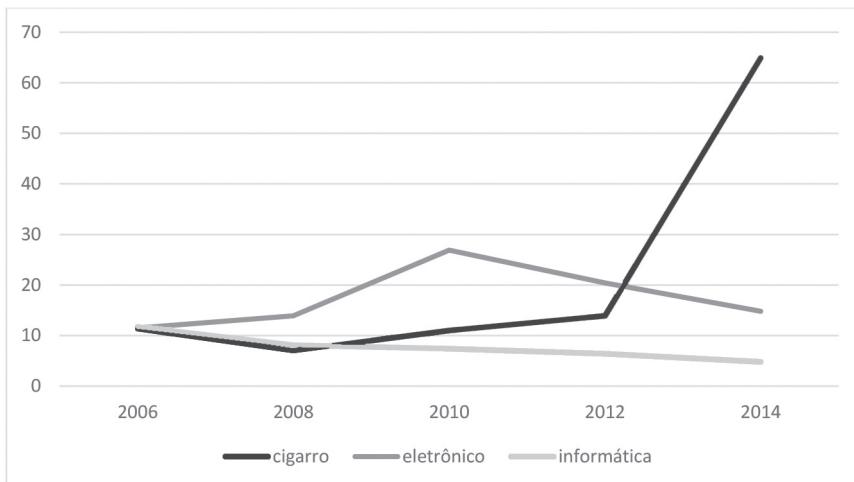
Comecemos nossa análise com os produtos chineses em geral. A Receita Federal não tem dados específicos sobre o que considera “bazar”, ou seja, as bugigangas que os camelôs revendem. Estes itens encontram-se relacionados na categoria “outras mercadorias”<sup>168</sup> na tabela de apreensões de mercadorias irregulares da instituição. Vale ressaltar que, em 2005, 21% das apreensões foram categorizadas como “outras mercadorias”, enquanto que, em 2014, o número diminuiu a sua terça parte, ou seja, 7% do total das apreensões pela Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu.

Os dados do comércio internacional do Brasil com a China ajudam nesta análise (gráfico 1). De 2000 a 2005, o comércio entre ambos mais que dobrou: de 1,2 para 5,3 bilhões de dólares. De 2005 a 2010, o crescimento foi ainda maior, de 5,3 para 25,5 bilhões de dólares. Portanto, se a apreensão de bugigangas chinesas diminuiu 3 vezes e o comércio direto com a China cresceu quase 30 vezes (de 1,2 em 2005 para 30,7 em 2015), podemos aferir que a acusação de que o Paraguai servia de mera triangulação de produtos chineses não mais se sustenta após meados dos anos 2000.

Para além dos itens de bazar, destacamos outros três itens principais nas apreensões da Delegacia da Receita em Foz do Iguaçu: cigarro, eletrônico e informática. Juntos, os três itens – excluindo as categorias “automóveis” e “outras mercadorias” – representaram 77% das apreensões de 2006 a 2014, sendo que somente em 2014 representaram 87%. Após o fim da era dos comboios, verificou-se que o cigarro foi o produto com uma curva brusca e ascendente a partir de 2012. Ao contrário do que ocorreu com as bugigangas chinesas, os produtos eletrônicos continuaram com uma média razoável de apreensões nos anos representados no gráfico 3, enquanto que o único item em queda constante foi informática.

168 No total são 14 categorias. Além de “outras mercadorias”: bebidas, brinquedos, cigarros, eletrônicos, informática, medicamentos, mídia virgem, mídia gravada, óculos, relógios, perfumes, vestuário e veículos são as demais.

**Gráfico 3 – Apreensões em Foz do Iguaçu (em milhões de dólares)**



Fonte: Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu

A constante queda do item informática justifica-se, dentre outros motivos, pela desoneração fiscal e pelo aumento da importação legal.<sup>169</sup> Já o aumento do cigarro justifica-se essencialmente pelo lucro extraordinário. Uma estimativa recente concluiu que o cigarro pode render 231% de lucro, enquanto que os eletrônicos quase chegam a 20% e informática a 13% (O CUSTO DO CONTRABANDO, IDESF, 2015, p. 9). Trata-se, portanto, de uma evidência para a aplicação da Teoria da Associação Diferencial postulada no início. As taxas de lucro indicam que as vantagens podem ser superiores às desvantagens.

Tecidas estas breves considerações sobre a mudança da natureza dos produtos contrabandeados, voltemos nossa análise para as pessoas e o comportamento criminoso. Constatamos que, mesmo sem os comboios, houve o aumento da atividade do contrabando. Neste sentido, as previsões de que o transporte se reorganizaria restaram confirmadas e a atividade evoluiu para a fase do crime organizado. Nesta etapa, os protagonistas anteriores (laranjas e sacoleiros) saem de cena e surgem os novos personagens: os freteiros e os gerentes.

A palavra freteiro refere-se àquele que faz frete, ou transporta bens. Sem os ônibus, passou-se a “utilizar todos os meios de transporte” para o frete (BOCHENEK, 2016, p. 121). É possível que muitos sacoleiros e/ou laranjas remanescentes da era dos comboios tenham se tornado freteiros. Já contavam com um *know-how* na área e as exigências não eram muitas. Bastava um pouco de coragem (já que era necessário investir certa quantia em dinheiro e arriscar o confronto com as autoridades), conseguir um veículo, saber dirigir e viajar até

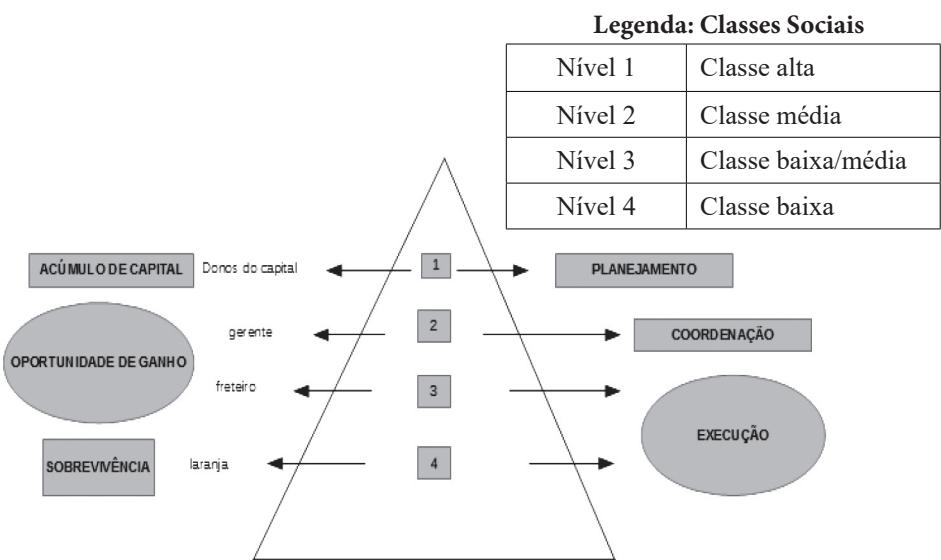
<sup>169</sup> Em 2005 foi sancionada a lei 11.196, que prevê alíquota zero de PIS/Cofins para informática e telecomunicações (BRASIL, 2005).

Foz do Iguaçu ou Guaíra.

Com uma capacidade menor para o transporte, fazia-se necessário racionalizar ao máximo. Transportar produtos de maior valor agregado e/ou maior lucratividade motivou a especialidade no transporte de eletrônicos e informática. Contudo, o trabalho não iniciava e terminava com o freteiro – ao contrário de seu antepassado sacoleiro, que fazia contato com o cliente, descia com o dinheiro, comprava e levava as mercadorias no ônibus. O freteiro está inserido em uma rede do crime organizado em função do contrabando,<sup>170</sup> que envolve pessoas com as funções de concretizar a venda, operar uma transação econômica, transportar de um local em Cidade do Leste até a barranca do Rio Paraná, atravessar o rio, monitorar a posição das autoridades, etc. (ver nível 4, quadro 1).

Inicialmente, logo após o fim da era dos comboios e, portanto, no período de adaptação à era do crime organizado, o freteiro dependia (e ainda depende) de outras pessoas com outras habilidades. Para que o freteiro execute, é necessário que a figura do gerente atue no estabelecimento do contato, na venda, na intermediação financeira, etc. Ambos, vislumbram oportunidade de ganho (diferentemente do laranja que vislumbra sobrevivência), sendo que o freteiro atua na execução e o gerente na coordenação da atividade criminosa.

**Quadro 1 – Pirâmide do crime organizado na Tríplice Fronteira**



170 Jeanne Giraldo e Harold Trinkunas identificam três visões para análise do crime organizado transnacional: 1) Hierarquia – modelo clássico perceptível dos estudos das máfias e outras manifestações tradicionais do crime organizado sob a perspectiva étnica. 2) Redes – uma abordagem que utiliza o instrumental sociológico, a qual considera a formação das redes criminosas e a sua articulação intersubjetiva, e 3) Mercado – que adora o enfoque influenciado nas ciências econômicas e baseado nos mercados onde os bens e serviços ilícitos se desenvolvem e o seu impacto na economia formal (apud WERNER, 2009, p. 87-91).

### Crimes cometidos por Classe Social

Nível 4	Contrabando/descaminho
Nível 3	Contrabando/descaminho/corrupção ativa
Nível 2	Contrabando/descaminho/sonegação fiscal/lavagem de dinheiro/corrupção ativa
Nível 1	Contrabando/descaminho/sonegação fiscal/lavagem de dinheiro/corrupção ativa/evasão de divisas

**Fonte:** “As relações Brasil-Paraguai e os crimes transnacionais na Tríplice Fronteira: comércio e cooperação internacional” (COSTA, 2017, p. 4).

Sobre os gerentes – a outra face dos novos personagens da era do crime organizado – vale ressaltar que, tal qual os freteiros, são produtos da experiência da sociedade regional com a prática do contrabando. Ao gerente reservou-se a coordenação das atividades que podem ser complexas e envolver habilidades de vendas, de cálculos (câmbio, percentagem, estoque, etc.), de cobrança, de gerenciamento de conflitos e de perdas.

Em 2006, os candidatos a categoria de gerentes do crime organizado (brasileiros, vendedores em Cidade do Leste) não tinham um manual de instruções sobre o que fazer após o fim dos comboios e a inauguração da nova estrutura da Receita Federal. Como o comportamento humano (inclusive o ilícito) é fruto de uma aprendizagem (SUTHERLAND, 2015, p. 18), a experiência do período anterior e as tentativas e erros levaram muitos daqueles jovens a empreenderem. Saíram das lojas e alugaram salas comerciais com uma infraestrutura mímina: computador, acesso à internet e um pouco de espaço para mercadorias.

Por fim, algumas palavras sobre a repressão das forças de segurança. Na pirâmide do crime organizado na Tríplice Fronteira (quadro 1), o nível mais vulnerável está na base e sobre ele atuam as autoridades policiais e judiciárias. As apreensões e as prisões incidem, portanto, no nível mais vulnerável o que é reconhecido pela justiça ao aplicar, por exemplo, o princípio da insignificância (BOCHENEK, 2016; PARO, 2016).

Mais raramente, as operações policiais atingem o nível 3 da pirâmide. Responsáveis por uma fase na etapa executiva, os freteiros também lidam diretamente com perdas e problemas com as autoridades. Vale ressaltar que quando um freteiro terceiriza a direção de um veículo, por exemplo, sua prisão torna-se mais difícil e a punição recai sobre o nível 4 da pirâmide.

A possibilidade de prisão ou complicações aos negócios é diminuta em relação aos níveis 1 (planejamento) e 2 (coordenação) da atividade criminosa. Identificar, processar e condenar os maiores beneficiários do crime organizado (os donos do capital) bem como aqueles que atuam na coordenação (gerentes) é um desafio em qualquer circunstância. No caso em que analisamos, há o agravante da esfera internacional. Como as atividades destes

dois níveis ocorrem no Paraguai, somente uma ação conjunta de ambos os países poderia enfrentar adequadamente o problema.<sup>171</sup>

## 5 CONCLUSÃO

Propusemos, neste capítulo, analisar a evolução da era dos comboios para a era do crime organizado tendo como pano de fundo a Teoria da Associação Diferencial. Dos dados que apresentamos, concluímos que a ação coordenada e eficiente das autoridades (repressivas e judiciárias) e motivada por acusações internacionais (terrorismo e pirataria) levaram a termo a era dos comboios. Consequentemente, os sacoleiros e os laranjas a ele relacionados foram extintos em sua quase totalidade.

Cruzando os dados do comércio entre o Brasil e a China e as apreensões de itens da categoria “bazar”, constatamos que o término da era dos comboios coincide com o término do predomínio de produtos chineses que ingressavam no Brasil via Paraguai. No entanto, o fim da era dos comboios e do predomínio de produtos chineses foi acompanhado da especialização na atividade do contrabando e sua concentração inicialmente em eletrônico e informática e, posteriormente, em cigarro.

Da aprendizagem do comportamento criminoso e do resultado da subtração das vantagens e desvantagens, na era do crime organizado emergiram os freteiros e os gerentes. Tratam-se de pessoas que, em geral, tinham alguma experiência da era dos comboios, como por exemplo os ex-sacoleiros, no caso dos freteiros, e ex-vendedores em Cidade do Leste, no caso dos gerentes. Amparados na normalidade do contrabando, vislumbraram expressivas oportunidades de ganhos e baixo risco no empreendimento de investimento, transporte e gerenciamento do contrabando. Proveram inicialmente os ramos de eletrônicos e informática e, a partir de 2012, o ramo do cigarro.

Nos limites desta análise e de nossa compreensão, não foi possível abordar a figura dos donos do capital. No topo da pirâmide do crime organizado na Tríplice Fronteira, na era dos comboios eram identificados como empresários de origem do Oriente Médio e Ásia. Com a perda de relevância do comércio chinês via Paraguai, a estabilização de eletrônicos e a queda de itens de informática, aqueles empresários (e até mesmo a Zona Franca de Cidade do Leste) podem não mais representar os principais beneficiários do contrabando. Na era do crime organizado, pessoas da cúpula da indústria do tabaco no país vizinho ocupam o lugar de destaque no nível um da pirâmide que apresentamos.

Sabemos que a criminalidade organizada em torno do contrabando na Tríplice Fronteira possui um caráter internacional. Para combatê-la, uma estratégia semelhante àquela aplicada na era dos comboios funcionaria apenas parcialmente. Desde o Brasil, seria possível

---

171 Sobre o tema, ver “A Zona Franca e a visita do presidente do Paraguai ao Brasil” (SILVA, 2017).

atuar somente sobre os dois níveis inferiores da pirâmide, com prisões majoritariamente daqueles que buscam a atividade ilícita por sobrevivência. Enfrentar os que vislumbram oportunidade de ganho e acúmulo de capital dependerá do envolvimento do Paraguai. Evidenciar o significado do contrabando para países tão assimétricos e colocar em marcha um plano de enfrentamento é um grande desafio. Como pareciam ser os comboios na BR-277.

## 6 REFERÊNCIAS

- BECCARIA, C. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Edipro, 2015.
- BÉLIVEAU, V. G.; MONTENEGRO, S. *La Triple Frontera: Globalización y Construcción Social del Espacio*. Buenos Aires: Miño & Dávila, 2006.
- BOCHENEK, A. C. A Fronteira no Cenário do Delito. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. (Re) *definições das fronteiras: Visões Interdisciplinares*. Curitiba: Juruá, 2016.
- BRASIL. Decreto 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Disponível em: <https://goo.gl/pjypxt>. Acesso em 30/12/1994.
- \_\_\_\_\_. Lei 11.196 de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital (e outros). Disponível em: <https://goo.gl/mG2qsj>. Acesso em 21/11/2005.
- \_\_\_\_\_. Lei 12850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento crimina (e outros). Disponível em: <https://goo.gl/WqGLwy>. Acesso em 02/08/2013.
- CARDIN, E. G. *Laranjas e Sacoleiros na Tríplice Fronteira: um estudo da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011.
- CEPIK, M.; BORBA, P. Crime organizado, Estado e segurança internacional. In: *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, 2011. 376-405.
- CERVO, A. L. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- COSTA, A. B. *As relações Brasil-Paraguai e os crimes transnacionais na Tríplice Fronteira: comércio e cooperação internacional*. 2017. 15f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas) – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2017.
- FERREIRA, M. *Combate ao Terrorismo na América do Sul: Uma análise compara das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira*. São Paulo: Prismas, 2016.
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS (IDESF). Rotas do crime: as encruzilhadas do contrabando. Foz do Iguaçu: IDESF, 2016.
- \_\_\_\_\_. O custo do contrabando. Foz do Iguaçu: IDESF, 2015.

- INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI). Estatísticas para o estudo das relações internacionais: maio de 2016. Brasília: FUNAG, 2016.
- \_\_\_\_\_. Estatísticas. Brasília: FUNAG, 2008.
- KLEINKE, M. L. U. [et. al.]. O paraíso dos outros. *Revista Paraná Desenvolvimento*, Curitiba, n. 88, maio/ago.,1996, p. 23-36.
- PARO, D. *Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos*. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2016.
- PINHEIRO-MACHADO, R. Caminhos do descaminho: Etnografia da fiscalização na Ponte da Amizade e seus efeitos no cotidiano da Tríplice Fronteira. In: BÉLIVEAU, V. G.; MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S. (orgs.). *A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Curitiba: EDUFPR, 2011, p. 127-145.
- RABOSSI, F. *Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira*. Rio de Janeiro, 2004. 318 p. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional.
- RABOSSI, Fernando. Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: BÉLIVEAU, V. G.; MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S. (orgs.). *A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Curitiba: EDUFPR, 2011, p. 39-62.
- SHELLEY, L. I.; MELZER, S. A. The Nexus of Organized Crime and Terrorism: Two Case Studies in Cigarette Smuggling. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Michigan, v. 32, n. 1, p. 1-16, 2008.
- SILVA, M. A Zona Franca e a visita do presidente do Paraguai ao Brasil. *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, n. 120. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=463>. Acesso em 30/08/2017.
- \_\_\_\_\_. *Breve História de Foz do Iguaçu*. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2014.
- SILVA, M. G. “Proteja-me de acidentes, ladrões e da fiscalização”. Disponível em: <https://goo.gl/pjgfZb>. Acesso em 07/07/2012.
- SUTHERLAND, E. H. *Crime de colarinho branco: versão sem cortes*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.
- UCHOA, P. Brasil entra em “lista negra da pirataria” europeia. Disponível em: <<https://goo.gl/VnKDGi>>. Acesso em 5 de outubro de 2006.
- WERNER, G. C. *O Crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo, 2009. 241 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo.



# **TRÁFICO DE DROGAS, CRIME ORGANIZADO E A RELAÇÃO COM AS PESSOAS CHAMADAS DE “MULAS” NO TRANSPORTE DE ILICITOS NA FRONTEIRA DO MATO GROSSO DO SUL E PAÍSES VIZINHOS.**

*José Ricardo Batistote<sup>172</sup>*

*Daniel Augusto Nepomuceno<sup>173</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O Mundo e as Drogas; 3. O Brasil e as Drogas; 4. Mato Grosso do Sul, Drogas e o Crime Organizado; 5. As Chamadas “Mulás” e o Crime Organizado; 6. Considerações Finais; 7. Referências.

## **RESUMO**

O presente capítulo visa relatar a relação entre o tráfico de drogas e os crimes conexos, na fronteira do Mato Grosso do Sul com os países vizinhos, notórios produtores e fornecedores de drogas, armas e ilícitos em geral, descrevendo a participação das pessoas cooptadas pelas organizações criminosas para o transporte desses ilícitos para o território brasileiro e também para outros países, pois por nossas fronteiras, diuturnamente, passam milhares de mercadorias de forma clandestina, que ao entrarem no país causam grandes danos à indústria, ao estado e à sociedade brasileira. Devemos considerar o tráfico de pessoas, que em menor escala, também existe e é uma grande ameaça aos Direitos Humanos. A realidade da prática policial mostra que cada vez mais as atividades criminosas buscam aliciar pessoas, cujos perfis serão analisados ou abordados, muitas vezes em situação de desespero, seja por problemas

---

172 José Ricardo Batistote é Policial Rodoviário Federal, atua como instrutor de Enfrentamento a Drogas e Armas da Polícia Rodoviária Federal, é integrante do Grupo Especializado no Combate ao Narcotráfico da PRF (GENARC), com graduação em Engenharia Elétrica e pós-graduação em Engenharia de Segurança do Trabalho, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. E-mail: jose.batistote@prf.gov.br.

173 Daniel Augusto Nepomuceno é Policial Rodoviário Federal, atua como integrante do Grupo Especializado no Combate ao Narcotráfico da PRF (GENARC), com graduação em Tecnologia em Processos Gerenciais pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: daniel.nepomuceno@prf.gov.br.

familiares, financeiros, ganância ou, no caso das drogas, para manter seus vícios, sendo essa vertente alimentada por uma falta de políticas públicas adequadas para apoiar esses usuários. Utilizou-se como suporte teórico alguns autores que discutem garantia de Direitos Humanos: Bobbio (1988); Cebrid (2010); Sodelli (2007); Rodrigues (2013). Foram realizadas pesquisas nos sistemas de dados de ocorrências criminais da Polícia Rodoviária Federal, entre os anos de 2012 a 2016, bem como das experiências vividas pelos autores no trabalho desenvolvido por eles no enfrentamento ao tráfico de drogas e crimes conexos, nos municípios que fazem divisa do Mato Grosso do Sul com os países vizinhos. Neste sentido, verificamos os avanços e desafios da atuação do estado sobre o enfrentamento ao tráfico de drogas e o crime organizado, bem como a exploração das pessoas que são aliciadas para realização do transporte de ilícitos da fronteira para os grandes centros consumidores e distribuidores desses produtos.

## **1 INTRODUÇÃO**

Tema atual e de grande importância na agenda de preocupações dos governos do mundo inteiro, o tráfico de substâncias entorpecentes tem crescido espetacularmente, trazendo consigo, a reboque, inúmeras outras mazelas de grave repercussão social. Não há como negar o fato de que a maior parte dos crimes hoje praticados está ligada, direta ou indiretamente, com o tráfico de drogas. Como ao avanço desse comércio ilegal e extremamente danoso à sociedade, legislações cada vez mais duras têm sido impostas na punição daqueles que quaisquer envolvimentos venham a ter com essa nefasta prática delituosa.

Neste capítulo, a metodologia utilizada foi revisão bibliográfica e análise de dados do sistema de controle de ocorrências utilizado pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) do Mato Grosso do Sul, bem como informações do Ministério da Justiça (MJ) e da Polícia Rodoviária Federal do Mato Grosso do Sul, para a reflexão sobre a relação existente entre o Crime Organizado, Tráfico de Drogas e as chamadas “mulas” (pessoas que realizam o transporte de drogas, na fronteira com a Bolívia e o Paraguai, sua cooptação e consequências).

## **2 O MUNDO E AS DROGAS**

O uso, abuso e utilização de algumas substâncias psicoativas são conhecidos em todas as sociedades e culturas, muitas vezes o que muda é apenas a maneira como são processadas, manipuladas e utilizadas; no Ocidente, a partir da metade do século XIX, é notável a intensificação dos usos de drogas, a variedade das substâncias, as diferentes formas de utilização e a diversidade dos grupos e classes sociais usuárias.

Na história da humanidade há inúmeros registros sobre o uso de drogas em situações específicas, como cerimônias e rituais religiosos, que contextualizadas não representavam ameaça à saúde pública. Portanto, a relação dos indivíduos com as drogas não é algo recente, entretanto, somente no final do século XIX, início do século XX, com a aceleração

da urbanização e da industrialização, com a implantação de uma nova ordem médica, o uso passa da esfera religiosa e dos costumes para a esfera da biomedicina (BUCHER, 1986: 66), e atualmente para a esfera jurídica.

Com efeito, o assunto passa a ser de interesse generalizado, e é considerado um problema social que deve merecer atenção particular no âmbito penal, médico e sociocultural. Um problema social é uma construção que implica a visão de mundo e de valores sociais e, portanto, deve ser analisado com base nas representações sociais e no contexto histórico-cultural (LENOIR, 1998: 69). Na leitura de Baratta (1988), essas estratégias têm o intuito de ofuscar os conflitos sociais reais, potenciais ou supostos. No caso específico das drogas que, na atualidade, é considerado um “problema”, se comparado às questões como pobreza, acidentes de trânsito, guerras, mortes cruéis recorrentes nos grandes centros urbanos, entre tantos outros, tem relevância reduzida, embora, como foi construído, tenha uma função importante de driblar os problemas estruturais, o que acaba por se transformar, paradoxalmente, em fator essencial na ordenação social.

Na atualidade, as drogas em geral são um tema de inquietação universal, que, talvez, pelo seu caráter paradoxal, enigmático, complexo e multidimensional, é capaz de mobilizar interesses de ordem intelectual, conceitual científica, econômica, política, estética, religiosa, médica, psicológica, legal, moral, ideológica e simbólica. De toda forma, ainda que esses interesses, de maneira geral, sejam tratados de modo esfacelado e desconjuntado, a linha divisória entre eles é tênue, o que traduz uma interface entre os diferentes discursos sobre as substâncias (MEDEIROS, 2014). Segundo Becker (1971, p.182), “na medida em que as drogas têm tantos efeitos, esses podem ser interpretados de várias maneiras e assim refletem influências contextuais extremamente sutis”. Assim, como ressaltado por Lévi-Strauss (1993, página 238), “os alucinógenos não contêm uma mensagem natural, cuja noção mesma seria contraditória; são detonadores e amplificadores de um discurso latente que cada cultura conserva, e cuja elaboração as drogas permitem ou facilitam”. Melhor dito, os discursos articulados sobre determinadas substâncias psicoativas refletem, de alguma forma, as experiências, as formas de classificação, os diferentes interesses, a eficácia simbólica e as interpretações dos variados cenários sociais.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), DROGA é toda substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, produzindo alterações em seu funcionamento. Como podemos perceber este conceito é abrangente, pois engloba desde os medicamentos até a cocaína, heroína, e muitas outras, que introduzidas no organismo, são nocivas à saúde. As drogas podem ser classificadas segundo alguns critérios, sendo três deles:

A - Baseados na legalidade. Conforme o aspecto jurídico, as drogas podem ser lícitas ou ilícitas, sendo as lícitas permitidas por lei, muitas vezes confundidas com medicamentos

ou remédios, que são substâncias indicadas para tratamento médico, para cura ou prevenção de moléstias. Contudo, seu conceito é mais abrangente, pois inclui, entre outras substâncias, o álcool e o tabaco (MURAD, 1992: 35-36). Já as drogas ilícitas são as substâncias cujo princípio ativo age sobre o organismo humano, eletivamente sobre o córtex cerebral, suscetível de proporcionar agradável euforia, e que tomadas em doses crescentes, são capazes de provocar estado de necessidade tóxica, perturbações graves e perigosas por abstinência, alterações somáticas e psíquicas profundas e progressivas que causam a falência dos órgãos e consecutivamente a morte. No Brasil, a Portaria 344 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Ministério da Saúde que regula a matéria (MURAD, 1992: 36).

**B – Baseadas na origem.** O critério dessa classificação leva em conta a forma como a droga é obtida, dividindo-se em:

- Naturais - drogas presentes na composição química de certos vegetais, em minerais ou animais, podendo ser extraídas e purificadas por meio de procedimentos químicos adequados, ou seja, já existem na natureza, e os procedimentos químicos em nenhum momento promovem alteração da molécula original da droga, como por exemplo maconha, haxixe, cocaína;

- Semissintéticas - obtidas por meio de modificações químicas realizadas na estrutura de produtos ou drogas naturais por meio de síntese química em laboratórios, não existindo na natureza, como exemplo a heroína, que é um derivado do composto natural morfina; Sintéticas- assemelham-se às drogas semissintéticas, porém o processo de síntese é totalmente laboratorial, envolvendo moléculas sintéticas ou semissintéticas, como as anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepínicos, metadona (derivada do composto semissintético heroína).

**C – Baseadas no local de ação.** A ação de uma droga é dependente do local em que a mesma está atuando, podendo ser classificadas como:

- Estimulantes - provocam elevação da atividade orgânica, por aumentar o trabalho do Sistema Nervoso Central (SNC), podendo levar a quadros de intoxicação representados por sudorese, rubor, tremor, inquietação, irritabilidade, agitação, aumento da pressão arterial, como por exemplo a cocaína, anfetaminas, anorexígenos, cafeína;

- Depressoras - que abaixam a atividade orgânica, diminuem o tônus cerebral, reduzindo as tensões emocionais, produzindo calma, sedação, induzindo sono, e no caso de intoxicação, reduzem a pressão arterial, redução da frequência cardíaca, como exemplo temos o álcool, barbitúricos, diazepínicos, opiáceos, etc.;

- Alucinógenos – provocam distorções e alterações da percepção do SNC, gerando estados alterados de percepção, sensações e pensamentos, induzindo a delírios e alucinações, ideias, paranoides e alterações de humor, como exemplo temos os canabinoides (maconha e derivados) e alucinógenos (ecstasy).

### 3 O BRASIL E AS DROGAS

Os dados estatísticos de uso de drogas no país são muito dispersos. No período de 2001 a 2005 foram realizados pelo governo o I e o II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil, que resultou na divulgação em 2009 do “Relatório Brasileiro Sobre Drogas”, da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD, 2009), unificando os dados existentes, possibilitando avaliar o uso de diversas drogas existentes no país e seus impactos sobre a sociedade, levando em consideração o valor sobre a padronização utilizada (taxas por 100.000 habitantes).

Outro ponto importante da pesquisa é que os resultados devem ser analisados com cautela, especialmente pelas limitações encontradas nos processos de coleta e registro dos dados, desde o preenchimento de formulários até a consolidação dos bancos de dados, alguns deles em aberto por longos períodos. Os dados reportados referem-se aos casos cuja associação primária é o uso de drogas e constituem indicadores adotados internacionalmente para avaliação da situação dos países com relação ao uso de drogas e suas consequências, no entanto não abrangem todos os agravos da saúde, consequências sociais e no campo da segurança pública que podem estar relacionados de alguma forma ao uso de drogas (BRASIL, 2009: 7).

Segundo o relatório, o uso de qualquer droga na vida foi de 22,8% da população, com exceção do álcool e do tabaco. Nas 108 maiores cidades do país, com mais de 200.000 (duzentos mil) habitantes, distribuídas pelas cinco regiões, foi relatado pelos entrevistados o uso na vida de: 74,6% para o álcool; 44% para o tabaco; 8,8% para a maconha; 6,1% para os solventes; 2,9% para a cocaína e 0,7% para o crack (BRASIL, 2009: 11). O consumo de drogas nas cinco regiões brasileiras apresenta-se da seguinte forma: Região Norte, 14,4%; Região Sul, 14,8%; Região Nordeste, 27,6%; Região Sudeste, 24,5%; e Região Centro-Oeste, 17,0%.

Em relação ao gênero, o masculino apresenta maior uso na vida e maior dependência de álcool e tabaco, maior prevalência de uso na vida de maconha, solventes, cocaína, alucinógenos, crack, merla e esteroides, enquanto que o gênero feminino apresenta maior uso de estimulantes, benzodiazepínicos, orexígenos e opiáceos. Quanto à percepção de risco grave de uso, as mulheres são mais conscientes, com enfoque para o álcool, maconha e cocaína/ crack, todavia, em se tratando de uso frequente de cocaína e crack, homens e mulheres têm percepção de risco muito semelhante.

Em termos estatísticos, de 2001 para 2005, a percepção de risco para o uso eventual de maconha e cocaína/crack aumentou, mas diminuiu a percepção de risco para uso de álcool, o que gera um sinal de alerta para a necessidade de realização de forma permanente de campanhas de prevenção com enfoque na conscientização dos riscos envolvidos no consumo frequente e indevido de drogas (BRASIL, 2009: 12).

Conforme o Centro Brasileiro de Informações Sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID), pesquisa realizada com estudantes nas vinte e sete capitais Brasileiras mostrou que a cocaína foi a única droga que apresentou uma porcentagem de uso no ano maior em 2010 (1,7% em 2004; 1,9% em 2010), ou seja, houve um aumento estatisticamente significante de alunos utilizando esta droga. Não há de momento, de nossa parte, uma razão ou hipótese explicativa para o aumento solitário de cocaína entre nossos estudantes (CEBRID, 2010: 408).

#### **4 MATO GROSSO DO SUL, DROGAS E O CRIME ORGANIZADO**

É importante destacar que comunidades localizadas em áreas de fronteira podem ser estigmatizadas como sendo locais de alta incidência de ações criminosas de diversas ordens, ou pela sua abertura a um fluxo constante de estrangeiros migrantes. Tais comunidades podem também ser consideradas “indesejáveis”, como os migrantes que atravessaram a fronteira de forma irregular ou que estão em um país sem autorização migratória (TERESI & HEALY, 2012: 36).

A própria dinâmica do movimento migratório nas fronteiras terrestres é diferente. A clandestinidade é um elemento comum, tendo em vista as condições que facilitam a migração irregular, tais como a ausência ou inficiência no controle de entrada e saída e a presença de espaços geográficos que facilitam o acesso, como os sistemas fluviais e lacustres, as cidades gêmeas e as áreas de preservação ambiental. Não que a clandestinidade não exista nas outras espécies de fronteira, aéreas e marítimas, mas é dificultada pela própria condição geográfica e pela presença das forças públicas dos estados de origem e de destino nos pontos de entradas e saídas.

Algumas expressões específicas são utilizadas para designar a região geográfica da fronteira, tais como faixa de fronteira, zona de fronteira, linha de fronteira e cidade gêmea, e é importante conceituá-las para uma melhor compreensão do espaço geográfico. Faixa de Fronteira é a faixa interna de 150 Km de largura, paralela à linha divisória (imaginária) terrestre do território nacional, que por sua vez é a linha de fronteira; Cidades Gêmeas são as cidades que fazem limite com país ou território vizinho ao território brasileiro, mas cuja sede se localiza exatamente no limite internacional ou na linha de fronteira. Estas cidades são, dessa forma, adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira contidos no território de ao menos dois países.

As Cidades Gêmeas, por exemplo, ilustram as dificuldades relatadas anteriormente e a necessidade de uma intervenção integrada entre os países e estados fronteiriços. Por serem municípios geminados, ou que fazem limite terrestre com país vizinho ao território brasileiro, sendo que a linha de fronteira cruza o município, há locais em que de um lado da rua é o Brasil, e o do outro, outro Estado sul-americano, como por exemplo o Paraguai, ou seja, aquelas são cidades que apresentam grande potencial de integração econômica e cultural,

mas por outro lado apresentam manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira que então adquirem maior densidade com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Elas são cidades que, devido a sua geografia e como consequência dos hábitos dos seus residentes, vivenciam processos migratórios constantes, oportunizando o processo de integração regional entre o Brasil e os países vizinhos. Mas por outro lado, são espaços geográficos dotados de complexidade no que diz respeito à implementação de políticas públicas, ao acesso a direitos e ao controle feito pelas forças de segurança, haja vista o grande fluxo de pessoas, residentes ou não residentes, nacionais ou não, e a mobilidade que se intensifica na região (DIAGNÓSTICO SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS NAS ÁREAS DE FRONTEIRA, 2013).

Desta feita, a fronteira terrestre brasileira, também chamada de “fronteira seca”, é área que, dada a sua extensão e especificidades culturais, étnicas, econômicas e políticas, está sujeita às mais diversas atividades, sejam elas lícitas, tais como as trocas de serviços, as trocas comerciais, as trocas culturais e de conhecimento e as relações de amizade ou entre familiares, mas também ilícitas, dada a facilidade de transporte e a relativa ausência do Estado por questões políticas e até mesmo geográficas, favorecendo crimes transnacionais, frequentemente praticados por grupos organizados, tais como o tráfico de drogas, de armas, o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas (DIAGNÓSTICO SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS NAS ÁREAS DE FRONTEIRA, 2013: 39).

O Estado do Mato Grosso do Sul faz fronteira com a Bolívia e o Paraguai. Bela Vista, Ponta Porã, Paranhos, Coronel Sapucaia e Mundo Novo são cidades gêmeas, respectivamente, com Bella Vista, Pedro Juan Caballero, Ype Jhu, Capitan Bado e Salto del Guayrá, todas no Paraguai; já o município de Corumbá é cidade gêmea com Puerto Suarez, na Bolívia.

A faixa seca de fronteira com o Paraguai é composta pelas rodovias estaduais MS 165, MS 385, MS 267, MS 299 e estradas rurais e municipais. Este trecho é de aproximadamente 1.131 km de estradas, na grande maioria estradas de chão, e passa quase que em sua totalidade por propriedades rurais, sem nenhuma infraestrutura e nenhum policiamento em seu percurso, permitindo, assim, que as atividades criminosas trafeguem livremente.

Por outro lado, temos as atividades ilícitas organizadas, que remontam a tempos imemoriais, quando bandos de saqueadores, piratas e sociedades secretas agiam apoiados por interesses políticos, muitas vezes do próprio Estado, valendo-se da pobreza da população e da corrupção impregnada na sociedade. No Brasil, os primeiros registros das organizações criminosas se dão em meados de 1900, com o início dos jogos de azar, entre os quais podemos citar o chamado “jogo do bicho”. Após a sua proibição, por volta de 1941, houve uma maior organização dos grupos que comandavam o negócio, inclusive alguns se aliaram à máfia italiana, iniciando-se as disputas por territórios e poder.

A partir da década de 1970, os presos políticos aliaram-se aos demais presos, o que

deu origem às facções criminosas. Desde então, registrou-se o crescimento deste tipo de organização ilícita, inicialmente nos grandes centros, e posteriormente, disseminando-se em todo o país, com grande interesse nas regiões de fronteira.

Com a aproximação dos compradores aos fornecedores de droga e armas, situados nos países vizinhos ao Brasil, como a Bolívia e o Paraguai, as facções acabaram se aliando aos antigos chefes da fronteira (patrões, como eram chamados), pois estes controlavam a maior parte das atividades na região. Com o passar do tempo, iniciou-se uma guerra pelo domínio da produção e distribuição na fronteira. Esta guerra pelo poder até hoje vem sendo travada entre os grupos rivais, em que as facções impõem o seu poder ou delimitam seu território, utilizando- se de verdadeiras armas de guerra para praticar atentados e homicídios na disputa pelo domínio das atividades ilícitas.

