



Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional:
os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai

Autor: Maurício Kenyatta Barros da Costa 15/0003633

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais

Brasília, 22 de março de 2017

MAURÍCIO KENYATTA BARROS DA COSTA

POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA DA FRONTEIRA BRASILEIRA NO CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: OS CASOS DAS FRONTEIRAS BRASIL-URUGUAI E BRASIL-PARAGUAI.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) em Política Internacional da Universidade de Brasília (UnB), como parte das exigências para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

BRASÍLIA – DF

2017

MAURÍCIO KENYATTA BARROS DA COSTA

POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA DA FRONTERA BRASILEIRA NO CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: OS CASOS DAS FRONTEIRAS BRASIL-PARAGUAI E BRASIL-URUGUAI.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais em Política Internacional da Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro, como requisito final para a obtenção do título de Mestre. Aprovada em ___/___/___, com conceito _____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador:
ALCIDES COSTA VAZ
(UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

(Presidente)

(Avaliador Externo)

(Avaliador Interno)

BRASÍLIA - DF
2017

AGRADECIMENTOS

O trabalho acadêmico, por mais que envolva suas horas solitárias de leituras e de escrita, nunca é um trabalho individual. As pessoas ao seu redor, são a base para que tudo isso seja possível. O suporte desde o lado profissional, sentimental, intelectual, sempre acompanhado de boas risadas, de momentos de descontração e de boas conversas, às vezes, duras e com críticas, são o que nos fazem caminhar, aprender e avançar nas nossas capacidades. Algumas pessoas passam por momentos em nossas vidas, mas mesmo assim deixam sua marca e sua contribuição para que cheguemos nos nossos resultados.

Eu não poderia chegar onde cheguei, sem a contribuição de meus pais, Divina de Lima Barros e Geraldo da Costa Junior, os quais foram decisivos para a minha formação humana e intelectual, sempre com muita compreensão e amor. O suporte deles tem sido essencial e motivacional desde que me entendo por gente. Ambos já passaram também pela docência e o exemplo e carinho com os estudos é algo que carrego como a minha maior herança e guia para boa parte de meus passos.

No último ano de mestrado, tive a oportunidade de conhecer o meu objeto de pesquisa pessoalmente. Viver um pouco da fronteira e estar por dentro de sua segurança. Apesar da curta experiência, gostaria de registrar minha gratidão aos profissionais da Polícia Federal e da Receita Federal de Foz do Iguaçu e Guaíra. Agradeço ao meu primo Eduardo de Oliveira Barros em nome de todos esses profissionais, os quais têm a difícil missão de manter nossas fronteiras seguras mesmo em meio às diversas dificuldades. Desse modo, agradeço ao meu primo por ter me levado em diversos pontos focais da atuação brasileira e de ter me recebido em sua casa por alguns dias.

Os colegas que fiz nesses dois anos, alguns que se tornarão bons amigos, da Pós-Graduação e da Graduação da UnB dividiram comigo agonias, risos, discussões teóricas e boas cervejas que com certeza auxiliaram nesse caminho e no processo de desenvolvimento e produção acadêmica, sempre dividindo o que nos é possível e estendendo uma mão nos momentos delicados. Outros tantos colegas de eventos acadêmicos, com os quais pude trocar boas discussões também foram importantes ao longo desses dois anos de pesquisa. Além disso, cabe destacar os amigos fora dessa vida acadêmica que me auxiliaram com boas conversas também.

Essa pesquisa teve origem, eu diria, em 2013 quando o professor Alcides Costa Vaz informou de uma vaga de estágio no Ministério da Justiça para a Secretária de Segurança Pública no departamento ENAFRON. Nesse estágio, eu pude conhecer o Alex Jorge das

Neves, com o qual dei os primeiros passos nessa jornada acadêmica sobre as fronteiras brasileiras. No departamento ENAFRON, aprendi e conheci excelentes profissionais, todos eles envolvidos e preocupados com a questão securitária em nossas fronteiras.