As organizações criminosas possuem características similares à de uma empresa, porém, seu lucro é auferido por práticas criminosas, principalmente, através de crimes transnacionais. Nucci (2013) destaca, em sua definição de organização criminosa, o caráter duradouro, a estrutura em um organismo pré-estabelecido e a divisão de tarefas. Podemos destacar algumas características principais destas organizações, como planejamento empresarial, estrutura hierárquica, pluralidade de agentes, divisão de tarefas, compartimentação, códigos de honra, controle territorial, fins lucrativos, diversificação de atividades, estabilidade, antijuridicidade e uso de tecnologia.

Com esta análise, podemos observar o nível de complexidade e envolvimento nas diversas camadas da sociedade. A Convenção de Palermo, assinada pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), que entrou em vigor no Brasil pelo Decreto Nº 5.015, de 12 de março de 2004, promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Ela trouxe em seu teor protocolos de ações de combate contra o crime organizado, como medidas contra a corrupção, proteção a testemunhas, extradição de presos, criminalização da lavagem de dinheiro, tráfico de migrantes, dentre outras medidas acordadas.

A organização criminosa tem o crime como principal atividade para a sua estabilização financeira, por isso, tende a praticar os crimes com maior potencial financeiro, sendo importante destacarmos os principais, como roubo de cargas, contrabando de mercadorias, tráfico de armas e munições, falsificação, sonegação fiscal, terrorismo, desvios e lavagem de dinheiro, lenocínio, corrupção na administração pública, sequestro, pistolagem, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e prostituição.

Faz-se necessário destacarmos a diferença entre os conceitos de quadrilha ou bando de organização criminosa. Segundo De Lima (2002), o Código Penal Brasileiro (CPB) conceituava o crime organizado em seu artigo 288, definia quadrilha ou bando como a associação de mais de 3 (três) pessoas para cometerem crimes. Porém, podemos observar que o conceito

de organização criminosa vai além da simples associação de pessoas, com o mínimo de organização e planejamento para o cometimento de atos ilícitos. O crime organizado possui uma estrutura mais complexa, como citamos anteriormente.

A promulgação da Lei nº 12.850, de 12 de agosto de 2013, nos trouxe uma nova definição de organização criminosa, como sendo “a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional”.

A nova redação do artigo 288 do CPB passou a definir a conduta de “associação criminosa” como sendo a associação de pessoas sem a divisão estruturada de tarefas ou hierarquia definida.

## 5 AS CHAMADAS “MULAS” E O CRIME ORGANIZADO

Na sua maioria, as pessoas denominadas “mulas”, utilizadas pelo crime organizado, e mais comumente para o tráfico de drogas, são pessoas que, sem qualquer envolvimento anterior na prática de crimes (quesito esse importante para o seu recrutamento), muitas vezes, devido a dificuldades financeiras enfrentadas e à falta de oportunidades no mercado de trabalho, ou até mesmo deslumbramento com o mundo do crime, devido ao não conhecimento do mesmo, acabam sendo aliciadas ou recrutadas para transportarem ilícitos. Utilizam-se muitas vezes de suas bagagens e veículos, bem como de seus próprios corpos para realizar o transporte de ilícitos como drogas ou armas, expondo-se a riscos incalculáveis, que podem ter como resultado a morte, como nos diversos casos de pessoas que morreram durante a viagem após terem ingerido cápsulas de cocaína.

Como pudemos observar durante os anos de atuação nas regiões de fronteira, as organizações criminosas possuem nestas regiões pessoas infiltradas nas diversas classes sociais, que são responsáveis pelo aliciamento e recrutamento de pessoas (de diversas classes), dispostas a realizar o transporte de mercadorias ilícitas, principalmente para os grandes centros consumidores, além de realizarem também a cooptação de pessoas para o tráfico de pessoas ou para a realização de trabalho escravo.

Essas pessoas, conhecidas como “coiotes” ou “gatos”, normalmente residem nas regiões de fronteira e conhecem muito bem as rotas e peculiaridades da região. Os coiotes são responsáveis por atravessar os grupos de migrantes, muitas vezes utilizando-se de trajetos perigosos, como por exemplo através de matas ou trilhas, expondo essas pessoas a graves riscos.

A extrema pobreza e o desemprego tornam-se cada vez mais crescentes na sociedade globalizada e extremamente competitiva de hoje, onde grandes riquezas são monopolizadas por poucos enquanto muitos padecem sem qualquer perspectiva de melhoria em seu padrão

de vida, e isso certamente acaba tendo papel preponderante no envolvimento desses desafortunados com tal prática delituosa.

O contrabando de mercadorias e de cigarros é visto como uma das mais rentáveis e bem-sucedidas atividades criminosas na cooptação para o crime organizado, pois se utiliza de tecnologia, infraestrutura, expertise e estratégia para realizar a entrada de produtos ilícitos em nosso país. Conforme estudo do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), “A questão social vinculada à indústria do contrabando é um mal que passa de pais para filhos, sendo um fator quase comportamental e circunstancial, e que precisa passar por um processo de mudança de pensamento, para então, dessa forma, sofrer alguma melhoria. O ser humano, por si só, precisa de gerações para que o processo completo de mudança de pensamento sobre determinado comportamento ocorra. É necessário sobretudo, que haja uma transformação social”, (Rotas do crime, as encruzilhadas do Contrabando, 2016, página 4).

Segundo a teoria marxista sobre os processos de transformação social, pode-se considerar que estão estreitamente relacionados com as contradições e com as lutas de classes que se desenvolvem na própria base material da sociedade. Trata-se de uma concepção que contempla uma relação em que o homem é considerado sujeito ativo no processo, um sujeito que, dentro de certas circunstâncias, influí e atua na transformação social. Assim, pode-se dizer que a transformação social ocorre à medida que as contradições que se manifestam na base material da sociedade originam determinadas formas de consciência/atitudes e, de acordo com elas, os homens atuam no sentido de transformar ou de conservar a realidade social (Rotas do Crime, as Encruzilhadas do Contrabando, 2016, página 4).

O ser humano se adapta ao meio e às condições que lhe são propiciadas, principalmente quando não tem grandes possibilidades de escolha e, dessa forma, acaba vendo-se “vítima e ator” da realidade à qual pertence. Estas são situações que exemplificam com muita similitude a realidade de milhares de pessoas que encontram (ou esperam) na indústria do crime sua grande oportunidade de crescimento econômico, ou simplesmente a única possibilidade de manter sua família.

Tais situações são facilmente encontradas nas cidades gêmeas, que ao longo das rotas utilizadas pelo crime organizado, vão formando guetos que se alimentam e sobrevivem graças a esse fluxo constante de ilícitos, seja o roubo e furto de carros, contrabando ou descaminho, evasão fiscal e tráfico de drogas e armas, entre outros.

Em várias ocorrências policiais, principalmente de tráfico de drogas, analisando os relatos dos envolvidos, percebemos que as pessoas cooptadas pelo crime organizado, muitas vezes, pensam em realizar apenas uma viagem em troca de um determinado pagamento. Porém, após serem recrutadas, relatam a permanência no crime (apesar dos riscos), muitas vezes imposta pela coação, por medo ou ameaças.

Neste sentido, o governo e os mecanismos constitucionais que caracterizam o Esta-

do de Direito têm o objetivo de defender o indivíduo dos abusos de poder (BOBBIO, 1988, página 20), quiçá com a cooperação da iniciativa privada, e devem prover condições de mudança para as populações envolvidas, no mundo dos ilícitos, para que a partir daí elas possam vislumbrar novas possibilidades de vida e sair da falsa zona de conforto proporcionada pelo crime, que atualmente é o que proporciona a realidade econômica de muitos lugares.

No Brasil, com relação ao tráfico de drogas, vige a Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Tóxicos), que em seu art. 33 prevê uma pena de reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos a quem importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, estabelecendo ainda, em seu art. 44, que a prática de tal crime é inafiançável e insuscetível de sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória, vedada a conversão de sua pena em restritiva de direito.

Em relação ao artigo 44, que afeta as pessoas em condição de “mulas”, em recente decisão, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ayres Britto, votou pela inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei de Tóxicos que proíbem a conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos para condenados por tráfico de drogas, em matéria discutida em sede de *habeas corpus* (HC 97256) impetrado pela Defensoria Pública da União, em defesa de um condenado a um ano e oito meses de reclusão, em regime inicialmente fechado, por trazer consigo 13,4 gramas de cocaína. O ministro também defendeu que a pena privativa de liberdade corporal não era a única a cumprir o que chamou de “função retributivo-ressocializadora ou restritivo-preventiva da sanção penal”.

O mesmo ministro Ayres Britto, votou, no julgamento do HC 101265, que a condição de mula não caracteriza por si só a participação em organização criminosa, aplicando-se, portanto, a dosimetria da pena prevista no parágrafo 4º do artigo 33 da Lei de tóxicos, entendimento mantido também por unanimidade no *habeas corpus* 131795 de 03 de maio de 2016.

Conforme o Sistema Integrado de Gestão Operacional (SIGO), utilizado pelo Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 12/10/2015 a 12/10/2016, houve o registro de 2.260 ocorrências envolvendo o tráfico de drogas. Estes dados não retratam o número de pessoas presas pelo crime de tráfico de drogas, pois, em uma ocorrência pode haver mais de um condenado.

Deste total de ocorrências de tráfico de drogas, 76,3% ocorreram no interior do estado do Mato Grosso do Sul, principalmente nas regiões de fronteira. Podemos destacar assim a quantidade dos envolvidos: Mulher adulta: 513; Masculino adulto: 1.997; Menor feminino (12 -17 anos): 184 e Menor masculino (12 a 17 anos): 660.

Na maior parte das apreensões de tráfico de drogas, nos últimos anos, percebemos que a cooptação de pessoas do sexo feminino e de menores de idade para a realização de

transporte ilícito vem aumentando consideradamente, fato esse que demonstra um segmento de vulnerabilidade destas pessoas exploradas pela criminalidade organizada para tentar obter êxito na empreitada criminosa.

Já em análise das informações operacionais da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Mato Grosso do Sul, podemos verificar um aumento significante das apreensões de drogas e contrabando, neste último caso notadamente as de cigarros oriundos do Paraguai. No período de 01/01/2015 a 31/10/2015 foram apreendidos cerca de 1.590 quilos de cocaína, 53.000,00 quilos de maconha e 766.431 pacotes de cigarros, e, no mesmo período de 2016, foram apreendidos 25.000 quilos de cocaína, 72.000 quilos de maconha e 1.344.992 pacotes de cigarros, entre outros dados.

Paralelamente ao aumento do número de apreensões, evidentemente ocorreu um aumento do número de presos no Estado. A grande maioria destes presos é oriunda de outros estados da federação, portanto longe da fronteira, o que causou um fenômeno de superlotação das instituições penais do Estado e do Brasil em geral. Segundo dados do censo penitenciário, realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) o número de presos mais que dobrou em 14 (quatorze) anos no Brasil, chegando a mais de 620.000 pessoas presas. O Brasil está em quarto lugar no mundo em massa carcerária. O número de presos também é alto quando comparado ao tamanho da população. No Brasil, são 306 presos para cada 100 mil habitantes. A média mundial é de 144 presos por 100 mil pessoas, e se falarmos apenas no Mato Grosso do Sul, os números são ainda mais alarmantes, chegando ao topo do ranking, com 568,9 presos por 100.000 habitantes, quase o dobro da média nacional. (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOOPEN – junho 2014).

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O referido capítulo não tem a pretensão de encerrar as discussões sobre o assunto, mas sim, fomentar estudos mais detalhados sobre o tema em tela, que poderão ser utilizados para orientar as políticas públicas de enfrentamento ao crime nas fronteiras, propondo um engajamento maior da sociedade organizada, demonstrando o quadro do crime na fronteira, especialmente na Fronteira do Mato Grosso do Sul, com a Bolívia, um dos três maiores produtores mundiais de cocaína, juntamente com o Peru e a Colômbia, e com o Paraguai, maior produtor de maconha da América do Sul, e a relação com as pessoas que são cooptadas para as atividades criminosas, que na sua grande maioria buscam melhorias financeiras, sem imaginar o quanto é difícil viver neste mundo criminoso.

Seguindo nessa vertente, é necessário que as prisões sejam realmente destinadas ao cumprimento das penas mais severas, impostas de forma justa aos delinquentes de alta periculosidade, adotando-se para os demais casos as denominadas penas alternativas, as quais têm se mostrado muito mais eficazes do que os presídios. Importante dizer que não se trata

de puramente defender a impunidade, mas sim, evitar que as pessoas denominadas “mulas”, cooptadas pelo sonho da vida fácil, muitas vezes enganadas, sejam mandadas para um caótico sistema prisional, alimentando e aumentando assim uma massa carcerária que, após permanecer anos em regime fechado, retorna à sociedade numa condição muito mais difícil de reinserção social.

## 7 REFERÊNCIAS

- BARATTA, A. La criminalización del consumo y tráfico de drogas, desde de la Criminología: aspectos económicos y políticos. In: CONGRESO DE DROGODEPENDENCIAS DEL PAÍS.
- BECKER, H. Los extraños: sociología de la desviación. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1971.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.
- BRASIL, Lei de Tóxicos. Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006.
- \_\_\_\_\_. Relatório Brasileiro sobre Drogas, Brasília: SENAD 2009.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico sobre o tráfico de pessoas nas áreas de fronteira, 2013.
- \_\_\_\_\_. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOOPEN, 2014 BUCHER, Richard. Drogas e Sociedade nos Tempos da AIDS, Brasília, UNB, 1996.
- CEBRID, Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas: UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo 2010: VI Levantamento Nacional sobre o Consumo de Drogas Psicotrópicas entre Estudantes do Ensino Fundamental e Médio das Redes Pública e Privada de Ensino nas 27 Capitais Brasileiras, São Paulo 2010.
- DECRETO No 5.015, DE 12 DE MARÇO DE 2004; Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm)>. Acesso em: 01 nov 2016 às 19h00.
- Decreto-lei No 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 28 out 2016 às 09h00.
- DE LIMA, Antônio Carlos. O que é crime organizado? In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, III, n. 11, nov. 2002. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4763](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4763)>. Acesso em 27 out 2016 às 17h00.
- LEI No 12.850, DE 2 DE AGOSTO DE 2013; Define organização criminosa. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em 27 out 2016, às 16h00.
- LENOIR, R. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, P. et al. Iniciação à prática sociológica. Petrópolis: Vozes, 1998.
- LÉVI-STRAUSS, C. Antropologia estrutural dois. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.
- MEDEIROS, R. (Org.). Redes Sociais: reflexões sobre as redes informais dos usuários de ál-

cool e de crack. Belo Horizonte: Sigma, 2008.

MURAD, José Elias. Drogas: o que é preciso saber, 4. ED. Belo Horizonte: Editora Lê, 1992

NUCCI, Guilherme de Souza. Organização criminosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TERESI, maria Verônica e HEALY, Claire, 2012, Guia de Referência para a rede de Enfrentamento ao tráfico de Pessoas no Brasil, Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça.

VASCO, 2, 1987, Vitoria-Gasteiz. Anais... Vitoria-Gasteiz: Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1988.

# **GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FRONTEIRAS SOB A ÓTICA DO CONTROLE: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E OS DESAFIOS PARA AVALIAÇÃO NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA**

***Mário Bertuol<sup>174</sup>***

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Avaliação dos Aspectos de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira; 3. Auditoria Coordenada para Avaliação da Governança das Políticas de Fronteira dos Países da América Latina; 4. Considerações Finais; 5. Referências

## **RESUMO**

Este capítulo descreve a atuação do Tribunal de Contas da União – TCU perante os órgãos responsáveis pela aplicação das políticas públicas nas regiões de fronteira e seus reflexos na ação das entidades congêneres dos países da América Latina. Estudos oficiais mostram que a fronteira nacional tem sofrido os efeitos da desarticulação das políticas públicas aplicadas à região e a consequente pulverização de recursos em investimentos desconectados e projetos fragmentados, com baixo impacto na geração de emprego e renda. As diferenças legais e socioeconômicas entre o Brasil e os países vizinhos propiciam ambiente favorável à

---

174 Mário Júnior Bertuol é Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), desde 1995, tendo exercido as funções gerenciais de Diretor Técnico, de 1998 a 2001, e Secretário de Controle Externo na Regional de Mato Grosso do Sul, de 2001 a 2008. É graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (1999) e Engenharia Civil pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1988). Atuou como Engenheiro Civil em várias empresas de construção, com especialidades nas áreas de orçamento, planejamento e execução de obras. Exerce a advocacia desde 2000. Na área de fiscalização do TCU, como especialista sênior, coordenou vários trabalhos, com destaque para auditorias operacionais de âmbito nacional nas quais se avaliou as atividades de defesa fitozootransportista na fronteira, governança das políticas públicas de fortalecimento da fronteira brasileira e governança da política brasileira de imigração. Participa como instrutor e palestrante em eventos ligados à área de controle da administração pública em várias instituições públicas e privadas. Atualmente, coordena trabalho, em nível internacional, junto às Instituições de Fiscalização Superior dos países da América Latina, para avaliações de governanças de políticas públicas de fronteiras dos países membros da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados - EFSUL e Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores OLACEFS. Contato: mariojb@tcu.gov.br.

proliferação de atividades ilícitas, em especial aquelas relacionadas com o tráfico de drogas e armas. Esse cenário mobilizou o TCU a promover a avaliação dos aspectos de governança das políticas públicas aplicadas à fronteira e o critério utilizado foi um referencial elaborado pelo próprio Tribunal com enfoque para a vertente político-administrativa da governança no setor público. O trabalho apontou as fragilidades estruturais existentes nos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual o conjunto de ações e incentivos busca alterar a realidade local. Foram dirigidas recomendações com a expectativa de ser aprimorada a institucionalização das políticas públicas, em aspectos relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitem a implementação de ações que efetivamente provoquem as mudanças necessárias. Com a experiência adquirida, seguindo a mesma metodologia aplicada, amplia-se o horizonte, de modo a alcançar as zonas fronteiriças do continente, em parceria com agentes de controle das nações vizinhas, para induzir os governos respectivos a seguirem na mesma direção, na tentativa de se obter maiores níveis de integração e alinhamento de objetivos.

## **1 INTRODUÇÃO**

Ao Norte, ao Sul e, predominantemente, a Oeste do território brasileiro definiu-se, constitucionalmente, uma faixa de fronteira, cuja extensão corresponderia ao 12º país do mundo ou ao 3º país da América Latina, com características peculiares que a diferenciam do restante do País, devido ao estreito contato com as nações que fazem parte da América do Sul.

Historicamente, a faixa de fronteira tem sofrido os efeitos da desarticulação das políticas públicas aplicadas à região e da conseqüente pulverização de recursos em investimentos desconectados e projetos fragmentados, com baixo impacto na geração de emprego e renda da população local.

As estatísticas revelam que os entraves ao desenvolvimento dessa área trazem reflexos diretos à saúde, educação e segurança de seus habitantes.

Esse cenário, aliado às diferenças legais e socioeconômicas entre o Brasil e os países vizinhos, propicia ambiente favorável à proliferação de atividades ilícitas, em especial aquelas relacionadas com o contrabando e o tráfico de drogas e armas.

Além disso, a fragilidade no controle transfronteiriço de bens, veículos e pessoas, que é responsabilidade do Estado brasileiro e é causada, principalmente, pela ausência de investimentos em infraestrutura e equipamentos, pela carência de recursos humanos e pelo distanciamento entre os órgãos que atuam, dificulta a detenção de infratores, que se valem da grande capilaridade da rede viária nacional e do limite internacional para se organizarem e se beneficiarem de forma impune.

O conjunto desses fatores repercute no interior do país, na medida em que se instalaram rotas de tráfico ilícito, definidas por um poder paralelo que destrói a capacidade regu-

latória do Estado, mina a efetividade dos governos e afeta o desenvolvimento da economia.

Pesquisa realizada pelo Grupo UN de Notícias apurou que 56,12% dos assassinatos cometidos no Brasil têm ligação direta com o tráfico de drogas e que nas regiões Sudeste e Centro-Oeste o narcotráfico é responsável por mais de 60% de todas as ocorrências envolvendo homicídios e roubos.

Diante desse quadro, a despeito de a fronteira ser uma região estratégica, os resultados obtidos pelas ações governamentais ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal especificamente para essa área tem baixa materialidade e identificação complexa, se não inviável, na forma como têm sido configurados nos últimos Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias correspondentes.

Atento a essa realidade e embasado na percepção geral das atividades governamentais exercidas na região, obtida em levantamento próprio que permitiu a obtenção de visão sistêmica de toda a faixa, o Tribunal de Contas da União - TCU, exercendo sua missão constitucional, decidiu promover fiscalização operacional nas políticas públicas aplicadas na fronteira, sob a perspectiva da governança, com base nos principais riscos evidenciados.

Concluída e divulgada a avaliação, com decisão prolatada pelo Plenário do TCU repleta de recomendações e determinações dirigidas aos agentes governamentais responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política de fronteira no Brasil, percebeu-se que a contribuição do órgão técnico responsável pelo controle externo da Administração Pública poderia alcançar níveis maiores, desde que buscassem cooperação com Entidades de Fiscalização Superior dos países vizinhos, também interessados no desenvolvimento e integração das suas próprias regiões fronteiriças.

## **2 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS FEDERAIS APLICADAS NA FRONTEIRA BRASILEIRA**

O critério utilizado para promover essa avaliação foi um Referencial elaborado por equipe técnica do TCU, publicado em 2014, com enfoque para a vertente político-administrativa da governança no setor público.

Para sua confecção, foram agregados, a partir de um modelo inicial, por meio de análise comparada, elementos encontrados em outras referências nacionais e estrangeiras consultadas, de modo a abranger uma variedade considerável de aspectos-chave que caracterizam a boa governança em políticas públicas.

Ressalte-se que a utilização desse Referencial não se presta a mensurar os resultados de uma política pública, tampouco a se obter um juízo de valor sobre o alcance de objetivos propostos, eis que o seu foco está na capacidade de orientar a identificação das estruturas de governança que dão suporte e embasamento para que os resultados de uma política pública sejam alcançados.

O trabalho realizado pelo TCU foi bastante abrangente, pois enfocou todos os oito componentes contidos no Referencial necessários para uma boa governança em políticas públicas, quais sejam: a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno; e h) “Accountability”.

Considerando que não há política formalizada específica para o território fronteiriço e que vários entes públicos, no âmbito das três esferas de governo, participam da implementação das políticas públicas na fronteira com o objetivo de fortalecê-la sob os aspectos do desenvolvimento socioeconômico, da segurança, da fiscalização transfronteiriça e da integração com os países vizinhos, delimitou-se nesse trabalho a rede de políticas públicas federais que ocupam posição de destaque no cenário nacional, haja vista o enfoque dado à segurança, ante os altos índices de violência do país e sua relação com a criminalidade advinda da fronteira, sem desconsiderar, contudo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento e integração da região, sobretudo pelo envolvimento de questões econômicas e sociais.

Assim, embora sejam políticas de alcance nacional, selecionou-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, instituída pelo Decreto nº 6047, de 22 de fevereiro de 2007, a qual definiu a Faixa de Fronteira como área de tratamento prioritário para a redução de desigualdades regionais; a Política Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, e a Política Nacional de Segurança Pública, não normatizada, essas duas últimas dedicadas ao controle de ameaças ao Estado, sob o prisma da segurança. Incluiu-se, ainda, a Política Externa brasileira, ante as relações com os países vizinhos e as ações que visam à promoção da integração sul-americana.

Iniciou-se pelo fator “institucionalização”, que se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública, nos termos do Referencial.

Verificou-se que, embora já se tenha um conjunto de estudos oficiais voltados para a região, com inúmeros desafios ainda a serem superados, não consta do arcabouço normativo brasileiro uma política nacional para a faixa de fronteira, formal e adequadamente instituída, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada das diversas agências encarregadas de promoverem o desenvolvimento socioeconômico, a segurança e a integração daquele espaço territorial.

O fato de não existir uma política pública institucionalizada para delinear a atuação governamental na região de fronteira não impede que o governo atue, nem impossibilita que resultados sejam alcançados, mas concorre para que prevaleçam várias fragilidades, como instabilidade de objetivos e estratégicas, imprevisibilidade de recursos, indefinição de competências, baixo grau de coerência entre programas e atores públicos (gerando lacunas,

sobreposições e outras ineficiências), ausência de instrumentos formais para coordenação e inexistência de sistemas dedicados para monitoramento e avaliação, accountability de desempenho e gestão de riscos.

Fora isso, observou-se, também, não haver sistematização das cooperações vigentes, por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, para confrontá-los com as demandas necessárias para a concretização de trabalhos em parceria com os países limítrofes e, assim, definirem-se as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores, a fim de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais necessários.

No componente “planos e objetivos”, constatou-se que a política aplicada à fronteira não é orientada por uma formulação geral, definida a partir da previsão das atividades necessárias e os recursos correspondentes para sua realização, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos) que se propõe a realizar.

Verificou-se, também, que não está declarada uma visão estratégica de longo prazo e tampouco foi localizado um normativo vigente que explice as prioridades, objetivos e metas a serem alcançados pelo conjunto de políticas federais que são executadas.

Essa questão, aliás, mereceu críticas de órgãos do governo, sob a alegação de que o extinto Plano Estratégico de Fronteiras - PEF estaria refletido no Mapa Estratégico do Ministério da Justiça, elaborado para o período de 2011 a 2014, de onde se extraíram oito objetivos para cujas implementações foram estabelecidos objetivos e metas constantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015.

Esse argumento, contudo, não mereceu prosperar, tanto pelo fato de não ser aquele um planejamento estratégico definido que congregue a participação de todos os órgãos envolvidos no controle transfronteiriço e segurança daquela região, como também porque a mera existência dos programas no PPA não é evidência de que as ações estejam bem formuladas e planejadas. Ao contrário, é um sinal de que o governo reconhece a necessidade de agir, conquanto não tenha se estruturado de forma adequada para isso.

Nesse particular, tem-se que o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, sob a forma de um agregado sintético de programas temáticos que deveriam refletir as políticas públicas, que não substitui o planejamento estratégico de uma política ou órgão, pois não tem os elementos para isso, tampouco serve como plano de orientação da gestão em qualquer horizonte temporal.

Pode-se afirmar que o conjunto de indicadores, objetivos e metas apresentado em cada programa temático do PPA não é suficiente para exprimir a intervenção governamental no setor correspondente. Em regra, o programa temático inclui um recorte sucinto desses elementos, não suprindo as necessidades de orientação da gestão e de transparência para a sociedade.

De qualquer forma, recomendou-se a elaboração de um plano consolidado, com-

plementar ao PPA, onde fosse identificada a previsão de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação e outros que se fizessem necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região.

O componente “participação” preconiza que a ação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia às políticas públicas e tem impacto direto no seu grau de governança.

Entretanto, a análise efetuada mostrou que, no conjunto de políticas federais voltadas para a região de fronteira, ainda que garantida pela maioria dos normativos existentes, a participação de interessados em todas as fases dessas políticas ainda é limitada, tanto pela ausência de clareza dos rumos da política definida, que não conta com adequada divulgação das ações empreendidas e dos resultados alcançados, como também pela cultura vigente na sociedade civil, cujas entidades e instituições, em certa medida, demonstram desconhecer seus direitos e espaços disponíveis e deixam de tomar as iniciativas necessárias para o fortalecimento do diálogo e a ampliação do controle social.

Não restam dúvidas acerca da necessidade de se aperfeiçoarem os mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas e elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões.

Essa realidade, inclusive, vem sendo percebida e progressivamente enfrentada pelo Governo Federal que, por meio do Decreto nº 8.243/2014, instituiu o Plano Nacional de Participação Social que, entre outras medidas, preceituou em seus arts. 5º e 6º (grifamos):

“Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República”.

Passando ao quarto componente, “capacidade organizacional e recursos”, é preciso ter em mente, antes de tudo, o número de ministérios que integram a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, num total de vinte, o que dá uma dimensão do conjunto de órgãos que atuam na região.

A análise desse quesito, todavia, restringiu-se aos órgãos responsáveis pela segu-

rança da região, haja vista que não há nenhum plano formalizado para as ações de desenvolvimento e integração da fronteira e que a atuação da CDIF e dos Núcleos de Fronteira instalados nos estados da federação tem se adstrito a discussões relacionadas às formas de implementação de medidas efetivas e relatos de experiências de uma ou outra ação de sucesso, sem diretrizes definidas, até mesmo pelo baixo prestígio político e orçamentário observado nesse campo de atuação.

Mas, mesmo com a priorização dada às ações voltadas à segurança, o panorama que se descontina nessa área é preocupante.

A coordenação entre os órgãos já dá os primeiros passos, mas ainda conta com lacunas que se refletem na capacidade organizacional da política.

Com efeito, cada qual com suas diversas atribuições e metas institucionais próprias a atingir, mas com deficiência de recursos de toda ordem, os órgãos mal conseguem zelar por seus encargos mais básicos.

Ressalte-se que, dada a abrangência de assuntos abordados e o número de órgãos envolvidos, não foi incluída no escopo da auditoria a análise detalhada da capacidade organizacional de cada uma das instituições, mas tão somente a das estruturas de recursos humanos e materiais disponíveis, considerados os processos de trabalho existentes.

O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos, materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do Poder Público.

Essa situação mereceu análise mais aprofundada, sobretudo quanto à responsabilidade pelo exercício da função de polícia de fronteira.

A Constituição Federal, no inciso III do § 1º do artigo 144, preceitua que é competência da Polícia Federal exercer a função de polícia de fronteira. Contudo, não há regulamentação e/ou detalhamento acerca dos limites dessa função, estabelecendo se esta é restrita às atividades de polícia judiciária e investigativa na região, com operações pontuais equivalentes àquelas deflagradas nas demais localidades do país, ou se deve estender-se também ao policiamento ostensivo ao longo da faixa limítrofe.

Conforme observado, e de acordo com as entrevistas realizadas, a Polícia Federal não exerce atividades de policiamento ostensivo na linha de fronteira, seja de forma permanente ou periódica.

Para suprir essa lacuna, ainda que tenham suas próprias dificuldades, outros órgãos têm colaborado para o efetivo exercício dessa função.

De fato, com base no art. 16-A da Lei Complementar nº 97/99, introduzido pela Lei

Complementar nº 136/2010, as Forças Armadas passaram a atuar, em caráter subsidiário, em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, com as chamadas “Operações Ágata”. Não há, contudo, regulamentação dessa atuação, com relação tanto aos procedimentos individuais e conjuntos, quanto aos períodos de intervenção, se contínuos, freqüentes ou esporádicos.

Os estados, por sua vez, têm sido incentivados pelo Governo Federal, por intermédio da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – Enafron, a exercerem o patrulhamento diurno ao longo das respectivas divisas com países vizinhos.

A Polícia Rodoviária Federal, a seu turno, atua ostensivamente nas rodovias federais e também nas suas imediações.

Até mesmo a Receita Federal do Brasil conta com um quadro específico para atividades de repressão aos crimes de contrabando e descaminho fora dos postos oficiais.

Embora todos os órgãos citados exerçam atividades de fiscalização ostensiva na fronteira, há unanimidade em afirmar que não contam com efetivo suficiente para o exercício satisfatório de suas atribuições.

Diante desse quadro, julgou-se oportuno e conveniente, primeiramente, discutir, redefinir tais questões e efetuar as regulamentações necessárias, para que, depois, cada uma das instituições partícipes da segurança naquela área possa ter condições de pleitear os respectivos efetivos juntamente com o nível de capacitação e/ou treinamento necessários para as incumbências determinadas.

Essa premissa passa a fazer mais sentido quando se observa nos questionários aplicados as respostas das Unidades regionais dos órgãos participantes do extinto Plano Estratégico de Fronteiras, atual Plano de Proteção Integrado de Fronteiras – PPIF, as quais não tiveram uniformidade quanto à definição dos efetivos considerados adequados para os exercícios de suas atividades locais ao longo da fronteira.

O conjunto das respostas aos questionários aplicados mostra que apenas 15% dos respondentes têm convicção plena de que o critério utilizado para definição do efetivo destinado às atribuições dos respectivos órgãos mostra-se adequado, frente à carga de trabalho relativa ao combate ao contrabando, tráfico de drogas, armas e outros crimes típicos da região.

Mas, independentemente dos parâmetros utilizados para o dimensionamento da força de trabalho ideal, o fato é que em todas as instituições que têm atribuições na fronteira há queixas de carência de servidores, tanto pela reduzida realização de concursos públicos nos últimos anos quanto pela dificuldade de alocar e manter servidores lotados na região.

Essa condição eleva a exposição ao risco dos servidores que lá atuam, reduz a expectativa de controle pelos infratores e aumenta os índices de criminalidade e a sensação de insegurança naquele espaço territorial.

Uma auditoria realizada, em 2010, no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (TC 021.180/2010-5), com foco maior sobre a Polícia Federal, levou o TCU a emitir

recomendações para ampliação de incentivos à permanência do efetivo, maior capacitação e priorização de concursos públicos (Acórdão 360/2012 – Plenário).

Todavia, ainda permanece a insatisfação dos servidores que atuam na região, diante da demora na concessão de benefícios legais e institucionais, inclusive financeiros, a quem se propõe a trabalhar em condições adversas.

Vale registrar que, em 3 de setembro de 2013, foi publicada a Lei nº 12.855, que instituiu o adicional de fronteira para o servidor público federal em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.

Ocorre, porém, que até o momento, por falta de regulamentação da referida Lei, os servidores que seriam beneficiados não recebem nenhuma compensação financeira.

Tais medidas tenderiam a ampliar o número de interessados e o tempo médio de permanência dos efetivos dos órgãos que atuam naquelas áreas, pois lhes ofereceriam vantagens para motivá-los a esse trabalho.

Outro aspecto que merece investigação mais profunda diz respeito às eventuais falhas de distribuição de servidores pelas unidades de trabalho de cada instituição pelo país, e às distorções que supostamente ocorram nas relações que medem a proporção entre os efetivos destinados às atividades finalísticas dos órgãos e aqueles reservados às suas atividades-meio.

E tão ou mais importante que o número de servidores disponíveis é a qualificação do corpo técnico para o cumprimento dessa difícil missão.

Ante a extensão, diversidade e porosidade de nossa fronteira, não é difícil antever o volume de hipóteses de atuação que requerem treinamentos específicos, tanto na terra como na água ou no ar, em locais afastados e de difícil acesso.

Todavia, as respostas dos questionários aplicados indicam haver ainda considerável demanda por capacitação não atendida.

Por fim, constatou-se que os órgãos responsáveis pela segurança na fronteira não possuem infraestrutura adequada em muitos pontos ao longo da faixa e têm déficit de equipamentos para o exercício de suas atribuições.

Somam-se a isso as deficiências de manutenção dos recursos materiais disponíveis e a limitação dos investimentos, sem contar que os recursos financeiros constantes das Leis Orçamentárias Anuais não têm sido liberados conforme previsto.

Vale frisar que tanto a infraestrutura quanto os equipamentos têm relação direta com o número de servidores disponíveis para o serviço. Observou-se nas respostas dos questionários a dificuldade de avaliação dos entrevistados acerca da suficiência ou não de equipa-

mentos, haja vista o inevitável parâmetro que se tem do efetivo atual, sem muita convicção a respeito do quantitativo considerado ideal para cada unidade de trabalho.

No que tange ao componente “coordenação e coerência”, foram valiosas as lições de Humberto Falcão Martins, extraídas de seu artigo intitulado “Fragmentação e Interseitorialidade – Em busca de uma agenda de integração”, quanto à explicação do fenômeno da fragmentação como preparo para a compreensão dos elementos que promovem a coerência e coordenação das políticas públicas.

Rumo à integração, busca-se, primeiramente, aproximar os órgãos envolvidos e criar condições para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e monitoramento das ações conjuntas.

Evidenciam-se, no entanto, obstáculos à unidade de esforços conjuntos dos órgãos que atuam na fronteira, em função de fatores políticos, institucionais, operacionais e legais como: as disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, que se somam aos respectivos interesses, muitas vezes antagônicos; a competição orçamentária; a busca das metas individuais pelas organizações, não raras vezes conflitantes com as necessidades ou objetivos das demais parceiras; os conflitos de competências, jurisdições e atribuições; as dificuldades de ajustamento mútuo, diante das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; as fricções de cargos e carreiras; e até mesmo as barreiras de ordem interpessoal.

Já havia sido identificada, no exame dos componentes anteriores, a necessidade de se adotar duas medidas para o aprimoramento da política, que impactam diretamente o componente de coordenação: (1) a elaboração de normas interinstitucionais para a atuação conjunta que definam as funções e responsabilidades das agências partícipes e (2) o planejamento estratégico que estabeleça a visão futura e as prioridades para o horizonte temporal.

Há, contudo, outros aspectos a serem melhorados, mais intrínsecos à coordenação, a começar pela liderança, peça central na dinâmica de um projeto a ser desenvolvido pela unidade de esforços interagências.

Percebeu-se uma preocupação excessiva com a preservação da autonomia dos órgãos, em todas as fases da política, a ponto de inibir o surgimento do fator liderança, cujo exercício poderia gerar influência rumo à direção pretendida, administrar conflitos, ante ao pluralismo de interesses envolvidos, e fortalecer o processo de comprometimento e convergência entre os membros partícipes.

Observou-se, também, que o modelo de articulação praticado nas instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas, de forma geral, não contém padronização de procedimentos que distribuem os encargos aos envolvidos e incentivem a efetiva produção de elementos que maximizem o entrosamento interagências.

As causas apontadas pelos entrevistados para essa situação são expressivas no que diz respeito à necessidade de sigilo, falta de confiança, entraves de ordem legal, cultura predo-

minante, corporativismo e a própria insuficiência de efetivos.

Outro ponto observado, que poderia evitar sobreposições de esforços, lacunas e contradições, é que não foi instituído um mapa de processos de trabalho que realce a interdependência entre os atores responsáveis pelas atividades rotineiras e essenciais às prioridades definidas, de forma a maximizar os índices de eficiência e eficácia gerenciais e operacionais do trabalho integrado.

Não basta estabelecer um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação e assegurar que as ações individuais não sejam contraditórias. É preciso ir adiante, aproveitar as múltiplas capacidades de agências, com prioridades e procedimentos distintos, para criar uma unidade de esforços que, em sinergia, se reforcem mutuamente.

As evidências demonstram, no entanto, que os domínios institucionais são preponderantemente autônomos para a realização das atividades de controle da fronteira.

As ações podem até serem conjuntas, com cada organização desempenhando suas próprias atribuições institucionais, mas não configuram uma unidade de atuação integrada, com processos interdependentes, que abranjam os domínios identificados e que agreguem valores resultantes da união de esforços.

Não há, portanto, uma ordenação específica para as atividades de trabalho conjunto, geral e/ou setorizada, que contemple as responsabilidades dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira ao longo do tempo de forma contínua.

Chamam a atenção, ainda, os dados referentes aos trabalhos em cooperação com órgãos e/ou entidades congêneres de outros países, um dos objetivos do extinto PEF, atual PPIF.

Os resultados das entrevistas apontam que 71% dos respondentes não têm parcerias com países vizinhos ou as fazem apenas eventualmente.

Na questão de compartilhamento interagências, observam-se muitas fragilidades, a começar pelos próprios investimentos em sistemas que geram dados, pois, considerando suas disponibilidades orçamentárias e políticas de gestão, cada órgão cria seus próprios projetos, a exemplo do Sistema Integrado de Monitoramento da Fronteira – Sisfron, no âmbito do Ministério da Defesa, Sistema Alerta Brasil, da Polícia Rodoviária Federal, sem contar com os recursos despendidos com a aquisição de veículos aéreos não tripulados – VANTs, scanners, aeronaves, embarcações e equipamentos diversos, com elevados custos de aquisição e manutenção.

Mesmo que plenamente justificáveis tais investimentos, questiona-se, ao final, os resultados obtidos diante desse quadro, haja vista o baixo poder operacional de cada um dos atores.

Na área de segurança, informação é fundamental para o sucesso das operações. É um processo que requer aprimoramento constante em busca da sinergia necessária para, pelo menos, contrabalancear as limitações existentes da capacidade operacional.

É preocupante, contudo, o resultado do questionário aplicado, no qual 69% dos entrevistados concordam que há informações detidas por outros órgãos componentes do extinto Plano Estratégico, atual Plano de Proteção Integrada de Fronteiras, que seriam úteis para o órgão em que trabalha, mas que não são compartilhadas.

A persistirem essas dificuldades de compartilhamento, reduz-se a capacidade operacional das agências e contrapõe-se a racionalização dos meios disponíveis para o exercício das atividades integradas.

Levantaram-se as potenciais causas para a situação que se apresenta, a começar pela cultura de competição entre as agências, aliada a entraves legais e institucionais, fatos que, por si sós, já são suficientes para impedir a cooperação que seria de se esperar.

Relativamente ao componente “monitoramento e avaliação”, verificou-se que o modelo aplicado na fronteira pelos agentes executores da política pública não fornece dados com a suficiência, correlação e interconexão requeridas para subsidiar o gerenciamento das ações integradas colocadas em prática, de forma a evidenciar, com a devida transparéncia, os sucessos e falhas ocorridos, requisitos imprescindíveis às tomadas de decisões que guiarão os rumos da política.

Quanto ao componente “gestão de riscos e controle”, observou-se, também, que, ainda que existam práticas internas em diferentes estágios nos órgãos com relação às suas ações individuais, não existe uma estrutura formal de gerenciamento de riscos da política pública (supraorganizacional), a qual deveria ser de conhecimento de todos e ter definição formal de coordenação, responsáveis e mecanismos de identificação, avaliação, gestão, monitoramento, comunicação e de revisão dos riscos, bem como dos controles a eles aplicados.

Por derradeiro, avaliou-se o que se chama de “accountability”, termo da língua inglesa cujo significado pode ser traduzido como transparéncia, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

Constatou-se que os mecanismos e instrumentos utilizados para se promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas à fronteira não asseguram a transparéncia necessária para uniformizar a estratégia de atuação das instituições envolvidas, para garantir a responsabilização e melhoria do desempenho e tampouco, para inteirar a sociedade acerca dos objetivos estabelecidos e dos resultados alcançados.

A propósito dessa questão, vale lembrar que Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011) dispõe sobre a obrigação do Estado de responder às demandas por informação da sociedade e prevê novas obrigações de transparéncia para os órgãos e entidades públicas, tais como as relativas aos chamados dados governamentais abertos.

A disponibilização dos dados públicos promove o aperfeiçoamento da participação social e o fortalecimento da capacidade de intervenção do cidadão, por meio da melhoria da qualidade dos dados governamentais divulgados, que se traduzem em maior

compreensão e fiscalização das ações governamentais e do processo de elaboração e condução das políticas públicas.

Não há, todavia, nos canais oficiais das instituições envolvidas na política pública que se aplica à fronteira, dados específicos que abranjam indicadores da política, orçamentos e execução contábil, na granularidade e linguagem que permitam ao cidadão incorporar tais informações no seu cotidiano, de forma a se concretizar a participação social como auxiliar no controle e boa gestão dos recursos públicos.

Ao final da avaliação, realizada segundo os oito componentes do Referencial criado pelo TCU, foi possível apresentar uma fotografia do estado de governança em que se insere a política de fronteira do Brasil.

Com base nesse diagnóstico e amparado pela série de recomendações e determinações endereçadas aos dirigentes responsáveis, constantes dos Acórdãos/TCU nºs 2252/2015 e 1995/2016, o TCU prossegue em seu intento de cobrar a eliminação das causas e mitigação dos efeitos dos problemas encontrados, com a melhoria da qualidade dos fatores estruturais necessários para o alcance dos resultados previstos.

No âmbito do processo de monitoramento específico para fiscalizar a implementação das medidas a serem adotadas, além das exigências formais de rotina, estimula-se o seu adimplemento mediante reuniões de trabalho com a alta administração dos órgãos envolvidos e gestores responsáveis, realização de eventos públicos com a participação de setores representativos da sociedade e visitas técnicas a pontos de fronteira para testemunho das ações efetuadas, tudo isso acompanhado em função de plano de providências e cronograma de atividades exigidos dos órgãos envolvidos com a política de fronteiras.

### **3 AUDITORIA COORDENADA PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS POLÍTCAS DE FRONTEIRAS NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA**

O Art. 4º da Constituição Federal, ao estabelecer os princípios que orientam as relações internacionais da República Federativa do Brasil, além da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (inciso IX), prioriza, em seu parágrafo único, a busca pela “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

No mesmo sentido, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas - UNASUL, firmado em 23 de maio de 2008 e promulgado pelo Decreto nº 7.667/2012, assenta, em seu art. 2º, que a UNASUL tem por objetivo “construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos”.

Nesse contexto, com base na experiência adquirida na auditoria que avaliou a governança das políticas públicas de fortalecimento da fronteira do Brasil, foi levada proposta pelo

TCU, primeiramente, à EFSUR - Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile, depois à OLACEFS - Organização Latino Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores, a fim de que se pudesse ter um panorama geral dos planos e ações destinados à região pelos países envolvidos, com vistas a encontrar soluções conjuntas e individuais compatíveis com os múltiplos interesses recíprocos de desenvolvimento daquele espaço.

Argumentou-se que a região fronteiriça é o ponto de encontro para os mais importantes projetos multinacionais de integração. Deixa de ser elemento de separação e transforma-se em faixa de contato, onde ocorrem a cooperação e integração cultural e comercial, o livre trânsito de pessoas, o compartilhamento de trabalho e de serviços e, em especial, a construção de um mercado comum latino-americano que possa dar à região condições para sobreviver e ganhar escala na competição econômica imposta pela globalização.

Alertou-se, porém, que as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das áreas de fronteiras enfrentam diversas dificuldades, tais como: barreiras legais e diplomáticas; falta de articulação do território com o centro político-decisório do país, e, em sua maioria, dos próprios estados ou províncias fronteiriças; falta de informações sobre a região; e elevado grau de informalidade de diversas ações executadas na linha de fronteira.

Em análise ao pleito, os países membros da Olacefs - Organização Latino Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores, decidiram pela elaboração de um projeto de trabalho coordenado, para os próximos cinco anos.

A criação de condições para o desenvolvimento da região, conforme conceito definido pela Organização das Nações Unidas – ONU, nos ODS – Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, requer a existência de política eficaz de segurança e defesa, inserida em um contexto de respeito ao meio ambiente, ambos em resultado da adoção de um bom sistema de governança.

Já foram iniciados os trabalhos com o objetivo de, a partir do mapeamento do estágio de governança das políticas públicas aplicadas por cada país, além de se promoverem as recomendações específicas e próprias para o aprimoramento dos sistemas de governanças respectivos, estabelecer uma rotina de acompanhamento da evolução, por intermédio de avaliações periódicas, em comum acordo, sem prejuízo de induzir os países a promoverem acordos e compromissos de forma cronológica para a promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Pretende-se, além de realizar as avaliações qualitativas, para que os governos locais possam adotar as medidas necessárias para o aprimoramento de cada um dos aspectos de governança analisados, também valer-se de indicadores materiais que possam medir a influência da governança na questão substancial.

Dessa forma, será possível fazer um acompanhamento gradual ao longo de um ho-

rizonte temporal, de acordo com os resultados aferidos em períodos pré-definidos, sobre a evolução das ações governamentais de cada país, para o aperfeiçoamento dos seus sistemas de governança para as políticas de fronteiras locais, com vistas a beneficiar a utilização de áreas comuns com níveis de segurança adequados e com a redução do tráfico de drogas, de armas, de pessoas e do contrabando de mercadorias, assegurando a preservação do meio ambiente e promovendo o desenvolvimento sustentável das respectivas regiões de fronteiras.

O desafio é grande, mas espera-se que um trabalho dessa magnitude possa oferecer subsídios à concretização de um alinhamento de políticas públicas entre as nações envolvidas para o enfrentamento dos problemas comuns, situação que envolve tanto questões de soberania e de adequação de ordenamentos jurídicos, como, também, a busca de convergências relativas às dimensões socioeconômicas desses espaços territoriais.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A intensificação das relações entre os países do subcontinente conduziu a um novo dimensionamento dos interesses públicos nas regiões de fronteira.

Incrementaram-se as relações comerciais entre países vizinhos e os investimentos transnacionais, a exemplo da construção da Estrada do Pacífico (Rodovia Interoceânica) e, ao mesmo tempo, passou-se a dar maior atenção ao controle aduaneiro e das atividades ilegais, como o contrabando e os tráficos de drogas, armas e pessoas.

Dessa forma, as verdadeiras ameaças ao Estado passaram a ser a progressiva destruição da ordem social, o crescente engajamento no crime organizado da população sem perspectivas de ascensão social e a falta de integração de suas políticas com as dos países vizinhos.

Há, assim, uma necessidade de integração mais intensa com os países sul-americanos, motivo suficiente para legitimar o empenho coordenado dos agentes governamentais envolvidos em prol do aprimoramento das estruturas de governança identificadas, de forma a elevar as chances de sucesso das políticas adotadas para as suas regiões fronteiriças.

Em tempos de crises econômicas e medidas de austeridade fiscal, que impactam fortemente no aparato estatal necessário para cumprir seus deveres funcionais mais básicos, como a segurança de suas fronteiras, não há alternativa senão superar os obstáculos de restrições de recursos e buscar soluções inovadoras, a partir de um esforço sinérgico entre organismos públicos e privados, seguindo uma agenda positiva para a mudança da realidade.

É nesse sentido a orientação do TCU junto aos órgãos que estão sob sua jurisdição e é essa a postura que se espera das Entidades de Fiscalização Superior dos países membros da OLACEFS, a fim de que possam induzir os governos locais da comunidade latino-americana a obterem um melhor desempenho da gestão das políticas públicas e a fomentarem ambiente favorável à celebração de acordos e compromissos vantajosos para a região.

## 5 REFERÊNCIAS

- BRASIL. Blog da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Plano Brasil Fronteira. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0B5BeIYgn-gIvldFlwZHJKT1Vl eU0/edit?pli=1>.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 91 de 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6407, de 22/02/2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm).
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6703, de 18/12/2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm).
- \_\_\_\_\_. Decreto s/n de 08/09/2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12853.htm).
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 7496, de 08/06/2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm).
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 8903, de 16/11/2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm).
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Bases para uma proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e-64-d6248ebd1353&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e-64-d6248ebd1353&groupId=10157).
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Secretaria de Acompanhamento e Articulação Institucional. Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/perspectivas-para-a-faixa-de-fronteira-2011>.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Secretaria de Acompanhamento e Articulação Institucional. Anexo ao Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira. Disponível em [http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/20102011/anexo\\_do\\_seminario\\_perspectivas\\_para\\_a\\_faixa\\_de\\_fronteira.pdf](http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/20102011/anexo_do_seminario_perspectivas_para_a_faixa_de_fronteira.pdf).
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União - TCU. Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira do Brasil. Acórdão nº 2252/2015 – TCU – Plenário (Sessão 9/9/2015) e Acórdão nº 1995/2016

- TCU – Plenário (Sessão 3/8/2016).

FOGEL, Ramón. Relaciones interetnicas en el borde este Del Paraguay. In: Práticas de Inte-  
gração nas fronteiras: temas para o Mercosul. Porto Alegre: Ed. da UFGS, p.140-147, 1993.

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Departamento de Geografia da UFRJ. Grupo  
Retis/UFRJ. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fron-  
teira. <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>.



# O CONTROLE DAS FRONTEIRAS E A VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL

*Élcio Félix D'Angelo<sup>175</sup>*

*Marco José dos Santos<sup>176</sup>*

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Desenvolvimento; 3. Conclusão; 4. Referências.

## RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade discutir a importância do “Sistema de Vigilância das Fronteiras – SISFRON” para a defesa do país, relacionando-o com a violência nos centros urbanos do país. Nesse contexto, foi levada em consideração a posição geopolítica em que o Brasil está inserido no contexto internacional. Para atingir esses propósitos, foi visualizada a necessidade de mitigar os crimes fronteiriços na sua raiz. A inexistência de uma estratégia ou política de Estado específica para essa ameaça, possibilitará o fortalecimento das

---

175 Promotor de Justiça de Mato Grosso do Sul desde 2000, atuando no Tribunal do Júri desde 2007. Graduação: Direito (Turma: 1998/UCDB) e Educação Física (Turma: 2015/UNIESP). Membro do “Conselho Institucional de Segurança de Dourados – COISED”. É Capitão da Reserva do Exército Brasileiro (Turma 88 – AMAN), pós-graduado em: Direito Constitucional (UNAES/MS), Direito Processual Civil (UCDB/ MS) e “Policíamento de Fronteira” (6º CPFront/2016 -SEJUSP-DOF/MS) e possui o “Curso Superior de Política e Estratégia – 2017” pela “Escola Superior de Guerra - ESG”. Obras publicadas: “O Advogado, o Promotor de Justiça e o Juiz no Tribunal do Júri”, Edijur; “Direitos Fundamentais das Minorias”, editora Anhanguera; “Administração Pública Municipal, Estadual e Federal”, editora Independente; “Estatuto da Igualdade Racial Comentado”, Edijur; “Princípio da Probidade Administrativa e a atuação do Ministério Público”, LZN editora; “Direito de Família”, editora Anhanguera; “Administração Municipal e Política Administrativa”, editora Anhanguera; “Judô – sua importância para crianças e adolescentes”, Edijur; “Criança Indígena – Olhar Multidisciplinar”, coordenação de Ariadne Cantú, editora Alvorada. Contato: elciodangelo@ig.com.br.

176 Coronel do Exército Brasileiro (Turma 89 – AMAN), graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ e Ciências Contábeis pela UNISUL. É especialista em “Política e Estratégia Aeroespaciais” pela ECEMAR; especialista em “Análise, Projeto e Gerência de Sistemas” pela UNESA e em “Planejamento Estratégico Organizacional”, pela Fundação Trompowsky, mestre em “Operações Militares” pela EsAO e em “Ciências Militares” pela ECEME, MBA em “Política e Defesa,” pela UNILINS. Possui ainda o Curso Superior de Defesa - 2017 da ESG. Em 2017, realizou o Peace, Gender and Security Course na Colômbia. Foi comandante do 53º Batalhão de Infantaria de Selva, nos anos de 2012-2013. Atualmente chefa a seção de política e estratégia da 1ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, tendo integrado o Grupo de Trabalho para elaboração do Plano de Ação Mulher, Paz e Segurança. Está designado para o comando do Colégio Militar de Belo Horizonte/Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Minas Gerais no biênio 2018/2019. Contato: tencelmarco@gmail.com.

“Organizações Criminosas – ORCRIM”, com o surgimento do “Estado Paralelo”, aos moldes do que ocorreu na Colômbia, diante das FARC. Ao que tudo indica, a solução encontrada pelo Estado seria combater as consequências desses ilícitos, autorizando a intervenção das Forças Armadas na questão da segurança pública a fim de garantir a lei e a ordem.

## 1 INTRODUÇÃO

Os recentes conflitos entre facções na favela da “Rocinha”, no estado do Rio de Janeiro, proporcionaram a “intervenção” das tropas federais (Forças Armadas e Força Nacional) e, por consequência, questionamentos acerca do poder das Organizações Criminosas (ORCRIM), que desafiam o próprio Estado no exercício do monopólio legítimo da violência, bem como acendeu a discussão sobre o papel das Forças Armadas diante da crescente violência nos centros urbanos.

Nessa mescla de interesses e de atores envolvidos surgiram diversas hipóteses que justificariam essa intervenção, dentre as quais, destacamos o insuficiente controle das fronteiras brasileiras, notadamente com o Paraguai e Bolívia.

**Após o advento do Decreto Nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008** - Estratégia Nacional de Defesa (END) - o Brasil passou a se debruçar mais intensamente sobre o controle efetivo de suas fronteiras.

No entanto, somente após três anos da publicação da END, o Governo Federal lançou o Plano Estratégico de Fronteiras<sup>177</sup>, o qual foi modificado posteriormente com o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (Programa de Proteção Integrada de Fronteiras)<sup>178</sup>.

O Plano Estratégico de Fronteiras tornou-se mais relevante na medida em que as elevadas taxas nacionais de criminalidade colocaram o Brasil na infeliz posição de destaque no ranking dos países mais violentos do planeta.

A partir da elaboração desse plano, verificou-se um incremento das ações, denominadas de Operações Interagências, com envolvimento direto do Ministério da Defesa e de outras agências, com o objetivo de coibir os diversos crimes transnacionais na faixa de fronteira.

A violência nos centros urbanos, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, com o consequente fortalecimento das ORCRIM, tem acarretado a sensação de insegurança generalizada em toda a sociedade.

O diagnóstico da violência urbana nos grandes centros, particularmente na cidade

---

177 Decreto 7.496, de 8 de junho de 2011.

178 Assim, atualmente integram o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, o EMCFA e as Forças Armadas (do MD) e o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

do Rio de Janeiro<sup>179</sup>, é de uma guerra civil, daí o emprego sistemático das Forças Armadas em diversos estados da federação.

Se para alguns as causas desse diagnóstico de violência residem no descontrole social (baixo índice de desenvolvimento humano – IDH) e no elevado número de comunidades desorganizadas ou desassistidas pelo Estado, para outros, o responsável são as drogas, notadamente a cocaína, maconha e mais recentemente o crack, que estão por trás desse quadro obscuro que paira sobre a sociedade brasileira.

Nesse contexto, destaca-se o perigoso crescimento de poder das ORCRIM, particularmente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). As circunstâncias atuais das ORCRIM permitir-nos-á indagar acerca da possibilidade do seu fortalecimento político, nos mesmos moldes da Colômbia em relação às FARC.

À medida que os interesses brasileiros se projetam no entorno estratégico, os objetivos de defesa e de segurança nacionais tornam-se prioritários.

Com mais de 16 mil km de fronteiras terrestres, o Brasil compartilha sua fronteira terrestre com quase todos os países sul-americanos, com grande circulação de pessoas, mercadorias e bens, mas, também, com o ilícito e as atividades criminosas transnacionais. Somam-se, ainda, mais de 7 mil km de fronteiras marítimas, impondo ao Brasil a necessidade de controle e vigilância mais rígida desse espaço estratégico no que se refere ao comércio e riquezas naturais.

Assim, é importante lembrar que a faixa de fronteira se situa a 150 quilômetros a partir da divisa e, ainda, que esta dimensão compreende 27% do território nacional, onde estão localizados 710 municípios, sendo 122 cidades limítrofes e 588 não limítrofes.

Além disso, a fronteira brasileira possui 7.363 quilômetros de linha seca e 9.523 quilômetros de rios, lagos e canais.

Com a ampliação da cooperação regional vista nas últimas décadas, ampliou-se o grau de porosidade e permeabilidade dessas fronteiras, impondo aos países da região maiores preocupações com a segurança em suas linhas divisórias, o que demanda, por sua vez, a ampliação de atividades de vigilância/controle e de atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública, daí a importância das operações interagências<sup>180</sup>.

O desenvolvimento da região fronteiriça do Brasil enfrentará obstáculos de toda ordem, principalmente aqueles advindos do “Estado Paralelo”, fruto do fortalecimento das ORCRIM, que se instalou na faixa de fronteira do Brasil com países produtores de drogas.

179 A repercussão desses eventos pode ser medida pela repercussão nas mídias mundiais, conforme os endereços: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41369128>; e [https://www.clarin.com/mundo/operacion-militar-polémica-horizonte\\_0\\_rkCGf\\_Ejb.html](https://www.clarin.com/mundo/operacion-militar-polémica-horizonte_0_rkCGf_Ejb.html)

180 PORTARIA NORMATIVA No 32/MD, DE 30 DE AGOSTO DE 2017. Dispõe sobre a publicação “Operações Interagências - MD33-M-12” (2ª Edição/2017).

Neste momento, surgem questionamentos sobre a manutenção ou não dos projetos de Estado na faixa de fronteira, tais como o “Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul” (SISGAAz), o “Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) e o “Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON).

Se naqueles locais os diversos projetos de Estado não se apresentam com a eficiência desejada, de forma semelhante, no meio urbano, por exemplo, o “Projeto Unidade de Polícia Pacificadora” (UPP), não obstante ter alcançado alguns resultados positivos, parece não ter obtido, também, os resultados esperados, acarretando na atuação das Forças Armadas nesses locais.

Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, a partir da implantação das diversas UPPs, viu-se o surgimento de outras facções no referido estado, por conta do enfraquecimento do Comando Vermelho (CV), como, por exemplo, o Primeiro Comando da Capital (PCC), Terceiro Comando Puro (TCP) e os Amigos dos Amigos (ADA), ameaçando, assim, a supremacia nos territórios até então ocupados pelo Comando Vermelho. Esse ciclo criminoso necessita ser alimentado diuturnamente por armas<sup>181</sup>, drogas e mercadorias roubadas.

Cabe ao Estado Democrático de Direito impor-se diante desse quadro e enfrentar o crime organizado incessantemente, impedindo a entrada de armamentos, drogas e contrabando de cigarros pelas fronteiras do país.

Desse modo, buscamos discutir especificamente a importância do “Sistema de Vigilância e Monitoramento das Fronteiras – SISFRON” para a defesa do país, relacionando-o com a violência nos centros urbanos do país. Nesse sentido, foi levada em consideração a posição geopolítica em que o Brasil está inserido no cenário internacional.

A inexistência de uma estratégia ou política de Estado específica para essa ameaça possibilitará o fortalecimento das ORCRIMs com o surgimento do “Estado Paralelo”, tal como ocorreu na Colômbia.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NA VIOLÊNCIA URBANA**

A questão que Max Weber intitulou de monopólio legítimo da violência pelo Estado reside no fato de o Estado ter ou não condições de exercer, de fato, a jurisdição no seu território. Ao que tudo indica, o Crime Organizado tem colocado em dúvida essa capacidade, com reflexos diretos para a segurança de parte significativa da sociedade brasileira.

Se por um lado existe uma série de obrigações do cidadão brasileiro para com o Estado, por outro, o mesmo Estado se compromete a “entregar” uma variedade de serviços, dentre eles, a segurança pública.

---

<sup>181</sup> <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-10-08/inteligencia-e-fiscalizacao-sao-as-chaves-para-conter-trafico-de-fuzis.html>. Acesso em 08 de outubro de 2017.

Não há como desvincular o conceito de segurança pública do conceito de defesa da nação.

Se no passado recente as Forças Armadas eram consideradas “Forças de Ordem do Estado”, hodiernamente, após quase três décadas da restauração democrática, se aproximam do papel de garantidoras da democracia.

Conceitualmente, o termo “Organização” nos remete à ideia de algo estruturado, cujos componentes possuem funções específicas, tendo como objetivo um determinado fim, ainda que seja tão somente o lucro. Esse conceito decorre da necessidade de o ser humano agrupar-se para fazer frente aos perigos que se apresentavam cada vez mais difíceis de serem enfrentados<sup>182</sup>. Ocorre que o ser humano, uma vez organizado, poderá se utilizar dessa organização para diversos fins, inclusive ilícitos, como é o caso das ORCRIM.

Entendemos que o tráfico de drogas segue a mesma lógica do mercado, haja vista o seu “ciclo vicioso”, o qual está consubstanciado em quatro pilares: produção, logística, distribuição e consumidor final.

A fase de produção de drogas é dominada pelos países vizinhos, sendo o Paraguai o grande produtor de maconha e a Bolívia a responsável pela produção de cocaína. Nesse campo há que se pensar no investimento em diplomacia ou num novo “Plano Colômbia”. A logística, especificamente o transporte das drogas para os grandes centros, utiliza-se de diversos meios, por conseguinte, há de haver um forte aparato das Operações Interagências para interromper este ciclo. A fase da distribuição é a mais conhecida da população, vez que nessa etapa ocorre a utilização da força (violência) na disputa pelo território. Por fim, temos o consumidor final, que é a personagem principal para alimentar a cadeia produtiva.

A interrupção do ciclo exigirá um conjunto de ações integradas, tanto no campo diplomático, como no âmbito do controle das fronteiras, através da integração entre as Forças Armadas e os órgãos de Segurança Pública.

Infelizmente, as organizações criminosas adquiriram tamanha complexidade que o Estado não vem conseguindo enfrentá-las, como nos dão exemplos o ocorrido no Complexo Penitenciário de Pedrinhas (Maranhão), no Complexo Penitenciário de Alcaçuz (Rio Grande do Norte) e no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Amazonas), acarretando no emprego das Forças Armadas naqueles estados.

O sistema jurídico brasileiro tem sérias dificuldades para enfrentar as organizações criminosas existentes no território, haja vista a obrigatoriedade de se cumprir as formas e procedimentos estabelecidos pelo próprio Estado para o enfrentamento de organizações criminosas, que atuam na região de fronteira, no entanto, as ORCRIM possuem suas próprias

<sup>182</sup> Não por outra razão que Charles Darwin disse que ‘nada mais fácil do que admitir de palavra a verdade da luta universal pela vida, nem mais difícil – pelo menos, assim o experimentei eu – que ter sempre presente esta conclusão’ (2009, p.65).

regras, as quais fogem do controle estatal, culminando no conflito assimétrico<sup>183</sup>.

Dados do “Departamento de Operações de Fronteira”<sup>184</sup> do Estado de Mato Grosso do Sul (DOF) apontam a apreensão de quase 85 toneladas de maconha no período compreendido entre janeiro a setembro de 2017, porém, essas apreensões não têm impedido a continuidade do tráfico de drogas naquela fronteira.

Tendo em vista esses fatores e o valor agregado das drogas, as diversas ORCRIMs têm aliciado um número cada vez maior de verdadeiros “soldados do crime”. A intensidade das suas ações nos países fronteiriços, principalmente no Paraguai, tem repercutido diretamente no Brasil. Essa disputa acirrou-se a partir da morte do paraguaio Jorge Rafaat Toumani, um dos principais chefes do narcotráfico na fronteira com o Brasil, ocorrido em 2016. Aquele evento aumentou as divergências entre os grupos criminosos pelo controle de drogas, armas e contrabando de cigarros.

Autoridades paraguaias apontam que, atualmente, o PCC estaria buscando a liderança do tráfico de drogas e de armas por intermédio de assassinatos, a fim de expulsar integrantes do CV e do Primeiro Grupo Catarinense (PGC), que também tinham a pretensão de realizar atividades criminosas na região.

O narcotraficante Jarvis Pavão, apontado como mandante do assassinato de Rafaat, continua chefiando remessa de maconha e cocaína para o Brasil.

A atuação de Pavão no narcotráfico entre o Brasil e o Paraguai está sendo um óbice para a cúpula do PCC. Existem indícios de que essa organização planeja sua eliminação, a fim de ter o monopólio do tráfico de drogas na fronteira. Para tanto, há ordens de assaltos a carros-fortes e empresas de segurança com o mesmo *modus operandi* do PCC no Brasil, utilizando armas de grosso calibre, granadas, explosivos, etc.

A dificuldade de fiscalização da grande faixa de fronteira e a boa rede viária da região facilitam o trabalho dos narcotraficantes, que se utilizam dos mais diversos meios de transporte, inclusive o modal aéreo.

As ações do Crime Organizado são relevantes, tendo sido favorecidas pelos seguintes fatores: a grande extensão da faixa de fronteira com o Paraguai, Argentina e Bolívia; a boa malha viária, que facilita o transporte dos ilícitos; e a deficiência da estrutura dos Órgãos de Segurança Pública da região, que carecem de pessoal e material, o que acarreta debilidade de fiscalização e ação policial. Por outro lado, os principais fatores que dificultam o combate ao

---

183 Segundo o General José Luiz Pinto Ramalho, “o confronto assimétrico caracteriza-se por ações conduzidas por atores, estados, quase estados, ou não estados, com vista a ultrapassar ou negar capacidades do oponente, pondo ênfase na afetação/agravamento das vulnerabilidades percebidas; utiliza meios não habituais, que ponham em causa valores distintos ou antagônicos, levando a cabo estratégias não tradicionais, empregando capacidades não convencionais ou não ortodoxas, para atingir os seus fins. Revista Militar N.º 2443/2444 - Agosto/Setembro de 2005, disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/223>.

184 Fonte: Departamento de Operações de Fronteira.

contrabando e descaminho são: a distorção do regime de bagagem por parte dos viajantes; o grande número de viajantes que vêm à região para fazer compras no Paraguai; a “adequação social” do crime de contrabando e descaminho; o destemor dos infratores em relação à condenação penal; a percepção de risco em grau que não é capaz de desestimular o infrator; a insuficiência de efetivo dos órgãos de estado responsáveis pelas atividades de prevenção e repressão aos ilícitos; e a manutenção dos interesses estratégicos do Brasil nas relações com o Paraguai.

## **2.2 DO SISTEMA DE VIGILÂNCIA E MONITORAMENTO DAS FRONTEIRAS (SISFRON)**

Antes de abordarmos o significado do SISFRON propriamente dito, cabe ressaltar alguns tópicos que são essenciais. Assim, torna-se fundamental entender o ambiente político-econômico de alguns dos países do entorno, notadamente a Bolívia, a Colômbia e o Paraguai, países produtores de drogas com forte influência no Brasil.

A Lei 10.826 de 22 de dezembro de 2003 estabelece como competência do Comando do Exército o controle de armas de uso restrito no interior do país. A partir dessa premissa normativa, o Exército estabeleceu como uma de suas prioridades o Sistema de Vigilância e Monitoramento das Fronteiras (SISFRON).

Objetivamente, o SISFRON é um sistema que se utiliza de um aparato tecnológico a cargo do Exército Brasileiro com o objetivo de monitorar e controlar as fronteiras do Brasil, sem que haja descontinuidade.

De acordo com o Plano de Articulação e de Equipamento de Defesa do Ministério da Defesa, o qual está previsto no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o SISFRON está inserido dentre os cinco macroprojetos conduzidos pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEX):

1. Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON);
2. Sistema Integrado de Proteção da Sociedade (PROTEGER);
3. Sistema de Mísseis e Foguetes ASTROS 2020;
4. Defesa Antiaérea, Defesa Cibernética; e
5. Nova Família de Veículos Blindados de Rodas GUARANI.

Dotado de um sistema moderno de sensoriamento, o Exército Brasileiro poderá fornecer dados e informações às forças de segurança, onde estão inseridas as forças auxiliares (Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal etc), para atuarem com eficácia e eficiência no combate aos crimes fronteiriços, onde destacamos o tráfico de drogas, armas e o contrabando de cigarros.

O SISFRON é dotado de um software de apoio à decisão (SAD) estratégica e tática, pois se utiliza de satélites e infovias (rede de antenas), o que torna o sistema seguro e rápido, tendo subsistemas ligados a determinadas regiões, os quais têm contato direto com o “Centro

de Monitoramento de Fronteiras (CMF)", situado em Brasília/DF.

Como agentes atuadores, além do Exército Brasileiro, podemos citar o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Receita Federal, a Polícia Judiciária, a FUNAI, o INCRA etc.

Segundo a Cartilha Informativa aos Comandantes de 2014, "a finalidade precípua do SAD é gerar uma visão integrada do cenário operacional, suportando a consciência situacional dos escalões de comando e o respectivo ciclo decisório. Nesta fase do SISFRON, o SAD será capaz de realizar a aquisição dos dados e conhecimento gerados pelos seguintes sistemas de sensores: sistema de vigilância, monitoramento e reconhecimento – SVMR; Dados dos alvos detectados, vídeo e imagem; Binocular Termal: vídeo e imagem; MAGE: dados e conhecimento das fontes emissoras de comunicação".

A sociedade brasileira depende do pleno funcionamento do SISFRON para podemos alcançar outro estágio de controle, vale dizer, sairemos do controle e apreensão varejista para o atacadista, ainda que os números, atualmente, possam parecer grandiosos.

Ainda, segundo a Cartilha Informativa aos Comandantes, "com o SISFRON buscar-se-á efetivar presença do Estado ao longo da fronteira terrestre e, assim, contribuir com o esforço governamental de manter o controle requerido nessa região através do incremento da capacidade de comunicações e da detecção de possíveis ameaças transfronteiriças e ambientais, além de potencializar o desenvolvimento econômico-social da faixa lindeira, mediante o fomento da infraestrutura local em diversas vertentes".

Outros pontos a serem salientados são os 'Centros de Comando e Controle – CC2', que correspondem à infraestrutura elétrica, lógica e de tecnologia da informação (TI), que estarão à disposição do Estado-Maior das Organizações Militares contempladas, a fim de subsidiá-las quanto à operação, supervisão e gestão técnica do Sistema de Apoio a Decisão (SAD).

Dados estatísticos revelam-nos que o índice de homicídios aumentou em cidades fronteiriças, tais como Coronel Sapucaia/MS e Guaíra/PR, porquanto houve no período de 2008 a 2013 o índice de 95,84 homicídios/100 mil habitantes e 68,34 homicídios/100 mil habitantes<sup>185</sup>, respectivamente, cidades que são abrangidas pelo SISFRON, não significando, necessariamente, que a falta de funcionamento do mesmo seja o responsável pelo recrudescimento, porém, devemos direcionar nossos esforços para combater a criminalidade de nossas fronteiras, pois o resultado nefasto não se restringe àquelas regiões, mas também aos grandes centros urbanos, haja vista a realidade no Rio de Janeiro.

Por outro vértice, o SISFRON ultrapassa o monitoramento e a vigilância da criminalidade e alcança o viés econômico, político e social. No que tange à economia podemos asseverar que a vigilância e o controle das fronteiras poderão aumentar a arrecadação de tributos, haja vista os resultados da Operação Ágata, em que podemos verificar que houve

---

185 Fonte: "Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF".

aumento da arrecadação do “Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI” e do “Imposto de Importação - II” durante o período da operação. Segundo o IDESF,<sup>186</sup> no período de 2011 a 2014, e tendo em vista que aquele foi o início das operações ÁGATA, os cálculos realizados permitiram estimar que, durante estes quatro anos, foi possível arrecadar um volume adicional superior a R\$ 10 bilhões com estes dois tributos. Isto significa dizer que durante este período teria sido possível gerar um adicional tributário na ordem de 3,7% sobre o que foi efetivamente arrecadado que, em termos monetários, equivaleria a cerca de R\$ 3 bilhões/ano.”

No mesmo sentido, na área social houve, até a sexta edição da Operação Ágata, 59.717 procedimentos, 18.304 atendimentos médicos e 29.482 odontológicos, além de 9 mil pessoas terem sido vacinadas e distribuídos 195.241 medicamentos<sup>187</sup>. Além disso, o SISFRON emprega tecnologia de informação com o propósito, também, de beneficiar a saúde da população desassistida, por meio do telessaúde, bem como proporcionar o ensino a distância.

A vertente política do SISFRON está relacionada, principalmente, ao Poder Executivo Federal, cujas ações serão positivas ou negativas a depender dos resultados que trarão à sociedade, ou seja, se os índices revelarem que o sistema está gerando resultados positivos, em regra, haverá consequências políticas favoráveis, mas, no caso inverso, as consequências políticas poderão ser responsáveis pelo fim da carreira política de alguns detentores do poder. Outrossim, o SISFRON poderá elevar a imagem do Brasil no cenário internacional, proporcionando uma maior integração entre os governos, respondendo à pressão internacional no que tange, principalmente, à Amazônia.

## **2.3 O REMÉDIO ERRADO NO LUGAR ERRADO: O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Já vem de longa data a problemática da segurança pública no Brasil, a qual tomou novas feições após a redemocratização. Embora a Magna Carta tenha estabelecido aos militares atribuições na segurança pública, essa tarefa foi entendida como algo excepcional. Ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido mecanismos para limitar a possibilidade de intervenção militar nos assuntos internos, a realidade política não ratificou essa intenção. Se no passado a motivação foi ideológica, na atual conjuntura o emprego das Forças Armadas tomou o viés de contenção da violência nos centros urbanos, ou seja, segurança pública.

A atual situação política nacional, bem como a existência do fantasma de intervenção militar, acarretou o estabelecimento de três pilares de atuação para o Exército Brasileiro (EB): a legitimidade, a legalidade e a busca da normalidade. Parece ser nítida a preocupação do Comando da Força Terrestre de que o emprego constante do EB em ações de segurança

<sup>186</sup> In “Impactos Econômicos das Operações de Combate à Illegalidade - Operação Ágata” – IDESF.

<sup>187</sup> Fonte: Portal do Brasil, publicado em [www.portaldobrasil.gov.br](http://www.portaldobrasil.gov.br) em 22/05/2013, modificado em 30/07/2014.

pública acarretará possível queda da confiabilidade das Forças Armadas no Brasil.

No entanto, a conjuntura política do país fez com que a situação fosse alterada, com a elaboração de uma série de dispositivos infraconstitucionais, de forma a respaldar o emprego dos militares do EB na segurança pública. Em síntese, ao mesmo tempo que se permitiu o envolvimento dos militares do EB nessas questões, da mesma forma foi estabelecida uma série de limitadores. O artigo 3º e seu parágrafo único, do Decreto 3.897, de 25 de agosto de 2001, estabelecem:

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Evidentemente, por razões políticas, os governadores relutam em assumir a falência de seus instrumentos de segurança estaduais. Ademais, a intervenção federal<sup>188</sup> em qualquer estado da federação<sup>189</sup> acarretará a suspensão de verbas das emendas parlamentares, o que seria um péssimo negócio para seus interesses políticos. Daí uma das razões de os governantes estaduais relutarem em aceitar o apoio do governo federal no combate à criminalidade como ocorre, por exemplo, atualmente, no Rio de Janeiro.

O que se observa são intervenções pontuais das Forças Armadas, a fim de atender ao clamor público momentâneo para, após um lapso temporal de “suposta” tranquilidade, serem retiradas do “Teatro de Operações – TO” sem, contudo, ter solucionado o problema no seu cerne, justamente porque não houve um decreto presidencial para que outras medidas sejam tomadas, tais como, orçamentárias, econômicas, sociais etc.

---

188 Vale lembrar que a intervenção federal é autorizada por meio de decreto presidencial, mediante solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido ou de requisição do Supremo Tribunal Federal ou, ainda, requerido pelo Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, sendo que o decreto deverá ser apreciado pelo Congresso Nacional, conforme o Art 36 da CF/88.

189 A intervenção federal está prevista no artigo 34, inciso IV da CF/88.

Entendemos que o emprego das Forças Armadas (FFAA) no combate à criminalidade urbana seja um remédio errado no lugar errado, ou seja, as FFAA devem ser empregadas subsidiariamente na faixa de fronteira, impedindo que drogas e armamentos adentrem ao território nacional, atuando no lugar certo na medida exata de sua intervenção, daí a importância do SISFRON.

A constituição de um órgão centralizador das ações interagências, tomando-se como base o projeto do SISFRON, favorecerá a sinergia esperada de um projeto de Estado, qual seja, o controle das fronteiras do Brasil. O sucesso desse projeto será o primeiro passo como resposta à pressão internacional sobre o território brasileiro, particularmente no que tange à Amazônia.

Por fim, o maior controle das fronteiras permitirá ao Brasil alcançar outro patamar no combate às drogas que inundam o país.

### **3 CONCLUSÃO**

Este trabalho foi desenvolvido com a finalidade de aprofundar o estudo sobre o controle das fronteiras brasileiras e a sua relação com a violência urbana, notadamente na cidade do Rio de Janeiro/RJ. O trabalho mostra que a violência crescente nos centros urbanos tem como pano de fundo a disputa por maiores territórios das Organizações Criminosas, final do ciclo vicioso do tráfico internacional de drogas.

Nesse contexto, o papel do SIFRON torna-se fundamental para mitigar os problemas econômicos, sociais, de segurança interna e externa decorrentes do tráfico internacional de drogas e armas, bem como do contrabando de cigarros no Brasil.

As pesquisas de opinião pública demonstram que a percepção de insegurança, que a população brasileira vivencia atualmente, está intrinsecamente relacionada ao descontrole do Estado em relação ao poder das diversas ORCRIMs.

A continuar essa situação, torna-se provável a hipótese de o Estado perder a sua capacidade de jurisdição, algo bem próximo do que aconteceu na Colômbia. Os elevados índices de criminalidade dos grandes centros urbanos, notadamente no estado do Rio de Janeiro, que se assemelha a uma guerra civil, indicam a urgência de uma solução.

Por conta deste cenário, a convocação das Forças Armadas para atuarem na segurança pública de episódica tornou-se rotineira, revelando o fracasso da política de segurança pública no país. Por outro lado, a presença cada vez mais constante das tropas das Forças Armadas nas ruas, exercendo um indevido papel de polícia, pelo menos momentaneamente, apesar de gerar alguma tranquilidade na população, o que fortaleceria o argumento de uma possível intervenção nos assuntos domésticos do país, em verdade, é um retrocesso institucional.

Embora exista o precedente legal para que as Forças Armadas atuem na segurança pública, de acordo com a sua natureza constitucional (art. 142, *caput*, CF/88), a sua atuação

subsidiária no controle mais efetivo das fronteiras, por intermédio do SISFRON, seria a resposta mais viável para o emprego das Forças Armadas no atual momento geopolítico.

#### 4 REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. Revista do Departamento de Geografia – USP, Volume 29, 2015.
- ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. “História Constitucional do Brasil”, editora OAB, 5<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro/RJ, 2002.
- CADERNOS DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – ESG/2010/n. 09.
- CHRISTINO, Márcio. “Por dentro do crime – corrupção -tráfico – PCC”, Escrituras editora, São Paulo/SP, 2003.
- DARWIN, Charles. “A origem das espécies”, editora Escala, São Paulo/SP, 2009.
- FREITAS, Jorge Manoel da Costa. “A Escola Geopolitica Brasileira”, Bibliex, Rio de Janeiro/RJ, 2004.
- LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN) – Brasil/2012.
- LUDWIG, Fernando José. Luciano Stremel Barros e (Organizadores). “(Re)definições das fronteiras – Visões Interdisciplinares, editora Juruá, Curitiba/PR, 2017.
- MATOS, Carlos de Meira. “Geopolítica”, vol. I, II e III, Bibliex, Rio de Janeiro, 1984.
- PEREIRA, Carlos Patrício Freitas. “Geopolítica e o futuro do Brasil – Amazônia Ocidental e Pantanal, Comunidade Sul-Americana”, Bibliex, Rio de Janeiro, 2007.
- PROJETO SISFRON. Estudo de Viabilidade – novembro de 2011 – atualizado em maio de 2012.
- SILVA, Golbery do Couto e. “Geopolítica do Brasil”, Livraria José Olympio editora, Rio de Janeiro, 1967.
- SPENCE, Alexander P. “Anatomia Humana Básica”, editora Manole Ltda, São Paulo/SP.
- TRAVASSOS, Mário. “Projeção Continental do Brasil”. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935, 2<sup>a</sup> edição ampliada.

# **GEOPOLÍTICA DO ESCUDO DAS GUIANAS: A DISPUTA PELO PETRÓLEO E A FRONTEIRA VENEZUELA-GUIANA**

*Natália Oliveira dos Santos<sup>190</sup>*

*Camilo Pereira Carneiro<sup>191</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Origens Históricas e Início da Contenda Venezuela-Guiana; 3. A Reivindicação da Venezuela; 4. O Petróleo: Novo Elemento em uma Disputa Histórica; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

## **RESUMO**

O presente capítulo traz uma análise da situação geopolítica entre a Venezuela e a República Cooperativa da Guiana a partir de uma perspectiva histórica a respeito do conflito. A região do Essequibo, localizada no Escudo das Guianas, ocupa dois terços do território guianês e tem a história marcada pela reivindicação venezuelana que remonta ao século XIX. Nos últimos anos, a descoberta de grandes jazidas de petróleo na plataforma continental da Guiana atribuiu novos contornos à disputa que perdura por quase dois séculos.

## **1 INTRODUÇÃO**

A disputa geopolítica existente entre Venezuela e Guiana tem origem nas reivindicações venezuelanas pela zona situada a oeste do rio Essequibo<sup>192</sup>, que corresponde a dois terços da superfície guianesa. Rica em recursos naturais – como petróleo, diamante, ouro, bauxita, alumínio – e em potencial hidroenergético, a região marca o litígio territorial, que envolve he-

---

<sup>190</sup> Graduanda do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-Sul). Contato: o.santosnatalia@gmail.com.

<sup>191</sup> Professor do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-Sul) e do PPGEEI-UFRGS. Contato: pereiracarneiro.camilo@gmail.com.

<sup>192</sup> Denominada Guiana Essequiba ou simplesmente Essequibo, é conhecida pelos venezuelanos como “Zona de Reclamação”.

ranças de impérios coloniais estabelecidos no norte da América do Sul, cujos limites<sup>193</sup> nunca foram demarcados adequadamente durante a presença europeia.

O litígio envolve países muito diferentes em termos de colonização, língua e etnia. A população da República Cooperativa da Guiana é composta por 778 mil habitantes (estimativas de 2016), em que os hindustanos – descendentes de população originária da Índia e do Paquistão – são o principal grupo (43,45%), seguidos pelos negros africanos (30,2%) e os mestiços (16,73%), distribuídos em um território de 214.969 km<sup>2</sup>. Já a Venezuela possui 31,977 milhões de habitantes, uma população composta sobretudo por mestiços (47,9%), brancos (43,2%) e negros (3,5%), distribuídos em um território de 916.445 km<sup>2</sup> (ONU, 2017).

O conflito em questão data do século XIX, da unificação (originalmente, a Grã-Bretanha possuía três diferentes colônias onde hoje está localizada a Guiana) e a demarcação das fronteiras dos territórios britânicos localizados ao norte da América do Sul, especificamente no Escudo das Guianas. A ação britânica gerou divergências com países vizinhos, como Venezuela e Brasil. Assim, partindo do princípio de que as fronteiras são estabelecidas pelo limite determinado com base em linhas imaginárias e naturais em tratados internacionais e que questões históricas, culturais, econômicas e populacionais das regiões delimitadas caracterizam tanto suas demarcações quanto suas relações fronteiriças (BORBA, 2013), o presente capítulo abordará a disputa na fronteira Venezuela-Guiana a partir de suas conotações históricas e políticas.

O trabalho está organizado em três tópicos principais. O primeiro trata das origens do conflito e dos desdobramentos históricos responsáveis pelo início das reivindicações venezuelanas sobre a região do Essequibo. O segundo tópico, por sua vez, trata do desenvolvimento do litígio e das negociações da Venezuela com a Grã-Bretanha – e posteriormente com a Guiana, após a independência do país, em 1966. O terceiro tópico aborda a conjuntura atual do litígio, que ganhou novos contornos com a descoberta de grandes jazidas de petróleo na plataforma continental guanesa em 2015. Por fim, as considerações finais trarão uma reflexão com base nos elementos destacados no texto e proporcionará um prognóstico a respeito do conflito.

## 2 ORIGENS HISTÓRICAS E INÍCIO DA CONTENDA VENEZUELA-GUIANA

A disputa fronteiriça entre Venezuela e Guiana é primordialmente identificada por episódios históricos e por interesses econômicos. O território reivindicado pela Venezuela se encontra dentro da faixa territorial do Escudo das Guianas<sup>194</sup>, uma formação geológica

---

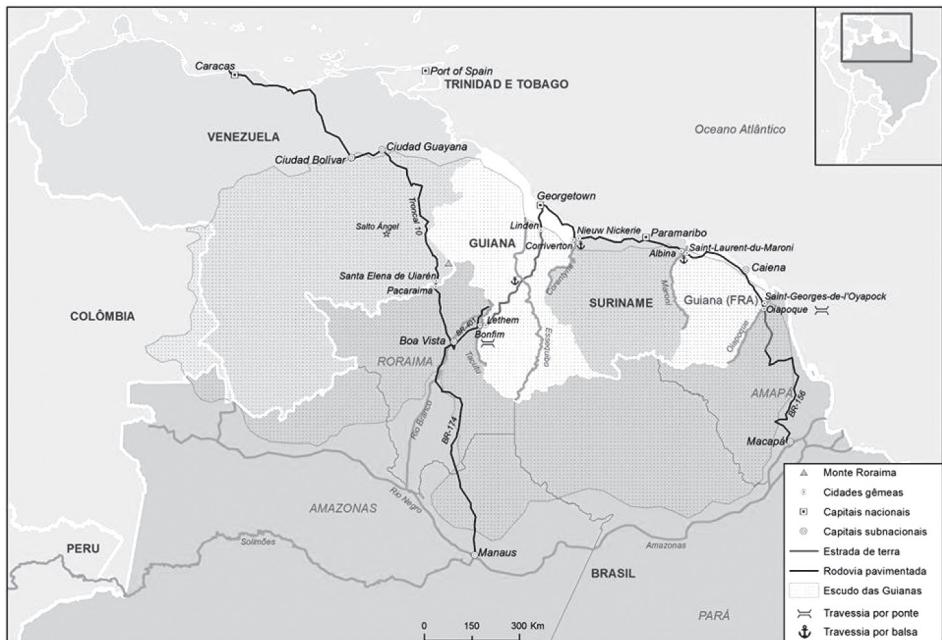
193 Na análise cabe ressaltar as diferenças entre os conceitos de fronteira e limite. O primeiro refere-se ao domínio dos povos e às trocas entre os mesmos, enquanto o segundo é sustentado pelo controle do Estado e separação entre unidades políticas soberanas (MACHADO, 2000).

194 Também denominado “Planalto das Guianas” ou “Platô das Guianas”.

que possui 1.603.643 km<sup>2</sup> e abrange áreas da Guiana, do Suriname, parte da região Norte do Brasil<sup>195</sup>, uma pequena parcela da Colômbia e por grandes porções da Guiana Francesa e da Venezuela (PARIMBELL, 2016).

Acerca do território em disputa, Oliveira (2013) afirma que um notável contingente de garimpeiros oriundos do norte do Brasil e de países do Escudo das Guianas transita pelas fronteiras internacionais dos cinco países entre a Colômbia e a Guiana Francesa, muitas vezes de maneira ilegal, sem documentos ou visto. Essa população produz novas territorialidades, que são muito influenciadas por uma cultura cabocla, pelo idioma português e por outros valores presentes na Amazônia brasileira.

**Mapa 1 – Escudo das Guianas**



**Fonte:** elaborado pelos autores, 2017

A República Cooperativa da Guiana foi originada de um território colonial formado inicialmente por três distritos que pertenciam aos Países Baixos: Essequibo, Berbice e Demerara<sup>196</sup>, assim nomeados em referência aos nomes dos principais rios da região. Controladas

<sup>195</sup> Os estados brasileiros que possuem partes de seus territórios pertencentes ao Escudo das Guianas são: Amazonas, Pará, Roraima e Amapá.

<sup>196</sup> Os territórios coloniais Essequibo, Berbice e Demerara mudaram várias vezes de metrópole até estarem submetidos ao controle britânico permanente. As mudanças se arrastaram do século XVIII ao século XIX e foram, sequencialmente: Países Baixos, Grã-Bretanha (1781), França (ao longo da guerra entre o país e a Grã-Bretanha), Países Baixos (1783), Grã-Bretanha (1796), Países Baixos (1802), Grã-Bretanha (1803). Em 1814,

pela então Companhia Neerlandesa das Índias Ocidentais, essas jurisdições eram administradas sob o sistema de plantation<sup>197</sup> de cana-de-açúcar e, em 1814, foram cedidas à Grã-Bretanha através do Tratado de Londres (SELLIER, 2013). Este tratado deu-se entre as autoridades britânicas e das Províncias Unidas dos Países Baixos, refletindo a Grã-Bretanha como a maior potência colonizadora da época (TAMAYO et al., 2008).

**Mapa 2 – Guiana e região do Essequibo**



**Fonte:** Elaborado pelos autores, 2017

Ao passo que as colônias neerlandesas localizadas no norte da América do Sul tornavam-se posses da Grã-Bretanha, a grande potência industrial, comercial e marítima do século XIX, a Venezuela, então colônia espanhola, passava por um revolucionário processo emancipatório que perdurou por onze anos e, em 1821, culminou em sua independência. No mesmo ano, o país se uniu à Nova Granada<sup>198</sup>, dando origem à Grã-Colômbia como um pro-

---

então, houve a sessão formal dos territórios por parte dos neerlandeses aos britânicos (SINGH, 1988).

- 197 Sistema de produção agrícola de gêneros tropicais para a exportação baseado em grandes propriedades monoculturais e no trabalho escravo.
- 198 Então Vice-Reino espanhol que, atualmente, corresponde aproximadamente à área geográfica da Colômbia, do Panamá, do Equador, do norte do Peru e do noroeste do Brasil (MANRIQUE, 2006).

jeto político do então líder venezuelano Simón Bolívar, que passou a ser presidente do novo Estado (MANRIQUE, 2002).

Quatro anos após a formação da Grã-Colômbia, firmou-se o Tratado de Cooperação e Amizade entre o novo país e a Grã-Bretanha, ato que tornava oficial o reconhecimento britânico da Grã-Colômbia como um Estado independente. Em 1830, no entanto, após tensões separatistas, a Venezuela deixou a Grã-Colômbia e, no ano de 1834, as autoridades britânicas reconheceram a independência venezuelana (VENEZUELA, 2013).

No ano de 1841, quando a Venezuela já era um país soberano<sup>199</sup>, Caracas passou a recusar a delimitação traçada pelos britânicos (que havia sido realizada no âmbito da unificação dos distritos de Essequibo, Berbice e Demerara no território denominado como Guiana Britânica<sup>200</sup>) (ISHMAEL, 2013). As reivindicações venezuelanas centravam-se no distrito de Essequibo, que estava incorporado na unificação das colônias britânicas ao mesmo tempo em que constava como posse venezuelana desde a primeira constituição do país, de 1811.

A linha fronteiriça delimitadora das colônias britânicas localizadas no Escudo das Guianas foi projetada pelo explorador prussiano Robert Hermann Schomburgk. Em 1835, durante sua primeira expedição financiada pela Real Sociedade Geográfica de Londres, Schomburgk traçou a fronteira entre Venezuela e Guiana Britânica<sup>201</sup> a partir do limite estabelecido pelo rio Essequibo (VASCONCELOS, 2014). Em 1841, no entanto, em sua segunda expedição, Schomburgk chegou à localidade de Punta Barima, às margens do rio Barima, a oeste da Guiana Essequiba, e ali estabeleceu novas fronteiras afirmando que não ocorreram bloqueios venezuelanos a suas pesquisas na região e que os povos indígenas que ali viviam necessitavam de amparo<sup>202</sup>, além de utilizar da ancestralidade ocupacional neerlandesa na região como justificativa para a ocupação britânica (SCHOMBURGK, 1841). Frente à situação, em 1841, o governo venezuelano passou a contestar a circunstância.

A ocupação da Guiana Britânica visava a exploração dos recursos hídricos e minerais – sobretudo o ouro – dispostos neste território, o que também era significativo para a Venezuela, que passava a reconhecer a importância política e econômica de sua reivindicação (MARTÍNEZ, 2016). Cabe recordar, então, que os grandes interesses da Grã-Bretanha nos

199 Segundo Moreira, Quinteiros e Silva (2010), a Espanha reconheceu a independência venezuelana em 1845 e o vago tratado de paz entre os dois países estabelecia a mesma fronteira colonial entre as antigas colônias espanholas e a região de posse britânica.

200 Também designado como Guiana Inglesa.

201 A delimitação fronteiriça determinada pelo explorador é denominada como Linha Schomburgk.

202 Schomburgk via a situação dos povos indígenas que encontrou ao longo de sua exploração (Warrau, Aruak, Waika e Chayma) de uma forma humanista, ou seja, pensava que estavam com amedrontados de serem escravizados pelos venezuelanos e que precisavam da intervenção/salvação britânica e, consequentemente, da cristianização (VASCONCELOS, 2014).

distritos coloniais localizados no norte da América do Sul estavam relacionados ao seu papel como potência mundial do século XIX.

### 3 A REIVINDICAÇÃO DA VENEZUELA

As reivindicações venezuelanas pela região do Essequibo, iniciadas em 1841, resultaram em conflituosas relações com a Grã-Bretanha. Assim, em 1850, Vicente Lecuna, então ministro das Relações Exteriores da Venezuela, e Belford Hinton Wilson, então representante de negócios da Coroa Britânica, acordaram que nenhum dos Estados poderia ocupar o território reclamado. Contudo, nos anos seguintes, a Grã-Bretanha continuou mantendo a área a oeste do rio Essequibo como posse britânica em publicações e em seus mapas oficiais (TAMAYO et al., 2008).

No ano de 1887, o governo britânico publicou um mapa que determinava a fronteira entre Venezuela e Guiana Britânica traçada a partir de territórios próximos à cidade venezuelana de Upata (TAMAYO et al., 2008). Tal determinação violou o acordo de 1850, demonstrou o desejo britânico em colonizar as áreas do rio Orinoco e atingiu diretamente a soberania da Venezuela, fazendo com que os venezuelanos passassem a denunciar constantemente a presença de colonos britânicos no território reclamado. Destarte, em fevereiro de 1887 as relações diplomáticas entre Venezuela e Grã-Bretanha foram rompidas (MARTÍNEZ, 2016).

As relações entre os dois Estados foram retomadas em 1890, quando, em meio a mudanças de governo e na política internacional venezuelanas, o país passou a buscar uma solução satisfatória junto à Grã-Bretanha para o litígio envolvendo a região do Essequibo. As negociações prosseguiram, mas nenhuma deliberação foi de fato acordada. Assim, em 1893, a Venezuela recorreu ao governo dos Estados Unidos para que este interviesse e a controvérsia fosse solucionada (VENEZUELA, 2013).

O governo estadunidense, em fevereiro de 1895, atuando através da Doutrina Monroe<sup>203</sup>, emitiu uma recomendação para uma arbitragem amistosa entre Venezuela e Grã-Bretanha, pressionando as autoridades britânicas para a resolução da controvérsia em questão. Destarte, em 1897, foi firmado o Tratado de Washington, onde ambos os Estados se comprometeram à arbitragem a fim de solucionarem o caso (ISHMAEL, 2013). É importante destacar que a participação do governo venezuelano na elaboração do tratado foi limitada, já que as comunicações entre Washington e Caracas foram precárias. No tocante ao tema, o entendimento do governo venezuelano de Nicolás Maduro é de que “a Venezuela foi colocada às margens desse assunto, como se fosse um Estado semi-bárbaro ou selvagem” (VENEZUELA,

---

203 Doutrina articulada pelos Estados Unidos em 1823 em resposta às exigências políticas da Europa às colônias na América. A partir dela os estadunidenses passaram a apoiar guerras de independência de países latino americanos, principalmente a fim de desenvolver relações comerciais entre os Estados Unidos e esses países (GILDERHUS, 2006).

2015, p. 2, tradução nossa).

Após dois anos de apresentação de documentos e deliberações, em 1899, o Tribunal Arbitral determinou as demarcações fronteiriças entre a Guiana Britânica e a Venezuela a partir do Laudo de Paris. A decisão terminou favorável à Grã-Bretanha, que, segundo Martínez (2016), permaneceu com 90% do território reivindicado – e, consequentemente, com a região de Essequibo – devido à baixa representatividade da Venezuela na composição do tribunal, formado por dois juízes britânicos, dois juízes norte-americanos e um diplomata russo que poderia realizar o quinto voto de desempate. O único representante venezuelano nesse júri foi o ex-presidente estadunidense Benjamin Harrison, que atuou como advogado do país no caso<sup>204</sup> (NEUMAN, 2015).

A decisão determinada pelo Laudo de Paris não gerou uma forte resistência por parte dos venezuelanos no decorrer do século XIX, no entanto, durante o século XX, mais precisamente em 1949, quando o *Memorandum Mallet-Prevost*<sup>205</sup> foi publicado por uma revista americana, a reivindicação voltou a ser uma importante pauta (VASCONCELOS, 2014). O memorando<sup>206</sup> em questão afirmava que o diplomata russo Frederico Martens, que deveria realizar o voto neutro no Tribunal Arbitral, reuniu-se com os juízes britânicos e negociou uma proposta aos juízes norte-americanos para que o Laudo de Paris terminasse com decisão favorável à Grã-Bretanha (ISHMAEL, 2013).

As inconformidades dos venezuelanos em relação ao Laudo de Paris começaram a tomar força e foram levadas à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1962, ao mesmo tempo em que movimentos de independência em relação à Grã-Bretanha cresciham na Guiana. Assim, após reuniões ministeriais, em 17 de fevereiro de 1966 – coincidindo com o ano de independência guanesa, tornando-se a República Cooperativa da Guiana – firmou-se o Acordo de Genebra entre a República da Venezuela e o Reino Unido (VEGAMIAN, 1968). Esse acordo considerou o território como uma zona de reclamação e estabeleceu uma comissão mista da qual fariam parte, segundo seu artigo 2º, representantes nomeados pelos próprios países.

Após anos de reivindicações venezuelanas, em 2004, o então presidente venezuelano Hugo Chávez realizou uma visita intermediada pela Organização das Nações Unidas

204 “Para os Estados Unidos, esta atuação marcou o papel de sua futura política exterior em relação à América Latina. A partir de então, obteve aceitação da poderosa Inglaterra de seu papel hegemônico no continente americano, bem como o reconhecimento de sua sempre atuação mediadora em casos de conflito” (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010).

205 O memorando foi escrito durante as negociações para a ocorrência do Laudo Arbitral por Severo Mallet-Prevost, jurista americano defensor da Venezuela nas reivindicações por Essequibo que autorizou a divulgação do documento apenas após sua morte (DIAS, 2015).

206 O historiador americano Clifton Child analisou o Memorando Mallet-Prevost em 1950, sendo o artigo de análise publicado no American Journal of International Law. Na publicação, o historiador questionou Mallet-Prevost afirmando não haver registros de acordos entre Rússia e Grã-Bretanha sobre a questão (ISHMAEL, 2013).

à Guiana. O governo Chávez assumiu uma posição de articulação em relação a Essequibo, gerando um consequente enfraquecimento na posição da Venezuela na reclamação do território (ARAUJO, 2016). Sobre essa questão, Vasconcelos (2014) afirma que as reivindicações venezuelanas não fizeram parte da agenda de governo de Chávez devido à sua dedicação ao desenvolvimento e expansão do bolivarianismo, caracterizado por políticas internas coletivistas e uma política externa apoiadora de governos populistas de esquerda em países como Argentina, Bolívia, Nicarágua e Equador. Assim, grupos venezuelanos pró-Essequibo e de oposição à Chávez desaprovaram a posição do ex-presidente quanto à questão.

#### **4 O PETRÓLEO: NOVO ELEMENTO EM UMA DISPUTA HISTÓRICA**

A disputa pelo território da Guiana Essequiba ganhou novos contornos em maio de 2015 com a descoberta de grandes jazidas de petróleo na plataforma continental do país, o que acarretou um importante elemento político-econômico à contenda. Estima-se que a jazida, que já vem sendo explorada pela empresa estadunidense ExxonMobil, possui aproximadamente 90 metros de arenito com petróleo de alta qualidade a mais de 5.433 metros de profundidade, estando localizada a, aproximadamente, 192 quilômetros da costa da região do Essequibo, (EXXONMOBIL, 2015). Face à conjuntura, o presidente venezuelano, Nicolás Maduro, retomou as reivindicações pela região de Essequibo e reacendeu a disputa histórica através deste importante elemento econômico, fazendo com que o litígio passasse a ser também pelo mar territorial da região reclamada.

A Venezuela figura entre os dez maiores produtores de petróleo bruto do planeta (OPEC, 2017). O produto é a base da economia do país, constituindo 96% das exportações venezuelanas (THE WORLD BANK, 2017). Cabe destacar que a descoberta de novas jazidas de petróleo na costa guanesa no ano de 2015 ocorreu concomitantemente à queda do preço do petróleo no mercado internacional, o que causou aumento da inflação e graves impactos à economia venezuelana<sup>207</sup>.

Em maio de 2015, o presidente Nicolás Maduro realizou objeções quanto à presença da companhia ExxonMobil na região reclamada e acusou o presidente guianês, David Granger, de apoiar o imperialismo americano, exigindo o fim da exploração de petróleo na Guiana Essequiba (MIROFF, 2015). Para tanto, Delcy Rodríguez Gómez, ex-ministra de Relações Exteriores da Venezuela também se pronunciou sobre a questão em discurso, afirmando que

---

207 “O governo (venezuelano) trabalhou para conter as pressões econômicas através da implementação de um sistema de taxa de câmbio múltiplo e controles de taxas de câmbio adicionais. Essas medidas contribuíram para um forte ajuste externo através da contração de importações. No entanto, eles não conseguiram conter a saída de moeda estrangeira. Ao mesmo tempo, medidas de câmbio e regulamentações na participação do setor privado na produção e distribuição de produtos básicos provocaram escassez desses produtos, alta inflação e problemas no abastecimento de uma estrutura produtiva altamente dependente de importações” (THE WORLD BANK, 2017, tradução nossa).

é inadmissível que o governo da Guiana assuma uma posição de soberania perante à região de Essequibo, já que tanto sua zona continental quanto sua zona marítima estão sujeitas à controvérsia e aos termos do Acordo de Genebra de 1966 (DELCY, 2015). David Granger também se posicionou contra as acusações de Nicolás Maduro, utilizando de seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas para acusar o governo venezuelano de abuso de poder militar (BRONSTEIN, 2015). Ademais, em 2016, o governo venezuelano enviou caças de sua força aérea para a fronteira com a Guiana, a fim de demonstrar poder militar e coagir o governo guianês a negociar os direitos sobre a região do Essequibo (CARNEIRO; CALDERÓN, 2017).

Destarte, sobre os rumos da contenda é importante ressaltar algumas questões significativas para as ações guianesas de apoio à exploração de petróleo em seu território. A República Cooperativa da Guiana possui uma frágil economia, sendo o país mais pobre da América do Sul, com um PIB de US\$ 3,450 bilhões. Sendo assim, as grandes reservas minerais descobertas na costa do país recentemente têm trazido uma melhoria em sua economia<sup>208</sup>, principalmente no tocante à pauta de exportações, tendo em vista que a base econômica do país está centrada na agricultura e nos recursos naturais, sendo 83% de suas exportações correspondentes a ouro, bauxita, arroz, açúcar e madeira (THE WORLD BANK, 2017).

De acordo com Santos (2010), as empresas multinacionais interferem no território, utilizando-o em função dos seus próprios objetivos. Frequentemente isto resulta em impactos negativos sofridos pela população local, haja vista que as multinacionais não têm como prioridade o respeito ao entorno geográfico, econômico, político, cultural, social ou moral, chegando, muitas vezes, a representar um fator de perturbação e desordem.

Historicamente, as reservas de petróleo guianesas vêm sendo exploradas por corporações estrangeiras desde a década de 1940 – sendo que, em 1999, o governo do país acordou com a ExxonMobil sua atuação no bloco Stabroek. Ao longo desse período, várias jazidas petrolíferas foram descobertas na região, sendo a plataforma do país, então, dividida em duas Bacias de exploração de petróleo: Guiana e Takutu. A primeira possui duas classificações, caracterizadas pelas atividades *offshore* – no mar – e *onshore* – na costa. A Bacia da Guiana Offshore é conhecida pelas “águas ultra-profundas” e é nela que está localizado o bloco Stabroek. Trata-se de águas que banham a Guiana Essequiba e onde foram descobertas as grandes jazidas de petróleo pela ExxonMobil em 2015, no poço denominado como Liza-1 (GUIANA, 2017).

A ExxonMobil não é a única empresa licenciada pela Comissão de Geologia e Minas da Guiana para a atuação na busca e exploração de petróleo no país. Há várias joint ventu-

208 As reservas de petróleo guianesas offshore são estimadas em 1,4 bilhões de barris de petróleo bruto (THE GUYANA NATIONAL SEMINAR OF THE NEW PETROLEUM PRODUCERS DISCUSSION GROUP, 2017).

res<sup>209</sup> que possuem o direito de realizar atividades tanto offshore quanto onshore. Quanto às atuantes offshore merecem destaque a anglo-neerlandesa Shell, a britânica Tullow e a espanhola Repsol. Entre as empresas que atuam onshore, estão a colombiana Canacol, a guianesa Takutu<sup>210</sup> e a canadense CGX (MOBBS, 2015).

No que tange à exploração de petróleo na costa da região do Essequibo, as empresas atuantes são a ExxonMobil, a Repsol, a Century Guyana e a CGX Energy. Ademais, a tais dados é significativo ressaltar que a estadunidense HESS Corporation é uma das mais importantes empresas no setor na Guiana, já que possui participação de 30% nas operações da ExxonMobil no bloco Stabroek (GUIANA, 2017).

De acordo com publicação do grupo de mídia Telesur (2017), a atuação de empresas norte-americanas na região do Essequibo constitui uma ameaça à soberania do país. Ademais, a presença norte-americana na Zona de Reclamação fora abordada no ano 2000, momento em que o governo de Hugo Chávez ainda tratava a questão do Essequibo como pauta em sua agenda política. Naquele ano, denúncias de que o governo dos Estados Unidos havia instalado bases para lançamento de foguetes na Guiana Essequiba foram publicadas em jornais venezuelanos afirmando que a presença militar estadunidense ameaçava os direitos do país pela região (VASCONCELOS, 2014).

No que tange à situação contemporânea da disputa, Martínez<sup>211</sup> (2017) afirma que as políticas equivocadas do governo venezuelano de Nicolás Maduro a respeito do litígio permitiram o avanço geopolítico do governo guianês, que ignora a situação e, principalmente, os termos estabelecidos no Acordo de Genebra de 1966, já que ocupa áreas marítimas que ainda não foram delimitadas na plataforma continental do Oceano Atlântico. Ademais, a posição do presidente Maduro, que herdou a política bolivariana de Hugo Chávez, foi, inicialmente, ambígua e, a partir de pressões do interior da Venezuela e do descobrimento de grandes jazidas de petróleo em Essequibo, assumiu uma posição tardia de defesa dos interesses venezuelanos sobre a situação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A disputa geopolítica na fronteira entre Venezuela e Guiana é derivada de uma questão histórica que influencia política e economicamente ambos os países desde o século XIX. A unificação das antigas colônias britânicas na América do Sul deu origem à controvérsia inicial

---

209 Aliança estratégica entre duas ou mais empresas de atividades, nacionalidades e naturezas diferentes, a fim de realizarem um projeto em conjunto. A parceria não interfere na autonomia jurídica e econômica das companhias envolvidas (MENICUCCI; SANTOS; PORTO, 2014).

210 A Takutu Oil and Gas Inc. atua como subsidiária da canadense Groundstar Resources Inc. na Guiana.

211 Professor e pesquisador da Universidad de Los Andes - Venezuela. Doutor em Geografia e História e mestre em Ciências Políticas.

da questão, que se desenrola com a reivindicação venezuelana sobre a região do Essequibo há quase dois séculos. A faixa territorial em litígio, que corresponde a dois terços da superfície guianesa, consta como território da Venezuela desde a primeira constituição do país, situação que caracteriza a disputa.

O litígio vem recebendo atenção por parte dos sucessivos governos de ambos os países, que a tem como pauta em suas agendas políticas. Diferentes presidentes guianenses e venezuelanos já utilizaram o tema como estratégia para influenciar a popularidade perante à opinião popular. Ademais, juntamente às características políticas do conflito estão as questões econômicas, que, a partir da descoberta de grandes jazidas de petróleo na plataforma continental da Guiana em 2015, passaram a ganhar uma importância maior do que a disputa pelo território continental. O litígio passou a receber, então, novos contornos e as reclamações venezuelanas estenderam-se de maneira mais incisiva ao território marítimo, que inclui o petróleo, importante recurso econômico. Tanto os interesses venezuelanos quanto os guianeses tornaram-se crescentes.

A atuação venezuelana em relação a sua soberania sobre a região do Essequibo pode ser considerada limitada pela presença de empresas multinacionais americanas e europeias na costa da Guiana, como a ExxonMobil e a Repsol, entre outras. Todavia, mesmo com tais limitações o governo da Venezuela tem realizado atividades militares na fronteira com a Guiana, o que demonstra os interesses venezuelanos vigentes sobre o território em litígio e também representa uma ameaça ao governo guianês.

A disputa geopolítica na fronteira Venezuela-Guiana não demonstra sinais de que terá uma solução em curto prazo, já que não há negociações significativas desde o Acordo de Genebra, de 1966. Em razão dos importantes recursos econômicos existentes e por envolver uma causa nacionalista, a contenda pode ser classificada como uma das mais importantes disputas geopolíticas contemporâneas no Atlântico Sul.

## 6 REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Rafael Pinheiro de. **As disputas entre a Venezuela e a Guiana pela região de Essequibo:** História e atualidade de uma polêmica. In: Seminário de Relações Internacionais Graduação e Pós-Graduação da ABRI, 3., 2016, Florianópolis. Anais, 2016. Disponível em: <<http://www.seminario2016.abri.org.br>> Acesso em: 22 mar. 2017.
- BORBA, Vanderlei. Fronteiras e Faixa de Fronteira: Expansionismo, Limites e Defesa. **Históriae**, Rio Grande, v. 4, n. 2, p.59-78, jun. 2013. Semestral. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/hist/article/viewFile/4131/2524>>. Acesso em: 21 mar. 2017.
- BRONSTEIN, Hugh. At U.N., Guyana blasts Venezuela over century-old border spat. **Reuters**, Londres, 29 set. 2015. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-un-assembly-guyana-venezuela-idUSKCN0RT2CA20150929>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

- CARNEIRO, Camilo Pereira; CALDERÓN, Patricia Elena Giraldo. Relación Brasil-Venezuela: Interacciones transfronterizas, integración amazónica y la cuestión indígena. **Repensar las Fronteras, la Integración Regional y el Territorio**, Heredia, v. 1, n. 5, p.221-230, 09 fev. 2017.
- DELCY Rodríguez le respondió a Guyana tras comunicado “errático” sobre el Esequibo. Produção de Diario Panorama. [s.l.], 2015. (6 min.), son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=etdzzLCD7p0>>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- DIAS, Cristiano. Nabuco e o Essequibo. **Estadão**, São Paulo, 03 set. 2015. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/dois-dedos-de-historia/nabuco-e-o-essequibo/>>. Acesso em: 07 jul. 2017.
- GILDERHUS, Mark T. The Monroe Doctrine: Meanings and Implications. **Presidential Studies Quarterly**, [s.l.], v. 36, n. 1, p.5-16, mar. 2006. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1741-5705.2006.00282.x>.
- GUIANA. Guyana Geology and Mines Commision. **Petroleum**. 2017. Disponível em: <<http://www.ggmc.gov gy/main/?q=divisions/petroleum>>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Foreign Affairs. **President meets with top oil exploration stakeholders**. Georgetown, 10 maio 2017. Disponível em: <<http://www.minfor.gov gy/news/president-meets-with-top-oil-exploration-stakeholders/>>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. The Guyana Office for Investment. **Energy Sector**. 2015. Disponível em: <<http://goinvest.gov gy/sectors/energy/>>. Acesso em: 03 jul. 2017.
- ISHMAEL, Odeen. **The Guyana Story: From Earliest Times to Independence**. Bloomington: Xlibris, 2013. 692 p.
- \_\_\_\_\_. **The Trail of Diplomacy: The Guyana-Venezuela Border Issue**. Bloomington: Xlibris, 2013.
- MACHADO, Lia Osório. Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p.9-29, jan. 2000.
- MANRIQUE, Luz Coromoto Varela. Isla de Aves y el Laudo español de 1865. Entre el derecho y la fuerza. **Procesos Históricos**, Mérida, v. 3, n. 2, p.1-56, 27 jan. 2006. Semestral. Disponível em: <[http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23127/1/luz\\_varela.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23127/1/luz_varela.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2017.
- MARTÍNEZ, Mario Valero. **La cuestión de la Guayana Esequiba**. Entrevista via internet, realizada em 06 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Visión geopolítica e histórica de las fronteras de Venezuela y Guyana. **Revista Geopolítica**, Natal, v. 7, n. 1, p.112-132, fev. 2016. Semestral. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/144/147>>. Acesso em: 25 mar. 2017.
- MENICUCCI, Silvia; SANTOS, Patrícia Gonçalves dos; PORTO, Camila Paschoal e Lau-ra. ApexBrasil. **Joint Venture – Considerações gerais**. 2014. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/joint-venture/>>.

apexbrasil.com.br/uploads/Ficha Legal - Joint Venture Internacional - PDF (1).pdf>. Acesso em: 02 jul. 2017.

MIROFF, Nick. O interesse de Maduro em parte da Guiana. **Estadão**, São Paulo, 16 jul. 2015. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,o-interesse-de-maduro-em-parte-da-guiana--imp-,1726079>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

MOBBS, Philip M. **2013 Minerals Yearbook: GUYANA [ADVANCE RELEASE]**. 2015. Disponível em: <<https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-gy.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEIROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010. 383 p.

NEUMAN, William. In Guyana, a Land Dispute With Venezuela Escalates Over Oil. **The New York Times**, Nova Iorque, 18 nov. 2015. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2015/11/19/world/americas/in-guyana-a-land-dispute-with-venezuela-escalates-over-oil.html?\\_r=1](https://www.nytimes.com/2015/11/19/world/americas/in-guyana-a-land-dispute-with-venezuela-escalates-over-oil.html?_r=1)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

OLIVEIRA, Rafael da Silva. **Mobilidades transgressoras, geografias ignoradas**: itinerários e emaranhamentos envolvendo territorialidades de garimpeiros no Suriname. 2013. 400 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia Humana, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ONU. **World Population Prospects: Key findings & advance tables**. 2017. Disponível em: <[https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2017.

OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries). **OPEC Annual Statistical Bulletin**. 2017. Disponível em: <[http://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/ASB2017\\_13062017.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2017_13062017.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PARIMBELL, Matías. **Guianese Shield**: Integration and Development Hub. 2016. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/guianese-shield-hub.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 19ª edição. São Paulo: Record, 2010. 174 p.

SCHOMBURGK, Robert H. **No. 1: Report of Robert H. Schomburgk on the Surveys of the Boundary Commission**. 1841. Disponível em: <<http://www.guyana.org/suriname/report1.html>>. Acesso em: 20 maio 2017.

SELLIER, Jean. **Atlas des peuples d'Amérique**. Paris: La Découverte, 2013. 208 p. Cartografia de: Bertand de Brun, Anne Le Fur.

SINGH, Chaitram. **Guyana: Politics in a Plantation Society**. New York: Praeger Publishers, 1988. 175 p.

TAMAYO, Isbelia Sequera et al. **Veinticinco años de pensamiento económico venezolano**. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas, 2008. 696 p.

THE GUYANA NATIONAL SEMINAR OF THE NEW PETROLEUM PRODUCERS DISCUSSION GROUP; 1, 2017, Georgetown. **Good Governance: Preparing for First Oil.** 2017. 6 p. Disponível em: <[https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/2017-02-24-guyana-national-seminar-summary\\_3.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/2017-02-24-guyana-national-seminar-summary_3.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

THE WORLD BANK. **Guyana:** Country Profile. 2016. Disponível em: <[http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=GUY](http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=GUY)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **The World Bank in Guyana.** 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/guyana/overview>>. Acesso em: 17 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **The World Bank in Venezuela.** 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/venezuela/overview>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

TRUMP'S New Weapon Against Venezuela: Oil-Rich Essequibo? **TeleSUR.** Venezuela 17 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/english/news/Trumps-New-Weapon-Against-Venezuela-Oil-Rich-Essequibo-20170217-0028.html>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

UNITED NATIONS. **Acuerdo para Resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la frontera entre Venezuela y Guyana Británica.** 1966. Disponível em: <[http://www.consulvenevigo.es/subido/ACUERDO\\_GINEBRA\\_ONU\\_1966.pdf](http://www.consulvenevigo.es/subido/ACUERDO_GINEBRA_ONU_1966.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

VASCONCELOS, Severina Abreu. **Essequibo: Percepção venezuelana sobre o litígio territorial, 1966-2012.** 2014. 199 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista.

VEGAMIAN, P. Félix María de. **El Esequibo frontera de Venezuela:** Documentos históricos y experiencias personales. Madrid: Raycar, 1968. 385 p.

VENEZUELA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Unidad Especial de Guyana. **Los derechos venezolanos de soberanía en el Esequibo.** Caracas. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno. **La verdad sobre el Esequibo.** Caracas. 2015. Disponível em: <[http://www.telesurtv.net/pages/PDF/La\\_verdad\\_sobre\\_el\\_Esequibo.pdf](http://www.telesurtv.net/pages/PDF/La_verdad_sobre_el_Esequibo.pdf)> Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. **El Laudo Arbitral de París: 116 Anos de Conjura Imperialista.** 2015. Disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2015/11/116-a--os-conjura-imp-Esequibo.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. **Recursos Naturales.** Caracas. 2017. Disponível em: <<http://esequibo.mppre.gob.ve/index.php/capitulo-iii/12/32>>. Acesso em: 17 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. **Capítulo IV:** Cronología del proceso de reclamación controversia limítrofe con la Guayana Esequiba. Caracas. 2009.

# **SOCIEDADE DE CONSUMO: O DIREITO FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO CONTRA PRODUTOS PIRATEADOS E CONTRABANDEADOS**

*Gabriel Vargas Ribeiro da Fonseca<sup>212</sup>*

*Javert Ribeiro da Fonseca Neto<sup>213</sup>*

---

A fim de melhor elucidar o assunto, perquirir-se-á brevemente acerca da origem constitucional do direito do consumidor, de modo a inferi-lo como Direito Fundamental. Como tal, será verificado que detém exigibilidade plena, podendo ser invocado pelo Poder Judiciário, no caso de inércia de Poder Público, inclusive. Mais do que isso: os direitos fundamentais estão erigidos ao status de preceito constitucional, caso em que qualquer norma infraconstitucional que lesione a efetivação destes direitos poderá ser derrogada. Nesse diapasão, é forçoso reconhecer que os direitos fundamentais direcionam a atuação do Estado com o fim de possibilitar aos seres humanos uma melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade. O objetivo deste capítulo é não olvidar, contudo, o que acontece na prática que, por vezes, se posiciona na contramão desses preceitos teóricos, resultando, desta forma, na inoperância do texto constitucional. Tal falha é perceptível especialmente nas fronteiras do nosso país, onde constantemente transita número de produtos ilícitos que contaminam nossa sociedade nas mais diversas áreas, sobretudo na saúde, segurança e economia, além das consequências desastrosas na sociedade como um todo. Pontue-se mais: inegavelmente estamos

---

212 Mestrando em Direito no Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil; Especialista em Direito Imobiliário pela Universidade Positivo; Graduado em DIREITO pela Universidade Positivo. Advogado – ADVOGADO NO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA ‘RIBEIRO DA FONSECA SOCIEDADE DE ADVOGADOS’; Contato: javert@ribeirodafonseca.com.br.

213 Mestre em Direito Stricto Sensu pela UNISINOS/RS, Especialista em Processo Civil pela Faculdade Curitiba de Direito; Graduado em DIREITO pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado - DIRETOR NO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA ‘RIBEIRO DA FONSECA SOCIEDADE DE ADVOGADOS’; Coordenador de Pós-Graduação Lato Sensu em Reformas Processuais, e também Direito Tributário Moderno, ambos pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas; Professor da graduação do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas UDC (Defesa do Consumidor e Direito Processual Civil); DIRETOR JURÍDICO DO IDESF. Contato: javert@ribeirodafonseca.com.br.

inseridos numa sociedade eminentemente de consumo massivo, em que se busca ter acesso ao sem número de bens de consumo que são parte indissociável das necessidades hodiernas do “homem comum” - como telefonia, internet, banco, seguro, alimentos, vestuário, segurança e saúde. Ao passo em que se reconhece que na denominada “sociedade de consumo” o cidadão notadamente respeitado deve ter acesso a bens de consumo – ao menos, minimamente -, deve-se impreterivelmente garantir-lhe uma relação de consumo amplamente segura. Isto, por meio de uma intervenção estatal pautada na promoção da defesa do consumidor, cujo direito deve ser rigorosamente aludido como direito fundamental do cidadão e um dever cogente do Estado. Posto isto, então, exsurge o dever do Estado de proteger o consumidor de produtos contrabandeados e pirateados, pois é preceito fundamental a “proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos”. Pois, conforme será demonstrado, a não observância de normas técnicas e de segurança tem precisamente como consequência inúmeros riscos à saúde e à segurança do consumidor.

Para introduzir o tema proposto, necessário se faz a Defesa do Consumidor como trazida em direito de origem constitucional – direito jurídico-fundamental<sup>214</sup> –, destacado como princípio de ordem econômica – artigo 170, V da Constituição Federal (CF) – e como garantia individual e coletiva dos cidadãos – artigo 5º, XXXII, da CF. Portanto, tratar de questões atinentes à relação de consumo é tratar de Direito Fundamental.

Nossa Constituição apregoa que os direitos fundamentais possuem aplicação imediata, por força do seu artigo 5º, §1º. Ao mesmo tempo, os direitos fundamentais estão insculpidos como cláusulas pétreas, à luz do quem estatui o artigo 60, §4º, inc. V, da CF/88, o que lhes dá salvo-conduto perante a queda de braço política, servindo de ‘trunfos’<sup>215</sup> em favor dos mais vulneráveis.

A importância dos direitos fundamentais lhe atribui exigibilidade plena, razão em que, diante da inércia do Poder Público, esses direitos podem ser implementados através do Poder Judiciário. Mais do que isso: os direitos fundamentais estão erigidos ao *status* de pre-

---

214 “Como analisado alhures, a Constituição de 1988 elevou a defesa do consumidor à categoria de direito fundamental. A promoção da defesa do consumidor passou a ser um dever do Estado. Entretanto, além desse foco, pelos motivos já sopesados neste estudo, tem-se que esses direitos também devem ser respeitados nas relações existentes entre os particulares. Trata-se de uma nova interpretação do direito privado com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana. Vale dizer, considerando-se a evolução anteriormente estudada e o fato de os consumidores serem a parte vulnerável no mercado de consumo, o tema passa a ser abordado tendo em vista as necessidades dos consumidores e o respeito à sua dignidade, saúde, segurança, interesses econômicos, bem como a melhoria da sua qualidade de vida”. (FILHO, Eujeicio Coutrim Lima. A defesa do consumidor como um direito fundamental: aspectos relevantes da constitucionalização do direito. Revista Jus Navigandi, Teresina, 16 jul. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40894>>. Acesso em: 10 out. 2017).

215 Sobre este tema, veja: NOVAIS, Jorge Reis. Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria. Coimbra editora, 2006.

ceito constitucional, caso em que qualquer norma infraconstitucional que cause ranhura à efetivação destes direitos poderá ser derrogada.

Ademais, os direitos fundamentais apresentam-se, pois, como uma conquista da razão ético-jurídica, intimamente ligados à dignidade da pessoa humana, positivados no plano constitucional do estado-nação, que por sua relevância conceitual concebe um “sistema de valores” que fundamenta e legitima toda a ordem jurídica<sup>216</sup>.

Toda esta abordagem serve apenas para estabelecer que, em se tratando de direitos fundamentais, os reflexos jurídicos daí decorrentes são de extrema relevância.

Os direitos fundamentais impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), no intuito de possibilitar aos seres humanos uma melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade. Nessa acepção, os direitos fundamentais funcionam como uma alavancas ou uma catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para ter uma vida digna.

Neste sentido, nosso Estado (democrático) tem o dever de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, na exata dicção do texto constitucional. Noutros termos: tais preceitos refletem em um dever do Estado e um direito da sociedade.

Anote-se também que a CF, em seu artigo 6º, estabelece o mínimo que cada indivíduo necessita: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Atente-se que todos os direitos sociais aqui invocados estão intimamente ligados à dignidade da pessoa humana<sup>217</sup>.

Todavia, não é isso que se vê na prática, pois o Estado está bem aquém do desejável para garantir esse “mínimo constitucional”, o que, atrelado à ignorância da sociedade quanto aos seus direitos, ou como exercê-los, resulta na inoperância do texto constitucional.

Isso se revela facilmente ao percebermos quão desprotegidas estão nossas fronteiras, onde diuturnamente atravessa um sem número de produtos ilícitos que contaminam nossa sociedade, nas mais diversas áreas, sobretudo na saúde, segurança e econômica, além das consequências desastrosas na sociedade como um todo.

216 MORAES, Maria Celia Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org). Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. P. 107-148. p. 114-126.

217 Exatamente estes são os ensinamentos de Ingo Sarlet em: SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, p. 551-602, 2006.

Pontue-se mais: inegavelmente estamos inseridos numa sociedade eminentemente de consumo<sup>218</sup>, massivo, em que se busca ter acesso ao sem número de bens de consumo que são parte indissociável das necessidades hodiernas do “homem comum”, tais como telefonia, internet, banco, seguro, alimentos, vestuário, segurança e saúde. Então, sendo a ‘sociedade de consumo’ para que o cidadão tenha sua dignidade enquanto pessoa humana respeitada é indispensável que tenha acesso aos bens de consumo – a um mínimo razoável –, ao mesmo tempo em que esta relação de consumo deve ser sadia<sup>219</sup>. Por consequência, a intervenção estatal na promoção da defesa do consumidor é um direito fundamental do cidadão e um dever cogente do Estado.<sup>220</sup>

Com efeito, foi visando à proteção do direito fundamental de consumir um mínimo necessário de bens, buscando concretizar a dignidade da pessoa humana inserida numa sociedade de consumo, que veio à lume o CDC, ou melhor, a Lei 8.078/90: Código de Defesa do Consumidor. Desde então passou a vigorar um microssistema legislativo, com valores e princípios próprios, de feição multidisciplinar, posto se relacionar com todos os ramos do Direito – material, processual, civil, criminal, administrativo, ambiental –, “*ao mesmo tempo em que atualiza e dá nova roupagem a antigos institutos jurídicos*”<sup>221</sup>, como bem consignou FILOMENO.

*O CDC é, portanto, uma lei multidisciplinar, principiológica, de cláusulas gerais, repercutindo-se numa norma cogente, dado que já em seu artigo 1º destacou-se tratar de uma lei de “ordem pública e interesse social”.*

---

218 “O desenvolvimento e a expansão da sociedade de consumo recolocam, tanto quanto ampliam, este valor caro à modernidade, ou seja, o indivíduo, enquanto efetivo sujeito do processo social transformando-se, em uma espécie de “estrutura civilizatória” da própria modernidade”. (RETONDAR, Anderson Moebus. A (re) construção do indivíduo: a sociedade de consumo. Sociedade e Estado, Brasília, v. 23, n. 1, p. 137-160, jan./abr 2008, pgs. 148).

219 “(...) seria plausível afirmar que, no plano da sociedade de consumo contemporânea, marcada por uma cultura ao mesmo tempo altamente fragmentada e objetiva, a questão do “indivíduo” enquanto agente do processo social torna-se imperativa por um motivo especial: ele passa a ser a principal referência para a constituição de identidades, isto é, passa a constituir uma das principais referências a partir da qual grupos e segmentos sociais se formam, de acordo com a absorção de marcos de identificação como símbolos, signos, imagens e representações que se encontram dispostos em um sistema de consumo que compreende desde o mercado até as estruturas de comunicação social, como a indústria cultural e a publicidade. A questão do “indivíduo” – enquanto elemento estrutural deste processo – torna-se, então, patente, tendo em vista que a “ele” se reporta a consolidação de marcas identitárias, que somente se fixam através de sua “adesão” ou não a tais marcas, encontrando-se estas associadas aos objetos dispostos hierarquicamente no interior do sistema de consumo”. (RETONDAR, Anderson Moebus. A (re)construção do indivíduo: a sociedade de consumo. Sociedade e Estado, Brasília, v. 23, n. 1, p. 137-160, jan./abr 2008, pgs. 149).

220 CF. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

221 FILOMENO, José Brito. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 20.

*Vai daí que todo o arcabouço que sustenta a Lei 8.078/90 impõe dever de obediência e, sendo assim, atendimento aos seus princípios norteadores insculpidos em seu Art. 4º que estabelece que “A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo”. Dentre tais princípios destaca-se o dever de (inciso II) ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor: a) por iniciativa direta; b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas; c) pela presença do Estado no mercado de consumo; d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho; (inciso V) incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo; (inciso VI) coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;*

*Da mesma forma o artigo 6º do CDC estabelece de forma bastante destacada que existem direitos básicos pleno iure, que fixam, dentre outras imposições, o dever do Estado em promover (inciso I) a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; e (inciso III) a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;*

Com efeito, tendo nascido de expressa disposição constitucional, a Lei 8.078/90 impede a instituição de textos normativos que tenham por fim afastar ou impedir a aplicabilidade do seu texto, em questões que envolvam relações de consumo, vez que seu surgimento teve por finalidade dar concretude às regras e princípios inerentes à defesa do consumidor preceituados na Carta Magna. Sendo assim, afastar a aplicação da Lei consumerista é negar vigência a uma cláusula pétreia: a defesa do consumidor.

O ordenamento jurídico bate de frente, hoje, contra arbítrios ostensivos e abusividades gritantes que sempre imperavam entre nós até o advento providencial deste Código (que veio para mudar e para ficar, não para simplesmente completar tudo quanto até então em vigor no trato de questões atinentes a relações de consumo).

Partindo destes pródomos, finca-se o dever do Estado em proteger o consumidor de produtos contrabandeados e pirateados, pois é preceito fundamental a “*proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos*”.

No mesmo prato da balança, sabe-se que a falsificação de produtos traz riscos à saú-

de e à segurança do consumidor. A pirataria de produtos de higiene, cigarros, perfumes, peças de automóveis, elétricos, preservativos, e até medicamentos está diretamente ligada a uma potencial nocividade se consumidos.

São diversos países de diferentes continentes que atualmente integram a *blacklist* de pirataria, sendo que, dentre os 10 líderes do ranking, 03 deles são da América Latina<sup>222</sup>.

Acredita-se que a grande maioria dos produtos piratas comercializados atualmente no Brasil e no mundo é fabricada em países que não respeitam normas técnicas e onde não existem órgãos reguladores, tais como se tem no Brasil, como as normas da ABNT, ANVISA, PROCOM, dentre outros. Mesmo assim a indústria brasileira de falsificação também é bastante atuante (conforme relatou a Agência de Comércio Exterior dos Estados Unidos, em seu Relatório Especial 301).

Apesar do incansável combate pelos órgãos de segurança, estes produtos piratas também submetem a vida do consumidor a risco, podendo até lhe causar a morte, pois representam verdadeiros venenos que trazem substâncias perigosas.

A par disto, sabe-se que tintas em geral, perfumaria, medicamentos e bebidas falsificadas, por exemplo, são feitos com substâncias como iodo, álcool etílico e até metanol, que propiciam reações alérgicas, botulismo, hepatite, cegueira e até a morte – ainda que em pequenas quantidades.

A Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) elaborou intensa pesquisa (desde 2012<sup>223</sup>) e revelou que no cigarro que vem do Paraguai **são utilizados pelos fabricantes paraguaios teores impróprios de nicotina e alcatrão, misturando-se o fumo com pesticidas e inúmeras outras substâncias químicas proibidas pela ANVISA**<sup>224</sup>. A pesquisa ainda apurou que os cigarros pirateados e até mesmo os contrabandeados contêm indesejáveis pêlos de animais, terra, areia vestígios de plásticos, restos de insetos, colônias de fungos, ácaros e metais cancerígenos como chumbo, cádmio, níquel, cromo e manganês.

Pior que isso, viu-se que algumas marcas contrabandeadas têm quantidade de chumbo<sup>225</sup> muitas vezes superior à permitida pela ANVISA. Outro exemplo é a quantidade de nico-

---

222 Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/2016-05-04/os-3-paises-da-america-latina-em-lista-negra-da-pirataria-internacional.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

223 Disponível em: <<http://www.uepg.br/noticias.php?id=8890>>. Acesso em: 10 out. 2017.

224 Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/tabaco>>. Acesso em: 10 out. 2017.

225 Chumbo: Outras marcas apresentaram o dobro de chumbo do que o valor médio encontrado em cigarros comercializados legalmente em países como o Paquistão e valores superiores a 116 vezes ao encontrado, em média, em cigarros vendidos legalmente no Brasil. O chumbo é um metal extremamente tóxico e pode afetar cérebro, rins e sistema nervoso. Pesquisas relacionam o aumento nos níveis desse metal com a redução do quociente de inteligência e, recentemente, associaram o chumbo presente no tabaco ao mau desenvolvimento de fetos. Disponível em: <<http://www.uai.com.br/app/noticia/saude/2014/08/06/noticias-saude,191900/cigarros-contrabandeados-tornam-o-tabagismo-ainda-mais-perigoso-entendente.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2017.

tina de um cigarro paraguaio ser de dez a 20 vezes superior ao produto nacional. “*Antes desse trabalho, apenas ouvíamos, de forma generalizada, que o produto ilegal era pior. Agora, podemos provar que são mais perigosos*”, advertiu o coordenador do Grupo de Pesquisa Química Analítica Ambiental e Sanitária (QAAS) da UEPG, Sandro Xavier de Campos.

Cleber Pinto da Silva, autor da Pesquisa, lembrou que “*O mais importante é o fumante entender que, ao optar por um cigarro paraguaio, ele está se expondo a riscos maiores de desenvolver doenças relacionadas ao tabagismo*”, para tanto a pesquisa da UEPG avaliou também as duas marcas nacionais mais vendidas no Brasil para comprovar que elas são “*mais seguras*” do ponto de vista de rigor na produção. Basta aquilatar-se o fato de que a quantidade de nicotina de um cigarro paraguaio é de dez a vinte vezes maior que do nacional.

Além do risco à saúde, deve-se também frisar o fato de que quem compra produto pirateado deve estar ciente de que pode ter prejuízo financeiro irreversível. Isto porque os produtos piratas são vendidos por camelôs que não emitem nota fiscal e não contam com nenhum tipo de garantia sobre os direitos do consumidor e colocam sua saúde e segurança em risco, já que **produtos contrabandeados/falsificados** não estão sujeitos às normas de qualidade, higiene e segurança impostas pelo governo.

De mais a mais, o IDESF<sup>226</sup> (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira – com sede na cidade de Foz do Iguaçu/PR, maior porta de entrada de produtos contrabandeados no país) realizou importante e apurado estudo em que verificou que os cigarros contrabandeados que entram no país provocam um prejuízo de 6 bilhões de reais para as empresas e governos.

É ressaltado que o aumento de impostos e os reflexos da crise econômica, somada à notória fragilidade das fronteiras, são fatores que alavancam o fomento do contrabando no Brasil, de tal forma que entre 2014 a 2016 os prejuízos chegam a 130 bilhões, segundo o Movimento Brasil Legal<sup>227</sup>, que engloba mais de 30 entidades que lutam contra o comércio ilegal.

Na busca incansável de dias melhores, o IDESF aprofundou a pesquisa e apresentou dados inéditos sobre o custo do contrabando no país. Infelizmente, constatou-se que esta prática alcança todos os níveis da sociedade. De acordo com dados da equipe de repressão aduaneira da Receita Federal em Foz do Iguaçu, 72% dos veículos roubados ou furtados que

226 Destacado Instituto que tem como missão desenvolver, produzir e executar estudos e projetos que promovam a integração e o desenvolvimento econômico e social das regiões de fronteira, por meio do fortalecimento das relações diplomáticas, reforçando o sentido de pertencimento de cada região, assim como proporcionar ferramentas para a valorização e proteção da indústria, do comércio e das atividades legais e formais, o qual ao longo dos anos se revelou ser destacada referência na elaboração de projetos e estudos que promovam o desenvolvimento integral das regiões de fronteira, aportando ferramentas para a criação de políticas públicas, valorizando a população e protegendo a indústria, o comércio e as atividades legais e formais.

227 Disponível em: <http://www.etco.org.br/noticias/entidades-denunciam-que-contrabando-da-prejuizo-de-r-130-bilhoes-ao-brasil/>. Acesso em: 10 out. 2017.

são apreendidos por serem utilizados pelo contrabando de cigarros (os campeões desse tipo de crime) são veículos de famílias que vivem em cidades no interior do país.

Outra constatação desse levantamento é que, anualmente, cerca de R\$ 600 milhões são pagos em corrupção que envolve somente a entrada do item cigarros. A lucratividade do contrabando é estratosférica. Só do Paraguai para o Brasil são R\$ 20 bilhões em mercadorias contrabandeadas por ano, de acordo com dados da Receita Federal. Com esse valor seria possível construir 3,8 mil creches, 21 mil quilômetros de rodovias ou 285 mil casas populares!!

O levantamento “Custo do contrabando”, que acaba de ser elaborado pelo IDESE, elenca os dez setores mais afetados por essas práticas criminosas. Em primeiro lugar estão os cigarros – as quadrilhas de cigarreiros são conhecidas pelas autoridades policiais como as mais violentas, desbancando os traficantes. Na sequência estão os seguintes segmentos: medicamentos, óculos, relógios, informática, eletrônicos, perfumes, brinquedos, vestuário e bebidas.

O contrabando não causa prejuízos apenas às indústrias, às marcas e aos governos com a perda de impostos, mas, também, fecha postos formais de trabalho, financia o narcotráfico e gera risco à integridade e saúde do consumidor, quando a pessoa acha normal adquirir remédios, bebidas e brinquedos falsificados e contrabandeados.

Inobstante tudo isso, que já é demasiadamente preocupante, outra constatação revelou-se bastante alarmante. Diz razão ao fato de que, conforme noticiou importante ferramenta de comunicação do governo federal – o Portal do Consumidor<sup>228</sup> –, uma pesquisa evidenciou os hábitos dos brasileiros quando o assunto é contrabando. Veja-se: “*muita gente fala mal, sabe que é ruim, mas compra assim mesmo. Uma de cada três pessoas ouvidas pelo Datafolha confessou que já comprou produtos contrabandeados, e não é preciso ir longe para encontrar esses produtos*”.

Por quê? A maioria dos entrevistados indicou como principal vantagem o preço baixo. “E nesse caso não tem aquela história de comprar gato por lebre: o brasileiro sabe que se trata de um produto de baixa qualidade”.

Ainda segundo a pesquisa noticiada pelo ‘Portal do Consumidor’<sup>229</sup>, realizada pela Datafolha, “*92% acreditam que, se os preços dos produtos vendidos legalmente fossem mais baixo, deixariam de comprar mercadorias contrabandeadas*”. Ao todo, 60% das pessoas entrevistadas disseram que não sabem reconhecer um produto contrabandeados. Quase a metade

---

228 Disponível em: <<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/noticia.asp?id=28249>>. Acesso em: 10 out. 2017.

229 Foi lançado em 15 de março de 2002. Serve como um instrumento de referência, em parceria com entidades civis e órgãos públicos, para informar e formar os consumidores quanto ao melhor uso do poder de compra, adequada utilização e descarte de produtos ou contratação de serviços, contribuindo com os setores produtivos na busca da melhoria contínua da qualidade, no equilíbrio das relações de consumo, na minimização dos riscos ambientais e no fortalecimento da cidadania (Disponível em: <[www.portaldoconsumidor.gov.br](http://www.portaldoconsumidor.gov.br)>. Acesso em: 10 out. 2017).

dos entrevistados apontou o Governo Federal como o maior culpado pelo contrabando.

O líder isolado do ranking de produtos contrabandeados é o cigarro, que sozinho atinge o índice de quase 70% de tudo que entra no País. Sabe-se que a maior parte deste produto vem do Paraguai, já que lá o imposto do produto é de 16%, enquanto que no Brasil esse índice beira os 80%. O valor do produto não é alto, por isso é vendido em *cash* de tal forma que gera alta liquidez, ao mesmo tempo em os contrabandistas possuem um complexo esquema logístico para transportar o produto da fronteira até o restante do país, mesmo assim conferindo uma boa margem de lucratividade aos contrabandistas.

Não se há de negar a necessidade de o governo federal arrecadar impostos, mas também não se pode fazer tábula rasa ao fato de que a alta carga tributária encarece os produtos a ponto de favorecer o mercado de produtos ilegais. Hodieramente, a arrecadação atinge seu limite, o que repercute negativamente, já que isso acaba induzindo para a sonegação ou diminuição da produção, que gera menos empregos e circulação de mercadorias e riquezas.

Esse processo é perceptível na indústria de cigarros. Veja-se: a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda que se taxe o produto para inibir o consumo, por isso quase que no mundo todo o cigarro recebe relevante carga tributária. Todavia, o cigarro contrabandeado é exceção, pois não só não recolhe impostos como se torna atrativo justamente porque sobre o cigarro vendido legalmente incide altíssima carga tributária. Enquanto a venda dos produtos legalizados cai 8% ao ano, os contrabandeados crescem em igual proporção. Tem-se disso que o consumo não regrediu em razão dos altos impostos, como recomenda a OMS, apenas migrou para o consumo ilegal e prejudicial à saúde. Em síntese, a estratégia do governo federal até aqui apenas fomentou ainda mais o crescimento do mercado ilegal.

A repressão a este crime organizado é a única medida.

Mas, assim como o crime é ‘organizado’, seu combate também o deve ser. Vale dizer: deve-se definir uma estratégia articulada de controle nas fronteiras. A repressão combativa, eficaz e organizada é medida que se impõe para que possa estancar essa sangria desenfreada de criminalidade e prejuízos para a ordem econômica, social, saúde e segurança do país.

Bem por isso que o então Ministro das Relações Exteriores, José Serra, destacou que “*O contrabando tem o viés de ser um problema macroeconômico, que afeta a geração de empregos, a arrecadação de impostos e todos os negócios que funcionam regularmente, e é um problema grande de segurança pública, já que os contrabandistas operam no âmbito de grandes organizações criminosas internacionais*”. Segundo o Ministro José Serra “*O custo de aumentar a presença do Estado nessas ações é mínimo em face dos benefícios que serão gerados em termos de arrecadação e diminuição da criminalidade. Qualquer medida de redução de gastos no combate aos ilícitos fronteiriços é absolutamente antieconômica*” – conforme noticiou o Estadão.<sup>230</sup>

230 Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/ geral,politica-de-combate- ao-contrabando-deve->>

O contingente de agentes envolvidos em segurança pública na região de fronteira é fator preocupante e sua correção inadiável. Nesse sentido o Ministro José Serra informou que o governo atual está com uma nova política de fronteira: “*A cooperação de outros países é indispensável, porque o Brasil tem uma fronteira terrestre de 16,8 mil quilômetros, com nove ou 10 países, quase cinco, seis vezes a fronteira entre Estados Unidos e México. E lá tem 20 mil homens atuando e aqui a escassez de pessoal da Polícia Federal é total*”<sup>231</sup>.

O combate deve ser constante e crescente, e deve focar alguns pontos concomitantes de ação que são necessários: reforçar a coordenação interna entre os órgãos envolvidos; mobilizar recursos para reforçar a presença do Estado brasileiro na fronteira; fortalecer a coordenação entre os países vizinhos, com vistas a estabelecer uma verdadeira “governança regional” no combate ao contrabando, tráfico e outros ilícitos e buscar uma integração fronteiriça que valorize as populações locais.

Acredita-se que, para um cabal Controle de Fronteiras, deve haver integração entre os ministérios de Defesa, Justiça e Cidadania e Relações Exteriores, com apoio da PF, Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e Forças Armadas, também a sociedade organizada, todos aliados numa cooperação de informações, com equipamentos e contingente *quantum satis*.

A presença eficaz do Estado nas fronteiras e maior integração dos países vizinhos são aspectos que não podem ficar ladeados, pois somente agindo conjuntamente, em coordenação com os países da região, é que se alcançará uma ‘nova política de fronteira’.

Em remate, tem-se que o contrabando não afeta apenas a saúde do consumidor, mas também influencia a geração de empregos, arrecadação tributária, circulação de riquezas e fomenta ainda mais o crime organizado, em diversos aspectos. Neste contexto, enfrentar o contrabando é medida que se impõe para a recuperação econômica e social de nosso Brasil. O combate ao contrabando deve começar, preferencialmente, pelas fronteiras com trabalho de inteligência, cooperação interinstitucional, aumento do efetivo da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal e em parceria com os organismos estaduais de segurança pública. Reflexo disso será uma tributação e arrecadação razoáveis e proporcionais, aumento dos índices de emprego e baixa nos índices de criminalidade, respeito à dignidade da pessoa humana do consumidor e sobremaneira à sua saúde.

---

ser-de-governo- e-nao-de-ministerios-diz-serra,10000060385>. Acesso em: 10 out. 2017.

231 Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/politica-de-combate-ao-contrabando-dever-ser-de-governo-e-nao-de-ministerios-diz-serra,10000060385>>. Acesso em: 10 out. 2017.

# NOTAS SOBRE DIREITO DA INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: DILEMAS E DESAFIOS

*Gustavo Oliveira Vieira<sup>232</sup>*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Razões à Integração Regional e a Ressignificação das Fronteiras; 3. A Integração Regional Enquanto Novo Paradigma Político-Jurídico; 4. Integração Regional: Modelos em Disputa (O Referencial Europeu e os Regionalismos no Plural); 5. Considerações Finais; 6. Referências.

## RESUMO

O capítulo aborda a ressignificação das fronteiras no contexto da integração regional, à luz da seguinte pergunta: de que modo a integração regional redimensiona a forma de se enfrentar as questões fronteiriças? O íter percorrido para a problematização passa pelas razões da integração regional e sua conformação enquanto paradigmática à geopolítica em tempos de mundialização, passando por uma disputa de modelos e integração regional que impacta nas políticas a serem aplicadas às fronteiras. A premissa inicial parte do entendimento de que a condição pós-nacional da integração regional tornou-se paradigmática, razão pela qual as soluções aos desafios fronteiriços tornam-se transfronteiriços, na medida em que devam ser prospectados no entendimento interestatal – no marco da integração.

---

232 Reitor pro tempore da Universidade Federal da Integração Latino Americana em Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais e Integração da UNILA. Possui graduação (2002) e mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, (2005) e doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2012), com período sanduíche na University of Manitoba, Canadá (bolsista ELAP). Já atuou como docente, com vínculo, na UNISC, UNIFRA, UNISINOS e UFPel, principalmente para as disciplinas de Direito Internacional, da Integração, Direitos Humanos e Constitucional. Autor de três livros e de diversos artigos e capítulos de livros relativos a Direitos Humanos, Constitucionalismo e Desarmamento Humanitário. Ativista internacional pelo desarmamento humanitário da “International Campaign to Ban Landmines/Cluster Munition Coalition”, pela qual atuou como pesquisador e observador em conferências da ONU, OEA e demais eventos diplomáticos e de pesquisa internacionais em 4 continentes, em mais de 20 países. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional, , atuando principalmente nos temas direitos humanos e direito internacional humanitário. Coordenador do Núcleo de Estudos para Paz (CNPq) e da Cátedra de Estudos para Paz (IMEA/UNILA). Contato: [gustavo.vieira@unila.edu.br](mailto:gustavo.vieira@unila.edu.br).

## 1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio visa abordar as implicações que a integração regional, enquanto conjunto e tendência às políticas interestatais paradigmáticas, geram para se refletir sobre a condição das fronteiras nacionais num olhar transfronteiriço. De que maneira o Direito Internacional Público da Integração Regional e o Direito Comunitário abordam a questão (trans) fronteiriça? Considerando que está praticamente superado o problema da formação das fronteiras latino-americanas<sup>233</sup>, a integração regional gera que tipo de consequências às políticas públicas necessárias para a composição dos desafios próprios das fronteiras?

Os processos de integração regional constituem um fato histórico, fruto do redimensionamento vertical das Relações Internacionais, que tem elevado os espaços decisórios para além do Estado nacional, e engendrando novos foros da geopolítica, no ambiente regional. União Europeia, União Africana, Mercosul, Unasul, União Centro-Americana, Comunidade Andina, Caricom, Ecowas, entre tantas outras organizações internacionais de caráter integracionista, são exemplos do resultado desse novo espectro institucional que redimensiona o papel dos Estados na geopolítica, em reforço ao espaço regional, para produção de decisões políticas, criação de fontes de Direito, construção de políticas públicas variadas, entre tantas outras consequências importantes decorrentes da integração regional. Mas de que maneira essa nova reorientação geopolítica em direção à integração regional pós-nacional impacta sobre a governança das fronteiras estatais?

A premissa do presente texto orienta-se no seguinte entendimento: a condição pós-nacional, enquanto um fato histórico consolidado, impõe a necessidade de se construir soluções político-jurídicas não mais restritas ao mote do nacionalismo metodológico, mas agora também costuradas sob um cenário pós-nacional que impõe construção conjunta com outras soberanias, em co-decisão com outros Estados, em diálogo com atores próprios do contexto, que tradicionalmente não participavam dos espaços decisórios de maneira tão central. Isso não exclui o papel das políticas públicas nacionais às fronteiras, apenas inclui no processo a demanda por mais cooperação e elaboração de arranjos internacionais projetados enquanto políticas de Estado.

Porém, para que essa trilha seja aberta, há a necessidade de um repensar jurídico-político que viabilize os múltiplos processos de integração. Sob o crivo jurídico, as fronteiras estabelecem um marco territorial para o exercício da jurisdição estatal, e um ambiente fecundo para casos de realização do Direito Internacional Privado, que tem como tarefa resolver sobre a jurisdição competente e a lei aplicável acerca dos conflitos de leis no espaço com conexão internacional – afinal, a fluidez territorial da vida dos habitantes de fronteira subverte o en-

---

233 Sobre a formação das fronteiras latino-americanas, ver: VARGAS, Fábio Aristimunho. *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*. Brasília: FUNAG, 2017.

tendimento que a fronteira é o limite.

O que diferencia o espaço nacional de fronteira em relação aos demais é que se trata da porta de entrada e saída do país, cuja fluidez gera um conjunto de consequências jurídicas tão amplo quanto complexo. Desafios e especificidades também para as políticas públicas locais, dos entes subnacionais. São consequências jurídicas que entrelaçam as órbitas penais, civis, procedimentais, tributárias, previdenciárias, que deveriam ser transformadas com as implicações do Direito da Integração.

Portanto, o presente ensaio busca responder a seguinte questão: de que modo a integração regional redimensiona a forma de se enfrentar as questões fronteiriças? Quais soluções e desafios vêm, embarcados nesses processos? Para responder a isso, o desenvolvimento do presente texto apresenta três partes. Num primeiro momento traz-se as razões da integração regional e o modo como cada uma das razões muda o papel desempenhado tradicionalmente pelas fronteiras. Na sequência, fundamenta-se a premissa sobre a integração regional tornar-se um paradigma institucional para partir, e, na terceira parte, aborda-se o debate sobre os modelos institucionais/jurídicos/políticos/econômicos em disputa, reconhecendo a força do modelo europeu, mas também o pluralismo de projetos que a regionalização comporta.

## 2 RAZÕES À INTEGRAÇÃO REGIONAL E A RESSIGNIFICAÇÃO DAS FRONTEIRAS

Consideram-se três principais causas, por vezes mescladas com suas próprias consequências, que impulsionam e compelem os Estados à negociação de esquemas de integração regional (*paz, globalização econômica e anti-hegemonia*). Em primeiro lugar está a questão da *paz* e a acomodação das tensões por meio do ajuste dos fatores que prenunciam os conflitos armados; em segundo plano a motivação advém da *globalização econômica*, que “encurrala” os países economicamente pequenos nos sistemas de negociação do mercado global; e, em terceiro lugar, para promover o equilíbrio de poder à geopolítica mundial. Nesse sentido, a integração regional é gestada pelo viés *anti-hegemônico*, sob o aspecto econômico ou político-militar, redefinindo o sentido que as fronteiras devem assumir, cada vez mais direcionadas para integrar, para deixar fluir.

Os três elementos aparecem juntos em muitos dos casos, mas dependendo do momento histórico, das demandas internas e da (des)ordem internacional em vigor, um desses três pode ser preponderante, exigindo reformas e ajustes regionais para que o bloco atenda adequadamente as questões de interesse comum. Acomodadas as questões internas, intraregionais, fulcro de controvérsias internacionais mais graves, a integração econômica tende a assumir interesse maior para um progressivo aprofundamento legal, político, jurisdicional, social e cultural, permitindo uma dinâmica fronteiriça de nova intensidade.

Conforme dito acima, o primeiro elemento que se promove por meio da integração

é a busca pela *paz*. O problema da guerra e a vontade de se resolver de maneira mais permanente as ameaças que os países fronteiriços ainda representam ou representavam, em certo momento, motiva em grande parte as sistemáticas concessões de soberania para entes interestatais regionais. Nesse sentido, é possível se referir aos exemplos da integração nuclear Brasil-Argentina que, após convergirem na disposição de ambos parceiros à política de não proliferação nuclear, abriram-se os caminhos às futuras negociações do MERCOSUL<sup>234</sup>.

Na Europa, a institucionalização da autoridade intergovernamental sobre carvão e aço entre França e Alemanha por meio da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que fora outrora um “barril de pólvora” dos severos conflitos continentais, forjando um início mais concreto à integração europeia e a formação da EURATOM para criar um controle interestatal sobre energia atômica.

Evidente que a tematização da paz conjugada com a integração regional é pauta de séculos, conforme se vê na abordagem de Charles Irénée Castel de Saint-Pierre (1658-1743), mais conhecido como o Abade de Saint-Pierre, ficou registrada em 1713 no seu “Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa”<sup>235</sup>. Mais recentemente, inclusive, com a conhecida Declaração Schumann de 1950 de Robert Schuman e Jean Monnet sentenciava que “a integração era o passo indispensável, sem o qual a ‘paz mundial não poderia ser salvaguardada’”<sup>236</sup>.

De modo que a causa e os efeitos se confundem, pois a consolidação da paz no interior da região é a primeira consequência prática da integração. Isso não quer dizer *paz perpétua*, pois não há caminho sem volta no contexto intra-regional. Sempre será possível romper com as instituições diante de ameaças internas dos Estados ou de um conflito mais intenso. De qualquer forma, as chances de se chegar efetivamente a um conflito armado internacional entre os Estados membros da organização regional se tornam cada vez mais remotas. Os fatores em integração tendem a dissipar os conflitos pré-existentes e seus me-

---

234 A autora apresenta um amplo estudo sobre o programa de integração nuclear do Brasil com a Argentina, demonstrando como esta estratégia compartilhada entre os dois ex-rivais militares criou mecanismos de confiança entre ambos, com um acordo em 1980 (“Acordo de Cooperação para o desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear”, de maio de 1980) e um tratado para oficializar o processo (“Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil”, de novembro de 1988), com fiscalização mútua (pela “Declaração Conjunta de Fiscalização Mútua”, de 1990), até a adoção de acordos bilaterais sobre o tema do uso de armas nucleares conduziu ao uso pacífico da energia nuclear, contornando o receio da corrida armamentista entre ambos e revertendo em favor de um processo de integração por meio do PICAB (Programa de Integração Comercial Argentina-Brasil, que viria a ser o prenúncio do MERCOSUL). OLIVEIRA, Maria Odete. *Integração Nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: UFSC, 1996.

235 SAINT-PIERRE, Abbé de. Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa. Tradução de Sérgio Duarte. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/UNB/IPRI, 2003.

236 SILVA, Karine de Souza. *Direito da Comunidade Européia: fontes, princípios e procedimentos*. Ijuí: Unijuí, 2005, p. 25.

canismos de solução de controvérsias antecipam as soluções dos problemas maiores, antes ainda de serem amplificados. Os fóruns permanentes e especializados de interlocução regional, num primeiro momento, permitem hiperdimensionar as diferenças. Aos poucos, com a implementação efetiva das políticas integracionistas amplia-se a percepção de interdependência à opinião pública, e passam a envolver também os sistemas de defesa, organizados não mais apenas no nível nacional, mas já visando estratégias militares regionais, como o recém institucionalizado Conselho de Defesa da UNASUL<sup>237</sup> e o Conselho de Defesa e Segurança a União Europeia<sup>238</sup>. Tudo isso, em conjunto, vai aos poucos pavimentando os caminhos a uma paz mais e mais estável.

Nesse aspecto, a própria etimologia da palavra “fronteira” remonta ao radical “front”, do francês, enquanto *front* de guerra, de batalha, ou seja, de raiz bélica. Portanto, a fronteira designando o espaço geográfico onde os conflitos bélicos se realizavam, onde também foram plantadas minas terrestres e todo tipo de armamento empregado para impedir fluxo das tropas inimigas, em que o ápice da violência se realizava. Ante os processos de integração, ocorre uma necessária ressignificação sobre a função exercida pelas fronteiras, por um ambiente propício para as transformações dos conflitos, que se já não são mais bélicos, refletem e desvelam múltiplas diferenças e podem bem ser motivo de violências estruturais, como xenofobia, racismo, injustiças sociais em suas diversas facetas.

O segundo aspecto que direciona a bússola governamental à integração regional é a *globalização econômica*. Os desafios da competição pós-nacional, aos quais estão expostos os Estados nacionais para fazerem parte do mercado global, são amenizados ou pelo menos tendem a ser ajustados na medida em que os mesmos se integram uns aos outros para negociarem como partes, de uma organização regional, que se expressa em nome de todos os seus membros.

Ante a concorrência internacional avassaladora para a economia interna nos países de capitalismo tardio e as dificuldades de expor os produtos internos no mercado mundial, a integração regional cria chances para que ambos ocorram de maneira menos “traumática” à economia nacional, em processo de abertura. Além de robustecer o Estado nas negociações internacionais, a regionalização também é uma alternativa para o desenvolvimento. Para María Teresa Domínguez, “a integração constitui no século XXI uma ferramenta política que permite melhorar as condições de inserção no mundo já que implica maior poder de negociação e competitividade para seus componentes, que agora podem

237 UNASUR. Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. 11/12/2008. In: GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. El Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR: crónica de su gestación. Santiago: Ministério de Defensa, 2009, p. 63-66.

238 EUROPEAN DEFENCE AGENCY. European Defence Agency. Disponível em: <<http://www.eda.europa.eu/>>. Acessado em 20 out. 2017.

atuar como bloco”<sup>239</sup>.

No contexto da expansão do comércio internacional de bens e serviços e ampliação do trânsito de capitais, as regiões de fronteiras passam a ser acionadas tanto para realização de atos legalmente previstos, potencializando tudo que diz respeito à logística e aos novos arranjos de transportes e transferências, quanto para a subversão da licitude do comércio (descaminho e contrabando, *e.g.*) e das transações financeiras. Afinal, não é apenas o fluxo de comércio lícito que se expande a mundialização do capitalismo, também todas as formas de tráficos e contrabandos aproveitam as vias pavimentadas pela globalização econômica para explorarem, da sua maneira, novos mercados e novas potencialidades de lucros. Além das ilicitudes evidentes, também os pontos cegos da legalidade acabam por ser exploradas – como bem descrito pela jornalista Denise Paro sobre os “caminhos e descaminhos” de Foz do Iguaçu<sup>240</sup>, a fronteira mais “viva” do Brasil.

Um terceiro aspecto considerado em separado como razão à integração regional é a projeção política *anti-hegemônica* do bloco. A aliança entre os Estados tem condições de fazer frente às investidas hegemônicas, seja por conta do aspecto econômico, como mencionado acima, ou mesmo sobre as pretensões de dominação político-militar, na medida em que ocorrem alianças políticas regionais. Interessante com isso notar a sincronicidade, não aleatória, da queda do muro de Berlim em 1989, e as incertezas quanto à ordem mundial do pós-guerra fria, com seus fundados receios acerca de uma política mundial unipolar, seguida da estruturação do MERCOSUL em 1991 e do Tratado de Maastricht, que marcou união econômica com política e alterou a denominação Comunidade para União Europeia, em 1992. Os blocos forjam uma estrutura cada vez menos vulnerável a influências e esquemas de dominação aos atores de fora do sistema regional, permitindo que os Estados, sobretudo os pequenos, se protejam melhor das investidas hegemônicas.

Nesse sentido, as fronteiras acabam sofrendo uma relativização na relação centro-periferia também por serem as margens, ou melhor, as periferias do ponto de vista da centralidade decisória das capitais políticas e dos centros econômicos. Isso implica não apenas na distância física, mas também numa falta de sensibilidade dos centros decisórios quanto à realidade que o cotidiano das fronteiras demanda, bem como na (não) realização ou implementação de políticas públicas de construção plena do Estado de Direito, ante o déficit de políticas de segurança públicas, e dos direitos sociais, como se pode perceber nas condições sociais (educacionais e econômicas, por exemplo) dos municípios de fronteira do Brasil.

É por essas e outras razões que a integração regional tornou-se um paradigma

---

239 DOMINGUEZ, María Teresa Moya. Derecho de la Integración. Buenos Aires: Ediar, 2006, p. 17. Tradução livre do autor.

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

jurídico-político, conforme apresenta-se a seguir.

### 3 A INTEGRAÇÃO REGIONAL ENQUANTO NOVO PARADIGMA POLÍTICO-JURÍDICO

A integração regional emerge como consequência dos novos arranjos político-ecônicos globais, tendo como resultado aparente a indicação de um novo paradigma jurídico-institucional que se prolifera, contagia e reordena as soberanias nacionais, a partir de arranjos políticos pós-nacionais inovadores, na esteira da mundialização.

Assim, a regionalização é um *desdobramento* da mundialização, que projeta, por uma via *paralela* e simultânea, alcançar uma integração pós-nacional – mesmo que por vezes seja considerada uma oposição ao sistema globalizado, pelos limites regionais para os quais se volta e por exprimir uma espécie de resistência<sup>241</sup>. Dito noutras palavras, “a regionalização aparece como o prolongamento lógico, mas também como o corretivo necessário desse movimento”<sup>242</sup>, segundo Jacques Chevallier.

Para Ulrich Beck, “globalização e regionalização, conexão e fragmentação, centralização e descentralização são dinâmicas tão inseparáveis quanto duas faces de uma mesma moeda”<sup>243</sup>. A redefinição do sistema político-econômico global faz com que os projetos regionais sejam utilizados como modelo em várias partes do planeta, compreendidos no âmbito deste processo maior, pois ainda que paralelos, estão diretamente ligados ou articulados à mundialização, sendo tomado como um caminho alternativo e/ou como um auxílio à inserção no mercado mundial assim como um meio à formação de uma política externa de coalizões. Assim sendo, os regionalismos são condicionados às pressões e oportunidades das tendências e forças globais.

Para Matias,

“embora seja difícil identificar um conceito preciso de região, é possível afirmar que os fatores necessários para o aparecimento do regionalismo são dois: a contiguidade geográfica e a comunhão de interesses. No entanto, a contiguidade é menos importante do que a comunhão de interesses, já que é esta última o verdadeiro motor, a verdadeira ‘razão de ser’, da integração

241 “E um ponto comum nisto tudo [quebra da bipolaridade Leste/Oeste, queda do Muro] é exatamente a constatação de uma economia de mercado não só voltada para fora; mas voltada para o mundo, o que tornou necessária a busca de parceiros. Ganhava força o regionalismo”. RODRIGUES, Mauricio Andreiulo. Poder Constituinte Supranacional: esse novo personagem. Porto Alegre: SAFE, 2000, p. 26.

242 CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 54.

243 BECK, Ulrich. O Que é Globalização? Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 57.

regional. E entre os interesses que os Estados procuram promover e proteger com a integração, destacam-se os de caráter econômico. [...] é sobretudo a busca das vantagens econômicas que motivará os Estados a participar de organizações de integração regional”<sup>244</sup>.

David Black é um dos autores que percebe que a configuração dos projetos regionais se dá em paralelo ao que denomina de ‘globalismo’, mas indissoluvelmente ligados ou articulados à “globalização”<sup>245</sup>. A vontade de endereçar reações anti-hegemônicas pela combinação dos interesses regionais deita suas raízes históricas antes da edificação dos blocos em evidência na política internacional contemporânea, como aqueles perpetrados pelos ideais difundidos pelo paneuropeísmo, o panamericanismo e o panafricanismo.

A necessidade da emancipação dos interesses políticos internacionais regionais da(s) dominação(ões) imperialista(s) europeia do século XIX, de alcance pluricontinental, tem traços multisseculares. Seja de origem pós-colonialista como nos processos liderados por Simón Bolívar (1783-1830) - não obstante ter se contagiado pelos ideais liberais da Revolução Francesa e da independência dos EUA -, ou como o neocolonialismo da doutrina Monroe de 1823 que tentou afirmar a autonomia política das Américas – desde que dominada pelos EUA –, no lema “América para os Americanos”.

Contudo, a novidade da integração regional da segunda metade do século XX é sedimentada pela construção de parcerias em busca de soluções para desafios partilhados e redes interestatais de trocas e cooperação. Isso passa a ser institucionalizado por meio de tratados internacionais, constitutivos de estruturas de integração em variadas áreas, seja no âmbito da política, da economia, da cultura e do direito entre os Estados nacionais. Assim, a regionalização independe do nível de aprofundamento pretendido, podendo ser inter ou supranacional, e sobre as esferas que eventualmente podem englobar. O diferencial também se deve ao grau de estabilidade, permanência e continuidade para serem assim consideradas.

Esses novos arranjos político-institucionais têm como consequência uma nova compreensão de que os problemas e os desafios partilhados passam por enfrentamentos e tomadas de decisões que já não se restringem a uma soberania estatal, mas a processos decisórios interestatais, no marco de novas institucionalidades político-jurídicas, com graves implicações em tudo que diz respeito às políticas de fronteiras. Evidentemente não subsume a função

---

244 MATIAS, Eduardo Felipe P.. *A Humanidade e suas Fronteiras: do estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 284.

245 “In short, regionalist projects are, in one way or another, indissolubly linked to (or articulated with) process of globalization and globalist visions. Whether as aids or alternatives, they are conditioned by the pressures or opportunities of global trends and forces”. BLACK, David. *Regionalist Responses to Globalization: facilitation vs. transformation*. In: TCHANTOURIDZE, Lasha (editor). **Globalism and Regionalism: the evolving international system**. Winnipeg: University of Manitoba/Centre for Security and International Studies, 2002, p. 27.

do Estado nacional, mas cria uma outra órbita para alinhamento de políticas que serão implementadas conjuntamente ou individualmente por sua soberania, mas de maneira sintonizada.

Nesse contexto, a União Europeia oferece um modelo sobre a abordagem integracionista para as fronteiras, mas certamente não pode ser entendido como o único caminho a ser considerado, pois o modelo ainda está em franca disputa, nos termos indicados a seguir.

#### **4 INTEGRAÇÃO REGIONAL: MODELOS EM DISPUTA (O REFERENCIAL EUROPEU E OS REGIONALISMOS NO PLURAL)**

Ao mesmo tempo em que os processos de integração regional contagiam diversos continentes, o modelo institucional que deverá perdurar ainda parece ser uma incógnita, a despeito das insistentes cópias que se fizeram do desenho europeu. Por isso, é preciso frisar que, ainda que a União Europeia se consolide como uma referência, os processos em curso comportam diferentes modelos, missões e visões, conforme abordado a seguir.

##### ***União Europeia como Referência?***

O exemplo paradigmático e o mais óbvio à integração regional advém da Europa<sup>246</sup>, não apenas pela sua capacidade econômica e política(-militar) que tem de confrontar e resistir à tendente unipolaridade da ordem global, mas também pela novidade política que representa de conformação da experiência singular de uma organização supranacional e de Direito Comunitário<sup>247</sup>, que não é nem nacional nem internacional, mas uma nova senda da juridicidade que se plasma na regionalização. Trata-se “do processo de integração supranacional mais ousado e complexo que a sociedade internacional já conheceu”<sup>248</sup>.

A integração europeia “tem origem”, pelo menos do ponto de vista formal, pelo Tratado de Roma de 1957, que se constitui tanto um ponto de partida quanto um ponto de chegada de um longo caminho que envolve processos, interação e teorias que podemos ligar pelo menos ao “Projeto” do início do século XVIII do Abade de Saint-Pierre até o paneuropeísmo do período entre as duas grandes guerras mundiais<sup>249</sup>. Atualmente a UE conta com 28 Estados

246 A definição acerca do que é Europa é qualquer coisa menos pacífica. Ver: BAUMAN, Zygmunt. Europa: uma aventura inacabada. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz M. de. Manual de Direito Comunitário. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 22-24.

247 “Esse arcabouço político-jurídico evoluiu e transformou-se num Direito autêntico, superior e diretamente vinculado aos ordenamentos jurídicos nacionais”. SILVA, Karine de Souza. Direito da Comunidade Européia: fontes, princípios e procedimentos. Ijuí: Unijuí, 2005, p. 26.

248 SILVA, Karine de Souza. Direito da Comunidade Européia: fontes, princípios e procedimentos. Ijuí: Unijuí, 2005, p. 25.

249 AVELÃS NUNES, A. J. O pan-europeísmo no período entre as duas guerras mundiais. In: \_\_\_\_\_. A Constituição Européia: a constitucionalização do neoliberalismo. São Paulo: Coimbra/RT, 2007, p. 11-13. Avelás retoma o libro de Richard Coudenhove-Kalergi de 1922, Pan-Europa, o movimento União pela Europa de 1923,

Partes (2017, menos um com a anunciada saída do Reino Unido), uma moeda única (euro), cortes de justiça supranacional, Parlamento europeu, um Banco Central, entre outros tantos órgãos de relevância como o Conselho da Europa e o Conselho Europeu e a Comissão Europeia – demonstrando uma estrutura pós-nacional tão robusta quanto inovadora.

A UE é hoje um verdadeiro laboratório de ensaio à política internacional por inovar em estruturas supranacionais, ainda que seja por vezes identificada como uma Organização Política Não Identificada (OPNI) pelo seu não enquadramento nos arquétipos até então conhecidos e pelos eurocéticos que se avolumam ao criticarem o esquema de conexão continental<sup>250</sup> ou expressam isso nas urnas (como o retumbante “não” ao Tratado Constitucional Europeu na França e na Holanda, que ousaram submeter referendos ou o êxito eleitoral do Brexit). Mesmo nos que confiam no potencial da união, questionam fortemente a indefinição do seu futuro tendencialmente limitado a um neoliberalismo sem correspondente resposta política que amenize os prejuízos sociais daí decorrentes<sup>251</sup> – ressalvando que não há caminho único para realidades tão disparestes.

Nesse sentido, a União Europeia também inova com relação às fronteiras, ao criar o espaço Schenchen, que viabilizou a liberdade de circulação entre Estados. Criou-se, assim, uma fronteira externa comum, com a liberação para circulação nas fronteiras internas. Isso significa, na prática, que quem entra numa fronteira do espaço Schengen entrou nos outros países também, implicando num sistema de informações integrado. Para isso, foi criado um sistema integrado para gerir fronteiras (European Boarder and Coast), uma agência especializada no controle das fronteiras externas (FRONTEX), com sede em Varsóvia.

### *Regionalismos: a perspectiva plural*

Influindo de diversas maneiras no interior dos Estados nacionais, as organizações internacionais de integração regional compõem uma tendência em todos os continentes. Outras organizações internacionais intergovernamentais são exemplos dignos, como nas Américas a ALADI (Associação Latino-americana de Integração), a ALBA (Aliança Bolivariana

---

o Tratado de Locarno de 1925, passando para o pós-segunda guerra e o movimento federalista europeu de 1941, seguindo com a narrativa das demais iniciativas no mesmo sentido.

- 250 Tem pertinência, entre outras, as críticas de Avelás Nunes sobre o neoliberalismo embutido em alguns projetos que lideram a integração europeia, e, apresenta a classificação da UE como um OPNI – Objeto Político Não-Identificado. AVELÁS NUNES, A. J.. *A Constituição Européia. A Constitucionalização do Neoliberalismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 27.
- 251 Para Habermas, se não há um referendo sobre a razão da UE, é por que está decidido que o seu sentido é da ortodoxia neoliberal. “Si, por una podrida paz, evitamos este tema escabroso y vamos siguiendo la habitual vía de compromisos, dejaremos a la dinámica de los mercados desatados y veremos cómo el poder de configuración política existente en la Unión Europea queda liquidado en favor de una simple zona de comercio libre europeo difusamente ampliada”. HABERMAS, Jürgen. *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*. Traducción de José Luis L. de Lizaga et. al. Madrid: Trotta, 2009, p. 61 e 62.

para as Américas), o MERCOSUL, a Comunidade Andina, o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), a CARICOM (*Caribbean Community*), a UNASUL (União das Nações Sul-americanas); na África a UA (União Africana), a ECOWAS (*Economic Community of West African States*), a SADAC (*Southern African Development Community*); na Europa o Benelux (*Benelux Economic Union*) e a UE; na Ásia, incluindo a Eurásia, a APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), a CEI (Comunidade dos Estados Independentes), a ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*), para falar de apenas alguns, também entram neste desdobramento da era de aceleração da integração mundial.

De toda maneira, as regionalizações correspondem a um conjunto heterogêneo e multidimensional<sup>252</sup>. Os *propósitos variam*, de meras trocas mercantis a uma relação efetivamente mais profunda, a ponto de forjar uma cidadania mais densamente compartilhada, eventualmente *voltadas a setores distintos* (em determinados períodos eram mais políticos, ante a transnacionalização do capitalismo, a economia tomou conta dos interesses circundantes, podendo passar até a questões de segurança coletiva<sup>253</sup>), assim como as *dinâmicas internas* também *oscilam* conforme atores, histórico e contingências, de pujança econômica ou pobreza e instabilidade/estabilidade política – haja visto por exemplo a ascensão do euroceticismo ante a crise econômica europeia de 2011-2012.

Os regionalismos como um novo arranjo político internacional alteram substancialmente a inserção dos países, e de seus jurisdicionados, na mundialização. Por conta disso, poucos Estados alienam-se de algum desses sistemas. Para se ter uma noção da importância desta tendência, em 2005, de acordo com a OMC apenas a Mongólia, entre todos os seus Estados membros da organização, não fazia parte de qualquer dos 330 acordos de comércio regional<sup>254</sup>, incluindo tanto zonas preferenciais, áreas de livre comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns<sup>255</sup> – há ainda quem diferencie união monetária.

252 PORTER, Tony. Pluralistic Multilateralism and the New Regionalism in the Americas. Bison Paper 2. Winnipeg: Centre for Defence and Security Studies/University of Manitoba, 2003, p. 4.

253 No que diz respeito à segurança coletiva, duas iniciativas regionais se destacam, pela União Europeia e pela UNASUL. A Política Exterior e de Segurança Comum da Europa e o Conselho de Segurança da UNASUL. OCAMPO, Raúl Granillo. A Política Exterior e de Segurança Comum (PESC). In: \_\_\_\_\_. Direito Internacional Público da Integração. Tradução de Sérgio Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 331-345.

254 CHRISTIANSEN, Thomas. Regionalism in international affairs. In: BAYLIS, John; SMITH, S.; OWENS, Patricia. The Globalization of World Politics. 4. ed. New York: Oxford, 2008, p. 436.

255 Na zona preferencial “hay una asociación económica de menor alcance por la cual los miembros acuerdan concederse los unos a los otros un tratamiento tarifario diferencial, más favorable”; en la zona de libre comercio “se eliminan los derechos aduaneros y demás obstáculos que gravan los intercambios comerciales de sus productos llevándolos a tarifa cero, dentro del grupo”; Unión aduanera “completa eliminación de tarifas entre sus Estados miembros, el establecimiento de una tarifa sobre las importaciones provenientes del exterior de la Unión, y la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros según ellos mismos lo establezcan. Al existir un arancel externo común se eliminan los certificados de origen”; mercado comum – supõe a criação de um só mercado, no qual se deixam de operar barreiras aduaneiras e comerciais, para o livre deslocamento de

Em suma, as regionalizações, mesmo heterogêneas e multidimensionais, têm o condão de *amenizar* os desequilíbrios de competitividade ante a globalização da economia, preparando as economias nacionais, bem como seus povos, para se integrarem de maneira mais salutar à mundialização, *estabelecer* um novo jogo de forças no âmbito do multilateralismo sob uma nova lógica de equilíbrio de poder<sup>256</sup>, gerando maiores estabilidades intraregionais, e tendencialmente integradoras das dimensões econômica e política do projeto. De modo que as regionalizações são, entre outras coisas, um mecanismo de resistência às robustas manifestações hegemônicas que se dão no seio da mundialização.

A formulação de sistemas de integração, notadamente dos mercados, sofre pressões por parte dos movimentos, das instituições e das regras promotoras dos Direitos Humanos, ainda que se constituam como uma novidade aparte em meio à mundialização. Posto isso, cabe pontuar que os processos de integração regional se localizam entre as demandas capitalistas da globalização econômica, neoliberais, neocapitalistas, e as demandas emancipatórias de rearranjos políticos e resistências culturais.

Disso, pode-se depreender que, conforme o marco de integração regional interestatal implicado, e também conforme os desafios próprios de cada fronteira, poder-se-ia pensar em políticas públicas transfronteiriças específicas, mediadas pelos atores locais, governamentais e não-governamentais – como aponta Jayme Benvenutto ao abordar a integração regional a partir da fronteira da Argentina, Brasil e Paraguai<sup>257</sup>.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Ciudad del Este, Foz do Iguaçu y Puerto Iguazú, deben ser estudiadas y pensada como realidades integradas em la región”<sup>258</sup>.

A realização das políticas públicas estatais, nacionais e pós-nacionais, de integração

---

fatores de produção – trabalhadores, capital, bens e serviços. Tem na sua base a idéia de supranacionalidade. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo (Coord.). Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional: o papel do juiz no processo de integração regional. São Paulo: Juarez Oliveira, 2000, p. 190-192.

256 Para Fawcett e Hurrell, a relação entre regionalismo e o equilíbrio de poder numa perspectiva ampla é importante: “The point is not that a classical balance of Power order could ever be sufficient to deal with the challenges facing contemporary international society. But rather that a stable and agreed set of understandings between the major powers and some recognition of the regional special interests of those powers are likely to remain inevitable and necessary underpinnings of all international institutions, whether global or regional”. FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. Conclusion: regionalism and global order. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). Regionalism in the World Politics: regional organization and international order. Oxford: Oxford University, 1994, p. 319.

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

258 POZZO, Aníbal Orué. Paraguay y sus fronteras. Apuntes sobre culturas en movimiento en territorios que se reconfiguran. In: PEREIRA, Diana Araujo (Org.). Cartografia Imaginária da Tríplice Fronteira. São Paulo: Dobra Editorial, 2014, p. 27.

regional entre Estados nacionais, passa por ressignificar o papel que tem exercido e o sentido que às fronteiras intrarregionais têm sido atribuídos. Originariamente, as fronteiras nacionais são símbolos de ameaças à segurança nacional e de marcos de separação, delimitação. Entretanto, para a consolidação da integração regional, as fronteiras devem ser identificadas como espaços de cooperação e de aproximação entre os povos – evidentemente, sem perder de vista as políticas públicas de segurança e inteligência que contemplam desafios específicos e não pouco densos e complexos.

1. O enfrentamento dos desafios transfronteiriços passa pela concertação interestatal, pela construção de políticas pós-nacionais, no marco institucional das organizações internacionais multilaterais para integração regional, tanto pelo contexto geopolítico global e regional quanto pelo fato de não se resolver de um lado apenas os problemas que são absolutamente comuns, cujas dinâmicas originárias também são integradas – para o bem e para o mal. Isso implica em novos marcos de compreensão e construção de políticas (trans)fronteiriças que incluem o outro lado das margens limítrofes, além das tradicionais abordagens nacionalistas que percebem as fronteiras da linha para dentro.

2. A construção de políticas transfronteiriças internacionais, multilaterais, no marco das instituições vocacionadas à integração regional não deve implicar numa abordagem homogeneinizadora como se as regiões de fronteiras demandassem as mesmas políticas, que force uma compreensão uniforme sobre as políticas públicas a serem aplicadas as diferentes fronteiras. As regiões de fronteiras tem desafios e possibilidades de soluções distintas (a tríplice fronteira de Foz do Iguaçu/Brasil-Puerto Iguazu/Argentina-Ciudad del Este/Paraguai não demanda o mesmo que Jaguarão/Brasil-Rio Branco/Uruguai, e por aí vai), e é com base nessas realidades concretas que tais políticas devem/podem ser construídas.

3. Os processos decisórios que levarão à construção de políticas públicas transfronteiriças devem incluir, necessariamente, os atores subnacionais de fronteiras, como os municípios/intendências e os estados/provincias/departamentos, tanto por serem parte do cotidiano das fronteiras a serem implicadas quanto pela necessidade de também compreenderem as razões e terem parte na aplicação das mesmas.

4. Uma hipótese seria a criação de uma agência híbrida do ponto de vista dos entes federados partícipes, que permitisse melhor fluidez no trato dos problemas de fronteiras entre municípios, estados e união, que de um lado permita a sensibilização do Ministério de Relações Exteriores sobre os desafios cotidianos das margens e, de outro, viabilize a compreensão dos atores de fronteira municipais sobre as implicações para política externa, com ampliação do entendimento sobre as possibilidades e os caminhos para soluções pretendidas.

Cabe ressaltar que as abordagens multilaterais também não devem excluir as tratativas bilaterais, que são as mais tradicionais quando abordadas à luz das duas margens. De outro lado, essas tratativas bilaterais devem sim partirem do entendimento que o tratamento

a ser dado ao tema das fronteiras é no sentido da integração, e não outro. A rota da integração pode até ter refluxos pontuais, mas tudo indica que no longo prazo, a trajetória está apontada.

Com isso, outras questões se abrem. As políticas públicas pensadas à luz da problemática evocada pelas fronteiras nacionais têm sido tradicionalmente concentradas para as instituições policiais e as Forças Armadas – Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Receita Federal, Exército, Marinha e Aeronáutica. São políticas públicas evidentemente necessárias para garantia do Estado de Direito nos limites da jurisdição nacional, sobretudo por se tratarem de espaços geográficos propícios para criminalidade, conforme o contexto e os desafios do(a) outro(s) lado(s) da(s) fronteira(s). Entretanto, quais são os desafios sociais, conexos/atrelados aos já conhecidos problemas de segurança, que as políticas públicas sociais, no marco da governança de fronteira, demandam?

## 6 REFERÊNCIAS

- AVELÃS NUNES, A. J. **A Constituição Européia:** a constitucionalização do neoliberalismo. São Paulo: Coimbra/RT, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. **Europa:** uma aventura inacabada. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- BECK, Ulrich. **O Que é Globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BENVENUTO, Jayme. **Integração Regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai.** Curitiba: Juruá, 2016.
- BLACK, David. Regionalist Responses to Globalization: facilitation vs. transformation. In: TCHANTOURIDZE, Lasha (editor). **Globalism and Regionalism:** the evolving international system. Winnipeg: University of Manitoba/Centre for Security and International Studies, 2002, p. 27.
- CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz M. de. **Manual de Direito Comunitário.** 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 22-24.
- CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno.** Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CHRISTIANSEN, Thomas. Regionalism in international affairs. In: BAYLIS, John; SMITH, S.; OWENS, Patricia. **The Globalization of World Politics.** 4. ed. New York: Oxford, 2008.
- DOMINGUEZ, María Teresa Moya. **Derecho de la Integración.** Buenos Aires: Ediar, 2006.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY. **European Defence Agency.** Disponível em: <<http://www.eda.europa.eu/>>. Acessado em 28 jan 2017.
- FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. Conclusion: regionalism and global order. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). **Regionalism in the World Politics:** regional organization and international order. Oxford: Oxford University, 1994.

- HABERMAS, Jürgen. ¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos. Traducción de José Luis L. de Lizaga et. al. Madrid: Trotta, 2009.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo (Coord.). **Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional:** o papel do juiz no processo de integração regional. São Paulo: Juarez Oliveira, 2000, p. 190-192.
- MATIAS, Eduardo Felipe P.. **A Humanidade e suas Fronteiras:** do estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração.** Tradução de Sérgio Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- OLIVEIRA, Maria Odete. **Integração Nuclear Brasil-Argentina:** uma estratégia compartilhada. Florianópolis: UFSC, 1996.
- PARO, Denise. **Foz do Iguaçu:** do descaminho aos novos caminhos. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2016.
- PORTRER, Tony. **Pluralistic Multilateralism and the New Regionalism in the Americas.** Bison Paper 2. Winnipeg: Centre for Defence and Security Studies/University of Manitoba, 2003.
- RODRIGUES, Mauricio Andreiulo. **Poder Constituinte Supranacional:** esse novo personagem. Porto Alegre: SAFE, 2000.
- POZZO, Aníbal Orué. Paraguay y sus fronteras. Apuntes sobre culturas en movimiento en territorios que se reconfiguran. In: PEREIRA, Diana Araujo (Org.). **Cartografia Imaginária da Tríplice Fronteira.** São Paulo: Dobra Editorial, 2014, p. 13-30.
- SAINTE-PIERRE, Abbé de. **Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa.** Tradução de Sérgio Duarte. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/UNB/IPRI, 2003.
- SILVA, Karine de Souza. **Direito da Comunidade Européia:** fontes, principios e procedimentos. Ijuí: Unijuí, 2005, p. 25.
- SILVA, Karine de Souza. **Direito da Comunidade Européia:** fontes, principios e procedimentos. Ijuí: Unijuí, 2005.
- UNASUR. Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. 11/12/2008. In: GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. **El Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR:** crónica de su gestación. Santiago: Ministério de Defensa, 2009, p. 63-66.
- VARGAS, Fábio Aristimunho. **Formação das Fronteiras Latino-Americanas.** Brasília: FU-NAG, 2017.



# FRONTEIRAS COOPERATIVAS

*Edna Rubio*<sup>259</sup>

*Valéria Mariotti*<sup>260</sup>

---

## RESUMO

Este artigo apresenta um estudo de caso do projeto “Fronteiras Cooperativas”, desenvolvido na tríplice fronteira entre Foz do Iguaçu, no Brasil, Ciudad del Este, no Paraguai e Puerto Iguazú, na Argentina. O projeto demonstra que a integração das fronteiras e o compartilhamento de informações e metodologias são uma eficiente ferramenta para o desenvolvimento integrado. Hoje as três cidades colhem os frutos de uma iniciativa positiva, porém o projeto realmente tomou fundamento quando foram mobilizados e posteriormente envolvidos atores da sociedade civil organizada das três cidades. Dessa forma, seguindo uma metodologia de trabalho e conhecendo outros cases de sucesso que serviram de inspiração e modelo, as ações realizadas replicaram-se nas três cidades fronteiriças.

O Projeto Fronteiras Cooperativas nasceu de uma iniciativa do SEBRAE nacional, visando uma atuação sistêmica e integrada. O projeto nasceu dentro do escritório do UACI – Unidade de Apoio a Cooperação Internacional do SEBRAE/PR, contando com bases de atendimento na fronteira de Foz do Iguaçu e na cidade de Curitiba. Dessa forma, considerando a atuação em caráter sistêmico, pretendeu viabilizar as demandas de cooperação junto a parceiros e a disseminação de padrões internacionais de competitividade para pequenos negócios.

O fomento ao desenvolvimento de municípios ligados à faixa de fronteira encontrou-se ligado às tendências de apoio ao fortalecimento e melhoria do ambiente de negócios

---

259 Formada em Administração de Empresa com ênfase em Gestão da Qualidade, pós-graduada em Gestão Financeira Econômica, Gestão de Pessoas e Gerenciamento de Projetos, atua como consultora Credenciada do SEBRAE/PR realizando trabalhos de consultoria no Projeto Fronteiras Cooperativas, CODEFOZ, Programa Oeste em Desenvolvimento entre outros trabalhos na área de desenvolvimento de Fronteira. Contato: ednarubia@gmail.com.

260 Formada em Turismo pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Mestre em Turismo e Doutoranda em Turismo, Interculturalidade e Desenvolvimento Sustentável pela Universidad de Las Palmas de Gran Canaria na Espanha. Atualmente é Chefe do Escritório Regional da Paraná Turismo em Foz do Iguaçu, Gerente de projetos do IDESF e Coordenadora do curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Estratégia e Planejamento com Enfase em Fronteira. Contato: valeria@idesf.org.br.

por meio das micro e pequenas empresas. Sendo assim, compreendeu-se que um modelo que concilie crescimento econômico com qualidade de vida da população, utilizando soluções como inovação, tecnologia e fortalecimento de lideranças, poderia facilitar o desenvolvimento dos municípios da fronteira, oportunizando setores empresariais e gerando novas oportunidades para o empreendimento individual.

O Projeto Fronteiras Cooperativas teve início em 2013 e foi realizado com base na experiência de atuação do SEBRAE/PR no Programa CIDADE COOPERATIVA, apresentando uma proposta de atuação que pudesse contribuir para o desenvolvimento da região trinacional, tendo como base uma atuação centrada nos aspectos relacionados à cultura empreendedora, geração de negócios, cidadania e cooperativismo/associativismo.

A primeira ação do projeto Fronteiras Cooperativas foi o compartilhamento de metodologias, tendo como base inicial a apresentação da metodologia do programa Cidades Cooperativas, sendo este utilizado como piloto na implementação do projeto Fronteiras Cooperativas.

A apresentação do programa cidades Cooperativas foi importante para demonstrar aos envolvidos como foi realizada cada fase e quais foram às dificuldades e lições aprendidas, surgindo no decorrer da apresentação várias perguntas que facilitaram o desenvolvimento do projeto Fronteiras Cooperativas.

Na apresentação do Projeto Fronteiras Cooperativas foi demonstrado aos participantes como o projeto seria estruturado, conforme descrito abaixo

**Local:** Região da Fronteira do Oeste do Paraná das Cidades-Gêmeas de Foz do Iguaçu/BR, Puerto Iguazu/AR e Ciudad del Este/PY

**Especificação:** Projeto de melhoria do ambiente de fronteira do estado do Paraná com Argentina e Paraguai por meio de ações de potencialização do diálogo entre os atores envolvidos neste ambiente e pela promoção do associativismo transfronteiriço, gerando também uma referência possível de replicação em outras cidades gêmeas na faixa de fronteira do Brasil.

**Objetivo Geral:** Criar condições para que as cidades gêmeas de fronteira Foz do Iguaçu/BR, Puerto Iguazu/AR e Ciudad del Estes /PY tornem-se referência em integração fronteiriça e desenvolvimento econômico de forma sustentável em prol do desenvolvimento da região, por meio de ações de Cooperação Técnica Transfronteiriça.

**Objeto local:** Articular e mobilizar os diversos agentes com propostas de estratégias capazes de gerar um ambiente de fronteira favorável.

**Justificativa:** As cidades localizadas na fronteira têm um papel estratégico do ponto de vista econômico, de intercâmbio cultural, social e empresarial por serem os ambientes mais avançados da soberania do país no contexto de cooperação e de integração. Inúmeras são as oportunidades e necessidades de entendimento nesse território de fronteira que per-

mitem seu desenvolvimento de forma colaborativa. O projeto Fronteiras Cooperativas, que teve início no ano de 2013, estabeleceu diálogos entre as governanças das três cidades de fronteiras desenvolvendo iniciativas que envolvem o relacionamento internacional entre Brasil, Paraguai e Argentina, focando principalmente ações que favoreçam os habitantes da Tríplice Fronteira. Desta forma se verificou a necessidade de criar nas cidades vizinhas os conselhos de desenvolvimento CODESPI e CODELESTE, pois, juntamente com o CODEFOZ, os três conselhos têm um papel importante no desenvolvimento econômico da tríplice fronteira.

**Estratégia de atuação:** O Projeto Fronteiras Cooperativas tem foco no desenvolvimento de competências de relacionamento junto a lideranças que atuam de forma integrada com iniciativas locais, a fim de construir estratégias e planejamentos das cidades de fronteiras de maneira mais integrada, sinérgica e com uma visão de integração. Seu objetivo principal é contribuir com a melhoria do ambiente, visando à geração e aproveitamento de oportunidades de cooperação, atuação complementar e conjunta, para o desenvolvimento econômico integrado nas cidades transfronteiriças

O projeto é gerenciado pelo SEBRAE/PR e seu desenvolvimento se dá através das governanças que são compostas por parceiros de instituições dos três países envolvidos e que atuam de forma conjunta a fim de articular e mobilizar a sociedade através de debates e ações para o desenvolvimento da região de fronteira. Participam do Projeto Fronteiras Cooperativas no Oeste do Paraná as cidades de Foz do Iguaçu-Brasil, Ciudad del Este-Paraguai e Puerto Iguazú-Argentina.

#### **Premissas do projeto:**

- Canal de diálogo local político e institucional permanentemente aberto entre as prefeituras e instituições envolvidas no projeto;
- Participação frequente e ativa dos atores e partes interessadas de todas as cidades da fronteira na governança do projeto
- Disponibilidade financeira para realização do projeto
- Manutenção do projeto pelo prazo inicial de 24 meses
- Apoio das municipalidades envolvidas em ambos países

#### **Ações do projeto:**

- Estruturação do projeto
- Gestão e Monitoramento
- Acompanhamento da execução das Mensurações
- Acompanhamento da execução das Avaliações
- Avaliação Preliminar do Ambiente
- Articulação e sensibilização para formação da Governança
- Desenvolvimento de competências de Governança

- Desenvolvimento de competências de Associativismo na Governança
- Planejamento Estratégico da Governança
- Mapeamento de pontos de oportunidades de interação entre as Cidades-Gêmeas
- Promoção e realização de Diálogos Transfronteiriços
- Estruturação de Núcleo Associativo com foco em Integração Transfronteiriça
- Criação da Marca da Fronteira Cooperativa
- Estruturação de Projetos de desenvolvimento da região de fronteira
- Estruturação e Funcionamento do Observatório Trinacional de Turismo
- Principais resultados alcançados:
  - União do setor público e privado dos três países trabalhando com o mesmo foco, o desenvolvimento regional.
  - Criação dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social de Puerto Iguazu na Argentina (CODESPI) e de Ciudad del Este no Paraguai (CODELESTE) a partir do modelo do Conselho de Desenvolvimento econômico e Social de Foz do Iguaçu (CODEFOZ).
  - Criação do Observatório de turismo Trinacional.

### **CODELESTE- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ciudad del Este - PY**

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ciudad del Este (CODELESTE) foi estabelecido como um órgão consultivo e de assessoramento do governo municipal para formular e propor a implementação de políticas para o desenvolvimento econômico, social, de trabalho, meio ambiente e desenvolvimento cultural.

É um lugar de encontro entre instituições representativas e uma ferramenta que irá complementar e não substituir qualquer organismo existente, atuará na elaboração de propostas sobre questões econômicas, sociais, ambientais e culturais, quer por sua própria iniciativa ou por solicitação do município ou da comunidade, para o desenvolvimento local e regional.

### **CODESPI- Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental de Puerto Iguazú - AR**

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e Ambiental de Puerto Iguazú - CODESPI é um espaço criado por organizações da sociedade civil para promover o desenvolvimento sustentável da cidade, com participação pública e privada, voluntária e suprapartidária.

O espírito deste Conselho é formular um desenho institucional que articule os seto-

res público e privado desta sociedade, com o objetivo de consolidar uma democracia participativa, a construção de um meio de setores permanentes e corresponsáveis da comunicação comunitária, incluindo representantes de associações empresariais, instituições acadêmicas, organizações sociais e de trabalho, com o único objetivo de consolidar um ambiente permanente de consulta institucional e de consenso com diferentes setores da comunidade para o desenvolvimento humano, social e econômico.

### **Observatório Trinacional de Turismo**

O Observatório de Turismo Trinacional é um núcleo de estudos e pesquisas, voltado a buscar informações das três cidades de fronteira (Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este). O observatório estabelece metodologias e processos de análises e integração entre os atores do turismo das três cidades. A não existência do observatório impacta nas avaliações da região como do destino turístico e limita o debate entre os atores do turismo da região trinacional. Com o observatório é possível obter uma unificação de metodologias, compartilhamento de informações e fomentar o crescimento da região turística trinacional.

A proposta do Observatório chegou ao grupo do Fronteiras Cooperativas a partir da existência do Observatório de Turismo de Foz do Iguaçu, que, apesar de suas dificuldades, já estava em funcionamento desde 2013. A partir desse momento, considerando a importância desse instrumento para a região, houve a discussão sobre a construção de um Observatório de caráter trinacional, a partir do Fronteiras Cooperativas. Com a decisão positiva, deu-se início ao trabalho interno de preparação e articulação. Hoje, cada um dos órgãos oficiais de turismo das três cidades vizinhas concentra os dados e os disponibiliza em um mesmo portal. Com isso, os interessados têm acesso as informações dos três países. Também são realizados treinamentos e pesquisas em conjunto e está sendo desenvolvido um banco de dados e um sistema para a atualização do inventário turístico de forma integrada. Neste sentido, entende-se que o Observatório de Turismo Trinacional é uma ferramenta de grande importância para o desenvolvimento econômico da região da tríplice fronteira.

Com esta união dos dados, conseguimos transformar o OTT em uma importante ferramenta para o planejamento, a gestão e o monitoramento do turismo, alicerçando decisões para o setor empresarial, assim como para o meio acadêmico, e aportando valiosas informações para o crescimento integrado da região.

Estas são algumas das ações e projetos desenvolvidos dentro do Macroprojeto “Fronteiras Cooperativas”, que comprovam que as fronteiras podem e devem unir-se na construção de ferramentas que fortaleçam o desenvolvimento da região como um todo, lembrando sempre que as fronteiras não são limites, e sim áreas onde as culturas se encontram e se fazem mais fortes.



# A FRONTEIRA PARA AS MULHERES: MIGRAÇÕES, GÊNERO E CIDADES MÉDIAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, O CASO DE ARAGUAÍNA – TO

*Gleys Ially Ramos dos Santos<sup>261</sup>*

---

**Sumário:** 1. Acerca do Debate Proposto; 2. Da Necessidade do Debate às Dificuldades da Abrangência Metodológica; 3. Caminhos Metodológicos: Algumas Considerações Sobre Araguaína – TO; 4. Considerações Finais; 5. Referências.

## ABSTRACT

The discussions here will not take for sieve discussions on border as focus. Although the border is not Riddle, she is the core of the processes and some explanations for that we understand the discussions undertaken in this article. We intend to analyze the migration as the urban-regional dynamics processing, especially in the cities that fall in a discussion of medium-sized cities. These migrations were and are forged and driven by the territorialisation of large enterprises. He was also intent of the research project, understand the main consequences on these guys moving unfavourably. He was also intent of the research project, understand the main consequences on these guys moving unfavourably. In this sense, we brought the focus of our analysis the average cities as places of attraction and repulsion, women as social subjects and migrations driven by large enterprises in the Amazon region.

---

261 Post Doc in Regional Development and in geography, both from the Federal University of Tocantins (UFT). PhD in geography. Master in Regional Development. Geographer (Bachelor and licensed). The researcher NURBA (Center for urban studies, Rural and regional). Member and researcher of NEDiG (Center for the study of gender differences), both in the UFT. College Professor in the international relations Course of the Federal University of Tocantins/RI-UFT. Coordinator of extension project of the Feminist Symposium UFT: Women on the front line. Coordinator of Extension Building feminism in Audiovisual Tocantinense. Part of the Editorial Board of the Journal Latin american of Geography and gender and Journal Media space and time. Currently post doctorate in Social Anthropology at the Universidad de Granada in the Institute of migrations and Graduate Institute of women's and gender Studies. Contato: gleys.ramos@mail.ufc.edu.br.

## 1 ACERCA DO DEBATE PROPOSTO

O debate que será proposto aqui não toma por crivo as discussões sobre fronteira em si. Essa informação precisa ser tomada como nota, pois centraremos o debate acerca das migrações forjadas, das implicações destas sobre as cidades na Amazônia Brasileira, apontando quais são os sujeitos sociais com maiores implicações nessa equação, envolvendo grandes empreendimentos, migrações e cidades.

Embora a Fronteira não seja crivo, ela é o cerne dos processos. É também base de algumas explicações para que venhamos a entender o debate, por isso, vai introduzir a ideia inicial deste capítulo. E, com isso, a tendência é concordar com as premissas do professor Roberto de Souza Santos, que esclarece nos seus trabalhos o uso do conceito de fronteira adotado por parte dos geógrafos – que é o caso da autoria deste.

O conceito de fronteira que trazemos baseou-se na frente pioneira a partir da concepção do sociólogo José de Souza Martins e do geógrafo Pierre Monbeig, entendendo fronteira aqui como espaço de conflitos sociais e contraditórios (SANTOS, 2017). Martins (1996) faz distinções sobre os tipos de fronteiras (econômica, política, social, simbólica, geopolítica) e as adentra nas especificidades da fronteira econômica, tratando com mais afinco a frente pioneira, como uma das faces da reprodução ampliada do capital, isto é, como fronteira econômica.

Especificamente neste trabalho, nos aproximamos do conceito de fronteira que Santos (2017, p. 232) descreve como “frentes de deslocamento da população ‘civilizada’ e das atividades econômicas de algum modo reguladas pelo mercado, como frente de expansão”. Complementando, o autor cita Darcy Ribeiro, que, pensando as fronteiras nos rincões, afirmou que “as frentes na Amazônia constituem fronteiras civilizatórias”. Ainda, para melhor elucidar esse debate:

Para a compreensão de fronteira no Brasil, é necessário distinguir, no interior das fronteiras políticas do país, a fronteira demográfica e a fronteira econômica. A fronteira política diz respeito a um projeto geopolítico governamental com o objetivo de instaurar o povoamento no interior do país e, sobretudo, ter o controle político territorial do espaço. A fronteira econômica se refere, sobretudo, ao processo de desenvolvimento econômico regional e territorial e como expansão do modo capitalista de produção. E a fronteira demográfica se refere ao povoamento e ocupação humana na fronteira (SANTOS, 2017, p. 233).

Portanto, aqui faremos um debate concernente à Geografia Política. Ou como Nogueira (2013) sintetiza, é preciso entender a problematização da fronteira e de temáticas a ela relacionadas, como a questão do povoamento e colonização de novas terras por meio da expansão da ocupação produtiva do solo, naquilo que denomina avanço das fronteiras. Santos

(2017) corrobora com esse pensamento e complementa afirmando que “quando a fronteira de ocupação demográfica ou econômica tem um viés geopolítico de manipular o espaço”. Ou seja, o povoamento e a colonização de novas terras na fronteira são “um jogo de interesses políticos, geopolíticos e econômicos”, consolidando o modo capitalista de produção e também a mundialização desse capital. Isso gera inúmeras contradições. Uma delas é a migração.

As migrações costumam figurar como o lado visível de fenômenos espaciais que dizem respeito à movimentação das relações socioespaciais ao longo do tempo e do espaço. São elas (as migrações) o presságio de transformações nas relações sociais, evidenciando como e quando uma sociedade está sob a tutela de outra.

José de Souza Martins (2012), afirma que os grandes deslocamentos humanos, via de regra, precedem ou seguem mudanças profundas, seja do ponto de vista econômico e político, seja em termos sociais e culturais. As migrações como mobilidade humana são em geral sintomas de grandes transições nos bastidores da história.

Migrar compulsoriamente significa ser obrigada/o a mudar de residência, morar em outro local, cidade, lócus (urbano ou rural), estado. Deixar para trás a casa, a terra natal, família, parentes, amigos, isto é, forçosamente, sair do lugar – físico e social (CARVALHO, 2006).

Nesse sentido, não podemos ignorar as contradições acerca dos processos que envolvem as migrações. Não há uma (única) definição que abarque a complexidade desses processos. Para o professor Milton Santos, de todos os modos ss migrações são eventos historicamente determinados pela expansão do modo de produção capitalista, uma situação-relação que se renova constantemente de acordo com as novas exigências do processo de acumulação do capital (SANTOS, 1987).

No mundo moderno esse movimento ganha força. E é posto como uma quase constante, que dificilmente se completa na sua totalidade, propondo por sua vez até mesmo uma concepção de não movimento. Para Ferreira (2007), a reflexão do movimento engloba, principalmente, questões sobre a circulação, a distribuição e a formação dos territórios onde o atual estado de nossas sociedades ocidentais, e também as orientais, está completamente, ou cada vez mais, submetido ao regime de concentração capitalista.

No Brasil, encontram-se, ao longo da história, diferentes e significativos fluxos de população. Os grandes fluxos que intensificaram a relação campo-cidade nas décadas de 1950 e 1960 representaram um período marcado por uma forte e violenta concentração fundiária e pela industrialização, principalmente, nos grandes centros urbanos. Para Becker (1997), como herança, fomentaram-se os deslocamentos sucessivos de barrageiros para a construção de grandes obras de infraestrutura energética ao longo das áreas de fronteira, seja internacional ou nacional.

A forte industrialização no Brasil promoveu o investimento em melhorias na infraestrutura do país, como a construção de rodovias, modernização dos meios de comunicação,

consolidação das indústrias de base para implementação do modelo de economia capitalista de integração ao mercado internacional, promovendo também a reorganização do espaço brasileiro, além de acirrar os desequilíbrios regionais, adensar a população urbana, o desemprego e a pobreza nas cidades (OLIVEIRA, 1997).

Remetendo-nos a um contexto amazônico, o processo de urbanização da Amazônia, concomitante à vinda de grandes projetos de mineração, energia, pecuária, exploração madeireira e da agricultura modernizada, eclodiu em novos processos migratórios, tanto de atração como os de expurgamentos, ambos impulsionados pelo capital estrangeiro e de forma compulsória.

A urbanização e a industrialização eram políticas de integração projetadas e desenvolvidas pelo Estado Brasileiro. Ambos os processos afetaram as regiões brasileiras e suas populações, elencando aí as migrações como processos propulsores de mudanças estruturais e sociais. No que concerne à Região Amazônica, os efeitos foram ignorados em nome da integração e do desenvolvimento, relegando a essa uma preocupação ínfima.

É a partir dessa realidade em contexto amazônico que propomos analisar as migrações como transformadoras das dinâmicas urbano-regionais, principalmente, nas cidades que se enquadram numa discussão de cidades médias. Essas migrações foram e são forjadas/impulsionadas pela territorialização de Grandes Empreendimentos, sobretudo pelas Usinas Hidrelétricas (UHE), consolidando os Consórcios de Água e Energia para fomentar o lucro do Capital Estrangeiro.

Para a definição a respeito da temática sobre o termo/categoría Cidades Médias, tem sido utilizado o critério demográfico. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) define como sendo centro urbano o município que possua entre 100 e 500 mil habitantes. Outro critério utilizado é a definição proposta pela Geografia Urbana, que de acordo com França e Soares (2007), pode-se entender por Cidade Média aquela cidade com grandes dimensões e/ou importância regional. Essas cidades crescem e se expandem obedecendo a uma dinâmica intensa de trocas e fluxos de mercadorias, capitais, usos. Transformam os espaços e deslocam ou expandem atividades.

De acordo com esses critérios e definições, as cidades de Altamira (Estado do Pará) e Araguaína (Estado do Tocantins), áreas de estudo da proposta do projeto que resulta este capítulo, estariam enquadradas nessa classificação, pois, segundo estimativa, as cidades já apresentam uma população em torno de 100.075 (Altamira) e 150.484 (Araguaína) habitantes, respectivamente (IBGE, 2012). A população estimada sobre o ano de 2016 é de 109.938 (Altamira) e 173.112 (Araguaína) habitantes. Ambos os municípios tiveram um importante crescimento populacional, ressaltando Araguaína, que se faz influência para municípios menores de pelo menos quatro estados (Tocantins, Maranhão, Piauí e Pará).

Para Spósito (2007), essas influências atraem pessoas, modificando as formas espaciais

das cidades. As cidades, como formas espaciais produzidas socialmente, mudam efetivamente recebendo reflexos e dando sustentação a essas transformações estruturais que estavam ocorrendo a nível do modo de produção capitalista. Santos (2009) afirma que “o modelo radial, que leva as cidades a se expandir seguindo os eixos da circulação regional e interregional, conduz espontaneamente à formação de espaços vazios nos países de economia de economia liberal”. E, para além disso, produz relações de periferização dos espaços urbanos, além da contestação dessa lógica mercadológica sobre o espaço, o que permite acontecer as ocupações desses espaços, ainda que de forma irregular, periférica e insegura.

A proposta do projeto que se intitula “Migrações Compulsórias e Grandes Empreendimentos na Amazônia: Perspectivas de Análises a Partir de Gênero e Movimentos Sociais”, de onde parte dos resultados orienta as análises deste capítulo, visa entender quem são os principais sujeitos envolvidos nesses processos de deslocamentos compulsórios a partir dos grandes empreendimentos; a migração que torna a cidade grande como fim e as cidades como centros urbanos que atraem e “recebem” essas pessoas de maneira não planejada.

Também era intenção do projeto de pesquisa compreender as principais consequências sobre esses sujeitos que se deslocam de forma desfavorável. Isso por entender que as proposas de planejamento urbano têm servido (quase que exclusivamente) às grandes corporações, cujo compromisso é com o capital internacional e não com os sujeitos sociais, muito menos de integrá-los a qualquer desenvolvimento local/regional ou políticas públicas.

Dentre os sujeitos sociais impactados por esses processos de migração e expulsão para as cidades, temos, sobretudo, as mulheres como composição importante dessa dinâmica. E como sujeito social vulnerável ao espaço da cidade e aquém das políticas públicas urbanas. O projeto, que se encontra em andamento, visa trazer um debate sobre as mulheres, sobretudo.

Peccini (2016) afirma que a relação das mulheres com o espaço da cidade (considerando as diferentes experiências das mulheres com o espaço de acordo com seus lugares sociais) é parte da construção de seu papel na sociedade, das suas responsabilidades no dia a dia, da forma com que é recebida e vista nos lugares, mas também de como o espaço se apresenta a ela.

Não só o fato de estarem destituídas dos direitos sociais e da cidade, mas há outros aspectos que fazem do “novo” espaço para essas mulheres migrantes um espaço de exclusão. Novamente, Peccini (2016) aponta alguns desses aspectos, a insegurança, a impossibilidade de percorrer, ou estar, onde quer que seja, em determinados dias e horários. Os medos são causados pelo social, entendendo que o mal de que temos medo é causado por outra pessoa e nossas relações, mas são reforçados pelo espaço e seus elementos. Alguns processos marcam situações de vulnerabilidade na relação construída pela mulher com espaços urbanos na Cidade. Onde elas estão? Como estão? São respostas importantes para compor essas análises.

Nesse sentido, trouxemos para o foco das nossas análises as cidades médias como espaços de atração e repulsão, as mulheres como sujeitos sociais e as migrações impulsionadas

pelos grandes empreendimentos (UHE) na Região Amazônica. Pretendendo saber qual (ou quais) a relação social que pode ser extraída dessa interação, ou dessas interações?

Diante do exposto, surgiram outros questionamentos: de que forma as implantações dos grandes empreendimentos (em especial as UHE) afetam as mulheres e determinam seus deslocamentos? Em uma análise da forma como ocorrem as expansões urbanas impulsionadas a partir dos grandes empreendimentos nas cidades amazônicas, é possível entender os processos migratórios das populações atingidas?

Ainda, questionou-se como identificar as formas como se organizavam os movimentos de resistência à política de periferização da expansão urbana e das ocupações irregulares nessas cidades e se essa identificação podia nos dar dimensão de quem seriam os sujeitos sociais mais vulneráveis às migrações/deslocamentos compulsórios. Desse modo, como as mulheres são afetadas em detrimento da expansão urbana que prioriza a territorialização do capital? De que modo as perspectivas de gêneros e os estudos migratórios podem contribuir em análises sobre a cidade para as mulheres?

Todos esses questionamentos fizeram (e ainda fazem) parte de um arcabouço que desafia tanto as teorias como os caminhos do trabalho prático. A dimensão do projeto não permite que tragamos aqui todas as considerações sobre a pesquisa, portanto, este capítulo tem por objetivo analisar como as migrações forjadas pela implantação de usinas hidrelétricas (UHE) no espaço da Amazônia Brasileira afetam as mulheres que são deslocadas, compulsoriamente, dos seus espaços.

Assim, priorizaremos nesse capítulo as considerações sobre os caminhos metodológicos e a compilação do debate sobre migração, cidades médias e mulheres na cidade Araguaína (TO), entendendo essa como a cidade média mais próxima da UHE de Estreito (MA) e que absorve parte das problemáticas resultantes desse grande empreendimento, incluindo as migrações e com isso a expansão urbana não planejada e excludente, afetando diretamente as mulheres e seu direito à cidade.

## **2 DA NECESSIDADE DO DEBATE ÀS DIFICULDADES DA ABRANGÊNCIA METODOLÓGICA**

Os Grandes Empreendimentos implantados ao longo dos rios que se distribuem sobre o Espaço Amazônico têm aplacado mudanças físicas e sociais enormes. Estas conseguem mudar, senão completamente, grande parte e diferentes dimensões territoriais neste espaço.

As migrações são partes dessas dimensões. Desde as primeiras implantações das usinas hidrelétricas (UHE de Tucuruí – Estado do Pará e UHE de Belo Monte – Estado do Amazonas), em meados da década de 1980, a força de trabalho empregada ao longo de toda área impactada para construção de uma UHE e das áreas que seriam inundadas pelo reservatório artificial de água foi, majoritariamente, advinda de fora dos municípios que seriam diretamente impacta-

dos, e outra parcela oriunda de habitantes de municípios vizinhos e menores, principalmente, da zona rural e da floresta, de acordo com dados do Portal da Amazônia (2014).

Ainda de acordo com o Portal da Amazônia, em geral, após a construção e implantação de uma UHE, cerca de 55% dos migrantes voltam aos seus lugares de origem e 30% partem para outras formas de trabalho em empreitadas, enquanto os demais têm destinos incertos. Os migrantes que se submetem aos trabalhos da construção civil, primeira etapa da UHE, perdem seus empregos temporários (ao término das construções) e geralmente, são absorvidos pelos centros urbanos (maiores e mais próximos).

No caso da UHE de Estreito (Estado do Maranhão), o centro urbano mais próximo a esses migrantes foi a cidade de Araguaína, enquanto que da UHE de Belo Monte (Estado do Pará e ainda em construção), tem-se a estimativa que a cidade receptora será Altamira.

No final da década de 2000, os processos de migrações e transformações socioterritoriais ocorreram nos municípios que foram impactados pela UHE de Estreito (MA), com uma área enorme. No Estado do Maranhão foram impactados diretamente dois municípios – Carolina e Estreito. Já no Estado do Tocantins houve impactos diretos nos seguintes municípios: Aguiarnópolis, Araguaína, Babaçulândia, Barra do Ouro, Bom Jesus do Tocantins, Colinas do Tocantins, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Guaraí, Itapiratins, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins, Pedro Afonso, Santa Maria do Tocantins, Tocantinópolis, Tupirama, Tupiratins, Wanderlândia (CHAVES; LIRA, 2008).

A área de impacto da UHE de Belo Monte (PA) compreende impactos para além de limites municipais. O reservatório de Belo Monte deverá inundar uma área de mais de 500 km<sup>2</sup> e afetar diretamente outros 1.000 km<sup>2</sup> no local de construção. Prevê-se que entre 20.000 e 40.000 pessoas já tenham sido desalojadas de suas casas e, portanto, o modo de vida de milhares de pessoas foi colocado em risco, incluindo ribeirinhos, moradores urbanos e povos indígenas (GREENPEACE, 2016).

Em ambas as áreas impactadas pelas UHE supracitadas, as cidades que tiveram/terão que absorver as mudanças nas dinâmicas socioespaciais e, especificamente, o fluxo migratório intenso, são Araguaína e Altamira. Isso repercute em mudanças estruturais nessas duas cidades, passando de grandes centros urbanos a cidades médias do meio norte. Essas mudanças podem ser notadas pelo aumento da população, expansão urbana desordenada, aumento das ocupações de áreas, sobretudo pelas ocupações irregulares, aumento da pobreza, desemprego, tráfico humano e de drogas, prostituição e prostituição infantil. Sobre isso, A Folha de São Paulo veiculou na Coluna “Cotidiano” as seguintes informações:

Em fevereiro de 2013, foi descoberto em Altamira um esquema de tráfico de mulheres, incluindo menores de idade, que eram mantidas em cárcere privado em uma boate localizada próxima a um dos canteiros de obras da Usina de

Belo Monte. Quatro mulheres e uma travesti foram libertadas. Em uma segunda operação policial no mesmo mês, mais doze mulheres foram resgatadas de situação considerada de escravidão sexual em outros cinco prostíbulos da cidade. Todas as pessoas libertadas haviam sido aliciadas nos três estados da região Sul do Brasil, com promessas de ganhos altos para trabalharem perto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O tráfico de drogas também aumentou na região. Entre 2011 e 2012, a polícia apreendeu uma quantidade doze vezes maior de cocaína e nove vezes maior de crack na cidade de Altamira, que é a mais afetada pelas obras de instalação da usina. Para a polícia local, o aumento da população da cidade a partir do início das obras tem relação direta com o crescimento do tráfico de drogas e da prostituição. Nos anos de 2011 e 2012, a população aumentou em 46 mil habitantes, dos quais 16 mil são contratados e outros quatro mil são subcontratados do Consórcio Construtor Belo Monte (Folha de S. Paulo – 13 de junho de 2014).

É importante ressaltar que isso evidencia um dado perverso inerente às migrações. Não apenas em relação entre o aumento das mazelas sociais e a expansão demográfica e urbana desordenada, mas ao tráfico de pessoas e à prostituição que alicia também crianças, e que vitimam principalmente as mulheres.

Ao analisarmos como as cidades médias na Amazônia têm absorvido as mudanças provocadas pelos grandes empreendimentos, tomando por crivo as implantações das UHE, entendemos que parte do processo de urbanização do espaço amazônico traz essas mesmas características. Processos de mudanças sociais bruscas, fluxos migratórios ligados à economia e grandes empreendimentos (rodovias, ferrovias, hidrovias, usinas hidrelétricas, portos, etc.), fortalecimento do Grande Capital, isto é, migrações por trabalho e a necessidade de permanência dos migrantes nos centros urbanos próximos que, em tese, teriam mais capacidade para recebê-los.

Esse panorama nos lança a um desafio metodológico. Como abarcar as consequências desses grandes empreendimentos recentes, sem adentrar noutras diferentes formas temporais e espaciais de transformações? Isto é, a Amazônia amarga processos históricos e geográficos que fazem das migrações e outros fenômenos sociais consequências triviais e que se mesclam a ponto de confundir ou dificultar as análises acertas das origens, causas, consequências e até mesmo das suas definições.

A composição social das migrações é um exemplo disso. Composição essa que, nas análises aferidas por essa pesquisa, evidencia as mulheres como sujeitos sociais impactados, tanto pelos grandes empreendimentos como pelo processo de exclusão social urbano-regional. A pesquisa também evidencia uma escassez de dados acerca das migrações forjadas pelo Estado, a partir das políticas governamentais que têm como finalidade promover o crescimento econômico e desenvolver socialmente uma região, mas que na sua essência tem pro-

movido e territorializado o Grande Capital. Ou seja, o não direito à cidade para essas mulheres, principalmente para as mulheres migrantes.

As migrações e deslocamentos compulsórios na perspectiva de gênero ainda são uma temática a ser construída no âmbito da academia brasileira, especialmente nas áreas da Geografia. Não é possível visualizar, dentre as inúmeras propostas teóricas e práticas sobre migrações e deslocamentos compulsórios, expressivas situações em que as mulheres estejam em evidência nestes, ou fora das situações de conflitos e vulnerabilidades econômicas, culturais e, sobretudo, naquilo que concebemos como social.

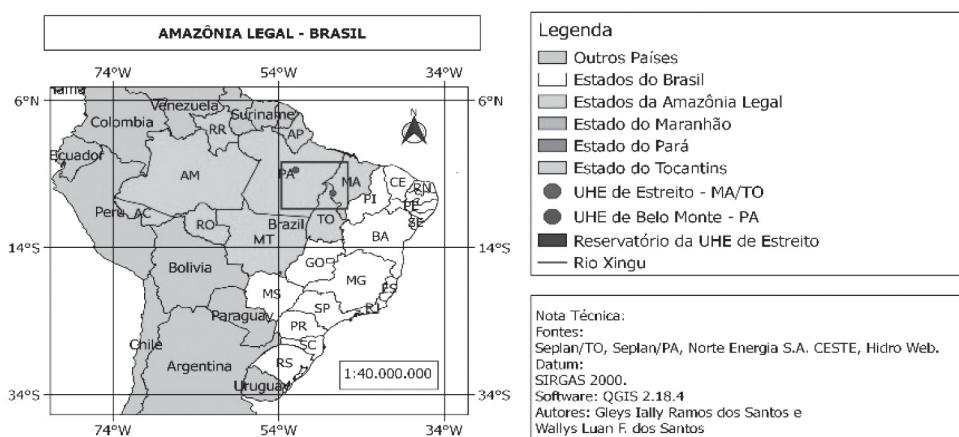
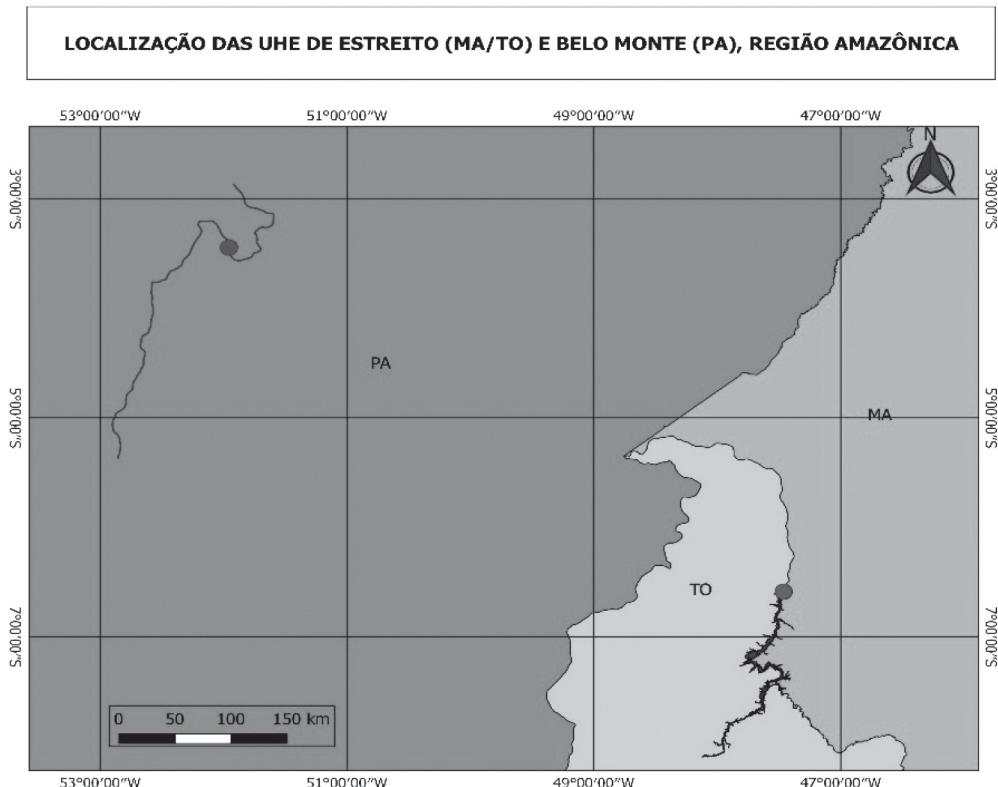
Tal situação se agrava nas áreas em que há a evidente territorialização do Capital Estrangeiro, a partir de grandes empreendimentos consolidados por consórcios e licitações que privilegiam os grandes empresários. Logo, obedecendo à lógica dessa proposta, o primeiro desafio metodológico foi a “escolha” geográfica para as análises, tendo em vista que a Região Amazônica está sendo “tomada” (cada vez mais) pela lógica capitalista dos Consórcios de Energia e Água.

Sobre a localização da área de estudo, a UHE de Belo Monte está sendo construída na Bacia do Rio Xingu, próximo ao município de Altamira, no sudoeste do Estado do Pará. A UHE de Estreito foi construída nos limites do município de Estreito, Sudoeste do Estado do Maranhão, sobre o Rio Tocantins. Ambos os estados estão compreendidos pela Amazônia Legal, mas em Unidades Federativas diferentes, como é possível verificar nas Figuras 01 e 02.

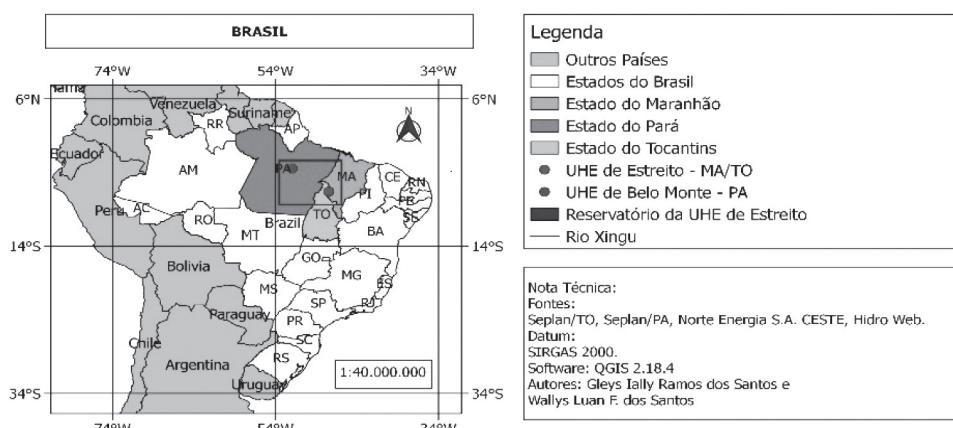
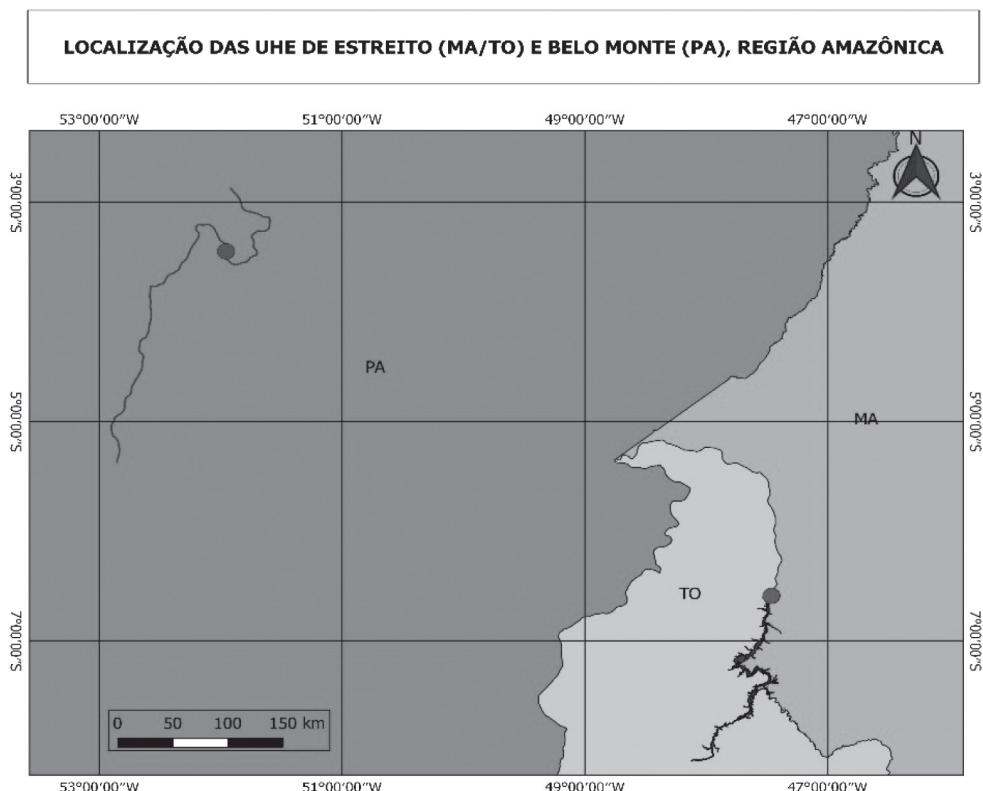
O município de Altamira (PA) tem uma população estimada pelo IBGE (2016) de mais de 109 mil habitantes. Dessa população, cerca de 99 mil fazem uso direto dos bens e serviços básicos da cidade. Do total de moradores, 49.256 da população residente são mulheres. Ainda que Altamira não seja o foco das análises nesse capítulo, é importante ressaltar que, em dados já levantados, a efervescência das migrações inicia no ano de 2005.

Esse período coincide, justamente, quando o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva consegue derrubar a suspensão dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA) da UHE. O governo sofre duras críticas, inclusive dos aliados, pois a suspensão vai de encontro às críticas que Lula fez, ainda como candidato à presidência em 2003, afirmando no Documento “O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil”, que faz menção às várias UHE aos longos dos rios da Bacia Amazônica, incluindo aí Belo Monte, que “a matriz energética brasileira, que se apoia basicamente na hidroelectricidade, com obras gigantescas de represamento de rios, tem afetado a Bacia Amazônica, sua biodiversidade, seus povos e suas culturas”.

**Figura 01 - Localização das UHE na Amazônia Legal**



**Figura 02 - Localização das UHE por Estados (Unidades Federativas/UF)**



Araguaína (TO) é um município com população estimada de 173.112 habitantes. A população é majoritariamente urbana, 150.484 pessoas vivem na cidade. Desses mais de 150 mil pessoas, 76.897 pessoas da população residente são mulheres, enquanto que os homens somam 73.587 pessoas (IBGE, 2016). Altamira e Araguaína são cidades com maioria de mulheres. O que fomenta as nossas definições de pesquisa que primam pelas análises e intersecções de categorias como Mulheres, Migrações e Cidades Médias. A partir dessas intersecções, tomaremos por crivo em nossas análises Araguaína como cidade média, e profundamente marcada pelas migrações.

### **3 CAMINHOS METODOLÓGICOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE ARAGUAÍNA - TO**

Alguns métodos orientaram o conjunto de procedimentos metodológicos nessa fase da pesquisa, a saber, o método Dialético, o método Histórico e as Perspectivas Interseccionais, que mesmo não constituindo um método em si, reúnem um arcabouço teórico e metodológico capaz de explicar epistemologicamente as relações de gênero interseccionadas com outras categorias sociais.

Tendemos a concordar com Zago (2013, p. 109) que, ao evidenciar que as relações estabelecidas por homens e mulheres com o meio concreto engendram o real, a dialética torna exequível a resolução do status quo por possibilitar a compreensão de que o mundo é sempre resultado da praxis humana, seja ela marcada por relações de dominação que reificam e tornam em fetichismo a prática social, seja marcada por relações que operam a humanização dos homens e mulheres.

A escolha pelo Método Histórico foi uma tentativa de demonstrar a importância de um resgate histórico, resgate esse que não se pode basear apenas em relatos, mas em observação direta, visando “particularizar e esgotar” o contexto. Acreditamos que esse método foi importante nas análises sobre antecedência das migrações e deslocamentos compulsórios, bem como a expansão urbana e as dinâmicas sociais de Araguaína (TO), entendida como cidade média, portanto como categoria histórica e geográfica de análise.

Sobre incorporar as Perspectivas Interseccionais nas análises, entendemos a importância dessas perspectivas a partir da concepção compilada em Santos (2013), que afirma que as perspectivas críticas sobre relações de gênero e estudos feministas passaram a ser questionadas por não levarem em consideração a questão de gênero, classe e raça no processo de produção e reprodução das desigualdades. Nesse contexto, o que se via (e lia) refletia e reproduzia uma sociedade masculina. Na perspectiva crítica, era preciso lidar com a questão da diferença dessas categorias como uma questão histórica e política, e questioná-la. Ainda de acordo Santos (2013, p. 50), isso não foi suficiente. Era preciso:

O entendimento de que qualquer análise de gênero não pode ser feita

de forma isolada, ou isolar a categoria para analisar as relações. Pelo contrário, as análises de gênero estão interseccionadas com outras categorias, inseridas em outras análises e dessa forma, dialogam facilmente com as categorias essenciais as áreas interdisciplinares e as ciências sociais.

A partir desse entendimento, em síntese, os procedimentos metodológicos desta parte da pesquisa, que primou por analisar as migrações e as consequências dessas sobre as mulheres no município de Araguaína, foram provenientes da análise qualitativa, evidenciada pela pesquisa documental e por realização de trabalhos de campo com grupos de mulheres migrantes ou deslocadas no município. As pesquisas documentais foram agendadas nas secretarias municipais de Habitação e Infraestrutura Urbana, verificando a existência de políticas públicas que estão ligadas direta ou indiretamente às mulheres. No entanto, debruçaremos aqui sobre a metodologia teórica e parte dos dados coletados nos questionários aplicados em Araguaína. Ou seja, em como dialogaram na pesquisa.

Trazendo esse debate para Araguaína, algumas características histórico-geográficas nos permitem entender que, para além da UHE de Estreito, a economia que trouxe a escala de cidade média para Araguaína trouxe também as contradições que se instalaram à medida que se territorializou o capital privado e as condições para seu crescimento. Para melhor compreensão, Morais (2014, p. 38-39), analisa que:

O processo de povoamento da região do antigo norte de Goiás e da cidade de Araguaína iniciou-se no final do século XIX e permaneceu por um extenso período de estagnação econômica (de base agropastoril) e urbana, que prevaleceu até meados do século XX. A partir de então, com o reordenamento territorial estatal para a Amazônia Legal, da qual faz parte, a cidade experimentou impactos sociais e espaciais ocasionados pelos investimentos na infraestrutura, entre os quais, a pavimentação das rodovias de circulação regional, os incentivos fiscais e financeiros, o que facilitou o escoamento da produção, transformando o cenário local e contribuindo para que a cidade despontasse como o mais importante centro urbano do Norte deste Estado.

Os dados do IBGE (2016) corroboram com as afirmações supracitadas. O desenvolvimento econômico-social do município iniciou na década de 1960, com a construção da rodovia Belém-Brasília. Entre 1960 a 1975, Araguaína atingiu um estágio de desenvolvimento rápido e um dos maiores na história do estado de Goiás, tornando-se a quarta maior cidade do estado de 1980 a 1986, atrás somente de Luziânia, Anápolis e Goiânia. Com a criação do estado de Tocantins, em 1989, Araguaína tornou-se a maior cidade do Estado, distando cerca de 368 km da capital do estado – Palmas. Tal processo de intensificação da economia trouxe o status de capital econômica, mas não só isso. Enquadra na escala geográfica de cidades médias. Sobre

isso, Morais afirma:

A compreensão de Araguaína, sob a perspectiva das cidades médias, nos remete a necessidade de uma análise dos processos socioeconômicos espaciais, pois, tal localidade destaca-se regionalmente como centro prestador de serviços, comércio, lazer, centro de estudos superiores e médico-hospitalares e outros serviços que atendem ao mercado consumidor de seu entorno imediato e de cidades localizadas em um raio de distância que ultrapassa a região Norte do Tocantins, onde geograficamente está localizada. [...] A posição geográfica do município de Araguaína, em Tocantins, assume uma função de prestadora de serviço devido a sua posição estratégica, permitindo, com isso, o convívio de interações espaciais com as cidades tanto de seu entorno e até mesmo com cidades dos Estados vizinhos (Pará e Maranhão), devido à proximidade com áreas pertencentes àquelas unidades federativas (MORAIS, 2014 p. 40).

Considerada a capital do agronegócio até o ano de 2007, seu “slogan” muda a partir do momento que assume um papel central no ramo da exportação de carne bovina. Isso ocorre devido a uma estruturação eficiente (do ponto de vista econômico) da Cadeia Produtiva da Carne Bovina, com a criação, engorda, confinamento, abate, frigoríficos e logísticas assistidas pelos governos municipal, estadual e federal. A partir daí, Araguaína, cuja população já havia crescido para mais de 115 mil habitantes, chega ao ano de 2010 com mais de 150 mil habitantes, como é possível observar no Quadro 01 abaixo:

**Quadro 01 - Evolução da População de Araguaína (TO)**

Evolução Populacional			
Ano	Araguaína	Tocantins	Brasil
1991	103.315	919.863	146.825.475
1996	104.337	1.037.398	156.032.944
2000	113.143	1.157.098	169.799.170
2007	115.759	1.243.627	183.987.291
2010	150.484	1.383.445	190.755.799
2016*	173.112	1.532.902	206.081.432

**Fonte: IBGE, 2016 / Org.: Santos, 2017**

<b>População residente, por situação do domicílio e sexo - 2010</b>		
<b>Sexo/Espaço</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Mulheres	73457	3440
Homens	69468	4119
<i>Total</i>	142925	7559

Fonte: IBGE, 2010/Org.: Santos, 2017

A população estimada para a partir do ano de 2016 sofre mais outro salto. Há um aumento de mais de 20 mil pessoas em menos de 10 anos. Segundo dados do IBGE (2016), a população estimada em 2016 chegaria a 173.112 habitantes. Em relação a esse crescimento, Araguaína só perde para Palmas, que por ser capital e centralizada geograficamente, tem nesse fenômeno uma certa “normalidade”.

Em relação ao perímetro urbano, o problema relacionado ao aumento dos índices demográficos, atrelado ainda à falta de planejamento para assentamentos urbanos (mesmo os já existentes), é a expansão da malha urbana de forma desordenada, precarizada e excluente, sobretudo para as/os migrantes que vêm em busca de trabalho e/ou de outros processos de expurgamentos. Outros reflexos são os espaços “favelizados”, o aumento da pobreza, o distanciamento dos bens e serviços da cidade, ou seja, do direito de usufruir a cidade onde se chega. Tais fenômenos são explicitados por Sousa & Brito (2013, p. 19):

A cidade de Araguaína não difere das problemáticas urbanas encontradas nas cidades médias brasileiras, com uma conjuntura urbana que contrasta o local da seletividade – com suas modernas edificações, que dispõe de toda infraestrutura capaz de atender às necessidades básicas e supérfluas – e a miséria e a falta de uma infraestrutura mínima, capaz de atender ao simples anseio de dispor de uma moradia digna.

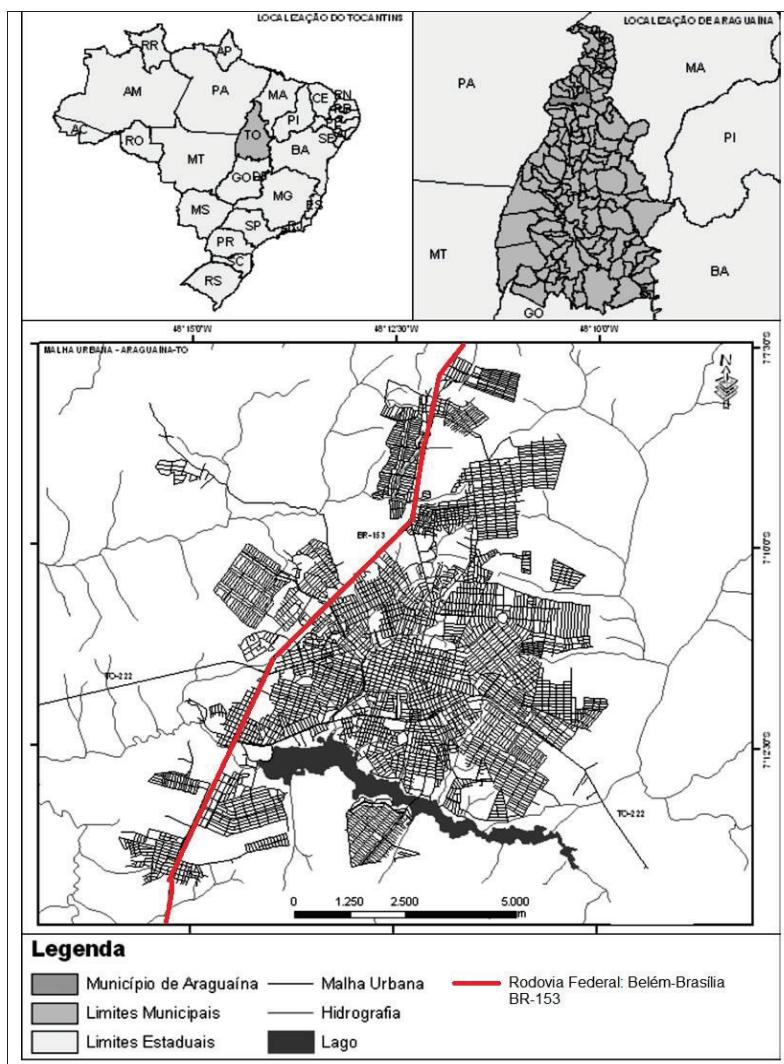
A Rodovia Federal BR-153, desde a sua criação, possibilitou que a cidade de Araguaína tivesse uma circulação de pessoas e mercadorias. Essa circulação não é livre, é sempre condicionada por objetivos da fomentação do capital, seja na região, seja fora dela, e intensifica-se à medida que os outros fenômenos econômicos ocorrem. A própria rodovia, que é meio de “chegar ou partir”, faz parte desse cenário de expansão e periferização urbana. Um número considerável dos novos assentamentos urbanos e periféricos está dividido ou transpassado pela BR-153, como é possível observar na Figura 03.

De acordo com Sousa & Brito (2013), a rodovia se soma ao outro marco histórico que ocorreu mais recentemente, a construção da UHE de Estreito – MA, que, de certa forma, contribuiu para a dinâmica demográfica da cidade de Araguaína. Uma vez que, a cidade de Araguaína recebeu um fluxo migratório bastante acentuado de pessoas que foram impactadas

e consequentemente expropriadas das regiões em que se situavam, devido ao barramento do Rio Tocantins.

Voltando à Figura 03, ainda se baseando nas análises dos autores supracitados, parte da expansão urbana que acomete Araguaína a partir de 2009 está, majoritariamente, espacializada à margem esquerda da Rodovia e redefinindo as regiões setoriais da cidade.

**Figura 03: Localização do município e malha urbana de Araguaína e da BR-153**



Fonte: BRAGA, 2013, (re)adaptado pela autora, 2017

Nas pesquisas preliminares in loco constatamos, e é possível afirmar, que parte da

população que ocupa as áreas de expansão urbana é proveniente, principalmente, dos municípios impactados pela UHE de Estreito - Estreito e Carolina, no Estado do Maranhão, e Babaçulândia, Barra do Ouro, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante e Tupiratins, no Estado do Tocantins.

Tal afirmação corrobora mais uma vez com Sousa e Brito (2013, p. 40):

Verifica-se que, em três anos, houve aumento percentual da população em aproximadamente 30%, com relação à estimativa da contagem da população no ano de 2007 para o Censo realizado em 2010. É notório que os números refletem a influência que a cidade de Araguaína, enquanto cidade média, vem demonstrando nos últimos anos, à representatividade do seu papel na rede urbana. Assim, podemos definir Araguaína como uma cidade média [...].

Esse crescimento do índice demográfico e a expansão urbana em si não conseguem responder se, de fato, as pessoas que moram nessas áreas são parte ou composição dos fenômenos das migrações, sobretudo aquelas que dizem respeito à UHE de Estreito. Para isso, é necessário traçar os perfis das moradoras e moradores que compõem as populações dos setores que configuraram essa nova expansão urbana. Entretanto, os governos locais não reconhecem as áreas de ocupação indevidas como áreas da cidade, o que desfavorece o trabalho de pesquisa teórica e prática, uma vez que o mapeamento não condiz com a espacialidade referida. Sobre isso, Sousa e Brito (2016, p. 51) diz:

Em Araguaína temos presenciado nessas últimas duas décadas uma expansão urbana significante, mas que passou a ficar restrita à acessibilidade aos novos espaços criados a uma pequena parcela da sociedade. O corporativismo entre os detentores dos empreendimentos imobiliários e o poder público é cada vez mais sólido na aliança de favorecimentos para as implantações dos loteamentos onde as normatizações que estão expressas em lei federal e, complementada por leis municipais, acabam sendo corrompidas por falta de competência técnica e omissão no cumprimento de tais normas que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. [...] quando a irregularidade é proveniente de grandes empreendimentos, resolve-se rapidamente. Adotam-se anistias e/ou criam-se novas leis.

Entretanto, os trabalhos em campo (ainda em andamento na pesquisa), nos permitem confrontar essa proposital ausência de dados por parte do poder público. O próprio Censo realizado pelo IBGE em 2016 traz as referências de que as mulheres são maioria nessas áreas de expansão e receptoras das/dos migrantes. Parte dos levantamentos da pesquisa também nos possibilita afirmar que essas mulheres (a maioria delas) tem empregos fixos ou

sazonais na própria cidade, o que não se reflete nas relações de trabalho do gênero masculino. Que fazem a relação campo-cidade entremear a pesquisa.

Os questionários aplicados evidenciam uma população jovem – uma faixa etária que condiz com a força de trabalho necessária ao grande capital e capaz de suportar os regimes de trabalhos que os grandes empreendimentos exigem. Há uma relação entre a composição social das/dos migrantes em Araguaína e a massa de trabalhadores exigidas na UHE de Estreito. 60% dos questionários respondidos trazem moradores com menos de 10 anos morando em Araguaína, dado que bate com o Censo de 2010 do IBGE.

Outro fato analisado nos questionários é sobre a origem dessas pessoas. Parte considerável das respostas estava atrelada ao último lugar que essas pessoas passaram a morar (nos povoados ou assentamentos aos arredores da Cidade de Estreito – MA). Houve uma dificuldade em entender a origem vinculada ao espaço natal dessas pessoas. Tal confusão é uma das marcas das migrações forjadas e compulsórias, que afeta o imaginário e a percepção de lugar das pessoas.

Num total de 220 pessoas entrevistadas na primeira fase da pesquisa, 45% responderam dois ou mais lugares de origem. Dentre essas dificuldades de se dizer de onde vinham, as dificuldades maiores ficaram evidenciadas nos questionários respondidos pelas mulheres.

Finalmente, sobre o acesso à cidade. A referência de acesso ficou atrelada à mobilidade, onde a referência maior para os homens foi o “centro” de Araguaína. Esse acesso estava ligado aos serviços bancários, principalmente. O acesso (de acordo com os questionários) é facilitado pelo principal meio de locomoção entre os questionados (motocicleta para os homens).

Para as mulheres, houve pelo menos três setores da cidade apontados como acesso. Esses setores são considerados “nobres” e a relação com os setores está atrelada ao trabalho (fixo ou sazonal). Poucas mulheres nos questionários responderam ter acesso ao centro de Araguaína. Das justificativas, a maioria respondeu não ter meios de transportes públicos e nem privados para se locomoverem. Sobre o principal meio de transporte para as mulheres, a bicicleta teve 60% das respostas marcadas. Dada a extensão do perímetro urbano de Araguaína, isso se torna um empecilho à mobilidade e ao acesso dessas mulheres à cidade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Entendemos aqui a fronteira como forma de ocupação humana e econômica, antes mesmo de ela ter um viés político. Sendo assim, a fronteira (aqui) teve pretensão de ser entendida no contexto da civilização capitalista, como nos alertou Santos (2017). Ou seja, o conceito de fronteira é orientado como um espaço de conflito social e étnico. Pois é uma ocupação meramente econômica, voltada para ampliar o capital e não tem pretensão demográfica, apenas da concentração fundiária e de renda.

No contexto amazônico, as circunstâncias, ou a sobreposição destas em dimensões políticas e econômicas nas diversas escalas (mundiais, regionais, locais) no contexto de fronteiras, coexistindo com diversas e distintas formas de organização territorial, influenciam diretamente nos movimentos que contestam a lógica de ocupação do espaço pelo modo capitalista de produção. Uma dessas formas são as migrações.

Aqui tentamos entender como a ampliação do capital a partir dos grandes empreendimentos, particularmente, com a implantação das usinas hidrelétricas, altera as dinâmicas sociais sobre o espaço. Deslocando pessoas e fronteiras. Alterando a dinâmica social, do campo, da floresta e das cidades.

Já há uma posição (quase) unânime de que Araguaína faz parte do rol de cidades médias brasileiras. Ela é sem dúvida uma das cidades mais importantes do meio norte brasileiro. É um espaço urbano que surge do entroncamento de projetos para territorialização do capital e se consolida a partir do fomento das relações capitalistas e dos grandes empreendimentos implantados na região.

Sobre os grandes empreendimentos que dinamizaram o crescimento de Araguaína, qualificando-a como cidade média, podemos citar dois importantes. A projeção da Rodovia Federal (BR-153), que transpassa a cidade e insere nela uma nova lógica econômica – a da circulação de pessoas, bens e mercadorias. E a Usina Hidrelétrica de Estreito no Estado do Maranhão, que embora não esteja estritamente localizada na área ou região de Araguaína, está espacialmente próxima dos municípios em que Araguaína se faz influência, tanto pelo porte de cidade grande, quanto pela circulação das mercadorias necessárias para ajudar a manter esses municípios.

A UHE de Estreito, como grande empreendimento, atrai milhares de pessoas. Homens e mulheres para compor a força de trabalho, ou ainda se submeter a trabalhos e relações diversas, incluindo aí prostituição, tráfico, sazonalidades. Isso refletindo sobre a etapa de construção de um grande empreendimento. A etapa seguinte é o expurgamento. Das pessoas que são atraídas, mas também das pessoas que serão afetadas pelas áreas inundadas pelo represamento das águas, ou pelas áreas de interesse do capital estrangeiro, ou menos pelo agronegócio, que é a relação capitalista mais fluente nesse espaço.

Araguaína, como cidade não planejada e já com problemas por causa dessa condição, acaba sendo polo de atração das pessoas que foram expurgadas pelas etapas de construção da UHE de Estreito. Uma cidade que não está preparada para receber migrantes, mas que tem toda sua história atrelada à migração.

As metodologias estão nos levando a dados complexos e, igualmente, tristes. A composição social das áreas periféricas de Araguaína dá conta de que são, majoritariamente, ocupadas por migrantes. Desses, jovens e mulheres em sua maioria. Sem acesso à cidade, sem empregos fixos

As migrações como processo social não têm um projeto final para o sujeito migrante. O espaço como receptor desses sujeitos os acolhe, mas a dinâmica territorial, imposta pelo poder público e as relações capitalistas, ignora essas pessoas.

O espaço aqui analisado, a cidade média Araguaína, é um espaço historicamente motivado pelos processos de migrações. É também marcado pelas diversas faces e fases das fronteiras econômicas e, agora, agrupa em sua composição social um recorte de gênero, pois agrupa no espaço, na sua organização territorial, as mulheres.

A fronteira precisa ser tensionada. Dessa vez, pelo sujeito social de composição e transformação da cidade – as mulheres.

## 5 REFERÊNCIAS

- BECKER, O. M. S. **Mobilidade espacial da população:** conceitos, tipologia e contextos. In: CASTRO, I. E. et al (Orgs.) Explorações Geográficas. Percurso no Fim do Século. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- BRASIL, IBGE. **Censo Demográfico, 2010.** Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) acesso: 10 set. 2017.
- BRASIL, IBGE. **IBGE-@Cidades, 2016.** Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)
- CARVALHO, Orlando Albani de. Água sobre terra: Lugar e Territorialidade na Implantação de Grandes Hidrelétricas. Dissertação de Mestrado – PPGG/UFRGS: Porto Alegre, 2006.
- CHAVES, Patricia Rocha; LIRA, Elizeu Ribeiro. **As relações sócio-territoriais na construção da usina hidrelétrica de Estreito-MA e sua (Re) produção no espaço urbano das cidades de Carolina-MA e Filadélfia-TO.** Cadernos de Pesquisa do CDHIS — n. 39. UFU: Uberlândia, 2008.
- FERREIRA, Ricardo Hirata. **As Migrações Internacionais na Geografia.** In: Anais ABEP-NEPO: Unicamp, 2007.
- FOLHA DE S. PAULO. **Operários de Belo Monte pagam sexo com vale-alimentação.** Assinado por Aguirre Talento. Disponível em:  
<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/06/1469550-operarios-de-belo-monte-pagam-sexo-com-vale-alimentacao.shtml>.
- FRANÇA, Iara Soares de; SOARES, Beatriz Ribeiro. **Expansão urbana em cidades médias: uma reflexão a partir do núcleo e da área central de Montes Claros no Norte de Minas Gerais.** Geo UERJ - Ano 9, nº 17, vol. 2, 2º, 2007.
- GREENPEACE. **Hidrelétricas na Amazônia: Um Mau Negócio para o Brasil e o Mundo.** Periódico Greenpeace Brasil, 2016. Disponível em:  
[http://midiaeamazonia.andi.org.br/sites/default/files/greenpeace\\_hidreletricas.pdf](http://midiaeamazonia.andi.org.br/sites/default/files/greenpeace_hidreletricas.pdf)
- MARTINS, José de Souza. **Fronteira.** A Degradação do outro nos Confins do Humano.2ª ed. São Paulo: Contexto, 2012.

- \_\_\_\_\_. **O tempo da Fronteira.** Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. Tempo social. Ver. Sociologia. USP, São Paulo, 1996.
- MORAIS, Itamar Araújo. **Araguaína (TO):** Enquanto Cidade Média no Contexto Regional. ICH-Departamento de Geografia – PPGG, Brasília: UnB, 2014.
- NOGUEIRA, Carlos Eugênio. **Fronteiras e Frentes Pioneiras:** Aproximações teóricas. Revista Geonorte, Edição Especial 3, V.7. N.1, p. 1135-1154, 2013.
- OLIVEIRA, A. U. **Reforma Agrária e Cidadania.** In: AGB-Bauru. (Org.). O Pensamento de Milton Santos e a construção da Cidadania em tempos de globalização. Bauru: AGB, 1997
- PORTAL DA AMAZÔNIA, **20 Usinas Hidrelétricas.** Org. Izabel Santos. Entrevistas Direcionadas, In: Portal da Amazônia online, 2014.
- SANTOS, Gleys I Ramos. **Mulheres em movimento:** Os limites do espaço e do gênero em face do movimento de mulheres trabalhadoras rurais. Tese de Doutorado: IESA/UFG, Goiânia – GO, 2013.
- SANTOS, Roberto de Souza. **Desenvolvimento Humano e Regional na Fronteira:** O caso do Município de Pedro Afonso – TO. In: LIRA, Elizeu Ribeiro; SANTOS, Roberto de Souza (Orgs). Fronteira, Território e Cidades no Cerrado: Discussões e Reflexões Socioterritoriais. Goiânia: Editora Kelps, 2017.
- SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada.** São Paulo: Edusp, 2009.
- \_\_\_\_\_. **O Espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987.
- SOUZA, Marcelo Araújo de; BRITO, Eliseu Pereira de. **A Estrutura Fundiária Urbana de Araguaína:** Algumas Considerações. Rev. Entre-Lugar. Ano 6. N 12. Dourados: UFGD, 2016.
- \_\_\_\_\_. **A Expansão Territorial Urbana de Araguaína:** Algumas Considerações. Rev. Entre-Lugar. Ano 3. N 5. Dourados: UFGD, 2013.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. et al. **O estudo das cidades médias brasileiras:** uma proposta metodológica. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). Cidades Médias: espaço em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- PECCINI, Isabela Rapizo. **Cidade: Substantivo Feminino.** As desigualdades de gênero e o espaço público (não) vivenciado pela mulher. FAU-UFRJ, 2016.
- ZAGO, Luís Henrique. **O método dialético e a análise do real.** Kriterion vol.54 no.127 Belo Horizonte, 2013.



# VELHOS E NOVOS PARADÍGMAS DAS FRONTEIRAS

*Fernando José Ludwig<sup>262</sup>*

---

O presente livro buscou apresentar uma variedade de visões e perspectivas acerca de um tema comum: as fronteiras. Verificou-se que as fronteiras necessitam compulsoriamente de uma análise que ultrapasse sua visão tradicional, perene e limitada. Não se atentar ao fato de que as fronteiras devem ser vistas a partir de uma realidade multicultural, complexa e multidimensional, leva necessariamente a uma perspectiva limitada da função das fronteiras no âmbito interno/doméstico, regional e internacional.

No entanto, há uma tendência de se falar de um mundo sem fronteiras, muito devido ao fato da globalização e seus corolários para o cenário internacional (Stiglitz, 2002; 2007). De fato, a globalização trouxe uma interdependência econômica, política, social e cultural sem precedentes, que deve ser levada em conta. Esta aproximação e cooperação em prol do chamado desenvolvimento sustentável (Veiga, 2005) contribuiu para a marginalização do conceito de fronteiras, tanto dentro da academia quanto referente à ação política prática dos Estados e, ainda mais, no imaginário individual.

Essa visão aparenta ser equivocada, ou seja, não vivemos num mundo sem fronteiras, mas sim num mundo onde as fronteiras desempenham um novo papel social, político, cultural e, sobretudo, nas relações interestatais. O velho paradigma de fronteiras enquanto parte limítrofe de um Estado não mais serve para compreender sua função. Dando, assim, a uma nova interpretação das fronteiras, mais voltada para as questões que lhes são inerentes.

E é sob esta égide que “(Re)Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas”

---

262 Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). É Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES), é mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent, no Reino Unido, e graduou-se em Relações Internacionais (2007) pela Universidade de Coimbra, Portugal. É coordenador do Grupo de Estudos Avançados sobre Paz e Conflitos Internacionais (GEAPCI) da UFT e presidente do Núcleo de Estudos Avançados sobre Paz, Segurança e Conflitos Internacionais (NEPSCI) da UFT. Colabora, enquanto pesquisador voluntário, para o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) - Foz do Iguaçu/PR. Suas pesquisas e publicações relacionam-se essencialmente com Fronteiras, Segurança Internacional, Teorias das Relações Internacionais, Integração Regional, América do Sul, Hegemonia e Contra-Hegemonia, Antônio Gramsci, Conflitos Internacionais, Missões de Paz das Nações Unidas (ONU) e Construções Teóricas da Paz. Contato: fernandoludwig@mail.uft.edu.br.

reúne diversas interpretações, de diferentes lugares do globo, com atores que ultrapassam a perspectiva estritamente acadêmica e acumula interpretações de diferentes órgãos nacionais brasileiros, acadêmicos estrangeiros, atuantes direta e indiretamente das fronteiras. Isto só poderia ser realizado devido a este novo paradigma – ainda em construção – das fronteiras no centro dos debates públicos, privados, acadêmicos e políticos na América do Sul.

Verificamos que as fronteiras têm, sim, a ver com a segurança e também com a defesa, e ainda estão relacionadas com a questão de suas securitização. Experiências da Europa, Estados Unidos da América (EUA) e Canadá devem servir como parâmetros para um ensinamento à América do Sul acerca de questões de solidariedade e cooperação. Mas isto se torna inútil caso não haja um debate, uma conscientização de que fronteira também é questão cultural, questão identitária, questão individual e coletiva. Que também se relaciona com questões de refugiados, do tratamento dos seres humanos, da cooperação policial, da necessidade de se levar e aprofundar o debate fronteiriço na sociedade política. Não apenas em termos de defesa, segurança e estratégia, mas sim em termos de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e, acima de tudo, desenvolvimento pessoal. Portanto, segurança e defesa devem caminhar junto com a saúde, a melhoria do bem-estar de seus habitantes, da redução da pobreza, entre muitos outros aspectos que poderiam ser aqui elencados.

Os crimes de contrabando e descaminho, que fazem parte do cotidiano daqueles que vivem nas fronteiras, não são de exclusividade das fronteiras, mas sim de todo o território nacional (leia-se, Brasil). As medidas alusivas à manutenção da segurança pública, seja efetuada pelas forças de segurança pública, seja pelas forças armadas, são apenas uma das vertentes que devem, de fato, reduzir estas práticas nas fronteiras. Por outro lado, há uma ideia equivocada no que se refere à origem dos problemas de segurança e criminalidade no Brasil, de que são de causa exclusiva das fronteiras. Ou seja, visão esta que advoga e aponta que os problemas de armas, drogas e violência que ocorrem nas capitais só existem por causa da falta de controle das fronteiras. Esta é uma visão que – ao longo do presente livro – tentamos desconstruir. Não só é equivocada, mas também tendenciosa. O tráfico, contrabando e descaminho, por exemplo, só existem devido ao fato de haver uma demanda no resto do país. Sem ela, estes atos certamente aconteceriam com menor frequência.

Mas como e quem deve atuar nas fronteiras? Esta pergunta *per se* já está imbuída de um pré-conceito ligado essencialmente aos velhos paradigmas das fronteiras. Responsabilizar as forças policiais pelos acontecimentos que moldam as realidades fronteiriças, pela permanência das violências diretas e estruturais é, no mínimo, uma visão reducionista. As fronteiras possuem, assim como toda a sociedade, uma realidade *sui generis*, inerente às diversas características que as rodeiam. Nem mesmo nas fronteiras brasileiras, ao logo de seus milhares de quilômetros, podemos afirmar a existência de simplesmente uma característica, mas sim cada região possui sua própria configuração fronteiriça.

Para além dos objetivos gerais propostos pelos diversos capítulos presentes neste volume, aspiramos alargar e aprofundar o debate sobre fronteiras em, pelo menos, três grandes vertentes: teórico, nacional e internacional. No plano teórico, verificamos a necessidade de a comunidade acadêmica (especialmente na América do Sul) se organizar e trazer o conceito de fronteira para o cerne das discussões sob uma perspectiva interdisciplinar. Normalmente este conceito é trabalhado enquanto subtema, marginalizado e subjugado a outros conceitos considerados de *mainstream* (defesa, segurança, estratégia, soberania, conflitos, entre muitos outros). É notória que esta transição se faz de forma gradual e, por vezes, morosa. Mas temos o dever de almejar que o conceito de fronteiras deixe de estar às margens de outros conceitos e passe a se tornar o centro das atenções nas discussões acadêmicas.

Em segundo lugar, no âmbito nacional, mais especificamente no que se refere ao caso brasileiro, pretende-se atentar para a importância de um debate contínuo entre sociedade política (Estado), sociedade civil organizada e instituições que atuam direta e indiretamente nas regiões de fronteira. Este diálogo não somente é necessário quanto fundamental para o desenvolvimento de uma percepção mais condizente com a realidade das fronteiras.

Por fim, também se busca uma reavaliação das fronteiras no seu *ethos* internacional. Neste plano, busca-se realocar as fronteiras como sendo orgânicas, vivas, em constante evolução. Este é um ponto que requer um esforço adicional. Há, neste caso, um natural constrangimento por parte dos atores do sistema internacional ao se falar de fronteiras, pois secularmente foram vistas quase que exclusivamente como fonte de conflitos internacionais (por exemplo, a expansão das fronteiras da Alemanha nazista, da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS –, o conflito Peru-Equador na América do Sul, entre muitos outros exemplos). Assim, verificamos que devemos nos afastar desta concepção unilateralista, protecionista, resgatando um nacionalismo extremo que é contido nos confins das fronteiras estatais. Aqui o controle das fronteiras representa o controle do nacionalismo, a disseminação da xenofobia e o protecionismo unilateral. Há muito que se falar das relações internacionais e o papel das fronteiras nele, mas vamos nos reter. Em suma, ainda referente às fronteiras na América do Sul, devemos nos preocupar em integrar a região. Quando se falou das experiências europeias, por exemplo, devemos, por cá, obter a consciência de que o problema social, político e econômico do Paraguai também é um problema brasileiro, argentino, colombiano, entre outros. Portanto, é compulsória a redução das assimetrias na América do Sul, ou pelo menos, maiores iniciativas neste aspecto.

O projeto “(Re)Definições das Fronteiras” tem um cariz de continuidade, idealizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) que, através de parcerias nacionais e internacionais, reúne tanto acadêmicos de todo o mundo, quanto instituições que estão direta e indiretamente ligadas às questões fronteiriças. Desta forma mantemos o contato e o diálogo aberto para novas percepções e, cada vez mais, aprofundando

pesquisas das fronteiras nos níveis nacional e internacional.

## REFERÊNCIAS

- BOOTH, K. *Theory of world security*. Cambridge University Press, 2007.
- STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2007.
- VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro Editora Garamond, 2005.



Fomentar e criar espaços para o debate, discussão e, consequentemente, alternativas aos problemas inerentes às fronteiras certamente faz parte das prioridades do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). E é justamente neste sentido que “(Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas” vem dar continuidade a este projeto.

Interdisciplinaridade, complexidade, transnacionalidade. Todas estas difíceis palavras fazem parte do cotidiano das fronteiras. Ao buscar escrutinar as distintas vicissitudes das fronteiras, abarcando concepções de diversas naturezas, é notória a necessidade de se conceber fronteiras à partir de vários níveis. Neste aspecto, a presente obra trabalha os mais variados temas relacionados às fronteiras, sendo não exclusivamente dedicada a América do Sul, incluindo a Europa e América do Norte em suas análises.

A presente obra conta com a essencial colaboração de professores, pesquisadores e atuantes (públicos e privados) nacionais e internacionais. Diferentes visões e perspectivas que contribuem para esta contínua e permanente busca pelas definições das fronteiras.

**EDITORAS** IDESF

ISBN 978-85-54957-01-8



9 788554 957018