No mestrado, o Grupo de Estudos e de Pesquisa em Segurança Internacional (GEPSI) da UnB, apesar de recente, teve importância fundamental pelas discussões com os colegas. O envolvimento destes em nossas pesquisas e as distintas contribuições nas diversas dinâmicas pelas quais o Grupo passou durante esse tempo de pesquisa. Em nome da gratidão que tenho aos colegas de GEPSI e de UnB, gostaria de agradecer aos professores Antônio Jorge, Pio Penna, Thiago Gehre, Juliano Cortinhas, Daniel Jatobá e Cristina Yumie, os quais enriquecem sempre com boas conversas e a dedicação destes profissionais, e aos colegas Matheus, Luiz Gustavo e Bruno pelas iniciativas no GEPSI. Em especial, gostaria de fazer uma menção ao professor Alcides Costa Vaz que tanto foi paciente, quanto motivador, na difícil labuta acadêmica, determinante para os avanços dessa pesquisa. A sua orientação me instruiu academicamente e humanamente por fazer-me entender que o processo de produção de conhecimento é um processo de idas e vindas, no qual erramos e acertamos, a capacidade de reflexão e de saber recomeçar são importantes para o aprendizado. Por fim, mas, não menos importante, muito pelo contrário, deixo um carinho e agradecimento a toda equipe da secretaria do Instituto de Relações Internacionais por serem sempre tão cordiais e prestativos comigo, cito em especial a Vanessa e o Vanderlei que me auxiliaram em distintos momentos com as questões burocráticas durante esses dois anos.

Abaixo segue uma poesia escrita durante minha viagem às fronteiras em Guáira na data de 20 de outubro de 2016 em forma de carinho e de respeito às pessoas e profissionais que vivem nas fronteiras, e buscam fazer de lugar tão fascinante uma região melhor para se viver:

Fronteiras indivisas

Fronteira invisível e intransponível
Parece dividir dois continentes,
Dois mundos totalmente diferentes,
Nações autônomas e independentes.

Tal muro não posso pular,
Os deuses não me deram asas para voar,
Os reis esconderam as lunetas para eu não enxergar
A verdade que do outro lado do muro está.

Essas divisas que me separam de mim,

Tornam-me estrangeiro em meu próprio ser,
Nômade errante incapaz de ver
Que todos somos um, sim!

Apesar das diferenças e especificidades,
A humanidade é produto comum.
Não são as linhas imaginárias do homem
Sejam elas na terra ou no mar,
Na consciência ou no pensar,
Que nos impedirão de amar.

Quem se define, se limita.
Dizem os poetas do dia-a-dia.
Que as fronteiras sejam então vivas.
Não sejam o fim da história.
Mas o começo do reencontro.
Com o elo perdido em nós mesmos.
Com a reconciliação das dores que no outro jogamos,
Culpando-o por sermos incapaz de inexistentes limites cruzar.

Autor: Maurício Kenyatta Barros da Costa.

ABREVIATURAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência

ACI - Área de Controle Integrado

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento

CDCZF - Comissão para o Desenvolvimento Conjunto das Zonas Fronteiriças

CDIF - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira

CDN - Conselho de Defesa Nacional

CDS - Conselho de Defesa Sul-Americano

CENSIPAM - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina

CF - Comitê de Fronteira

CGC - Comissão Geral de Coordenação

CINDACTA IV - Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo

CIP - Comitê Interministerial de População

CIZOSEF - Comissão Interinstitucional da Zona de Segurança Fronteiriça

CLM - Comissão da Lagoa Mirim

COC - Centro de Operações Conjuntas

CREDEN - Conselho de Relações Exteriores e Defesa Nacional

CSN - Conselho de Segurança Nacional

CTMDBRQ - Comissão Técnico Mista Uruguaio-Brasileira para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí

DEFRON - Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes de Fronteira

DETER - Detecção de Desmatamento em Tempo Real

DNPPF - Dirección Nacional de Pasos de Frontera

DOF - Departamento de Operações de Fronteiras

DPF – Departamento da Polícia Federal

ENAFRON - Estratégia Nacional de Fronteiras

END - Estratégia Nacional de Defesa

EUA – Estados Unidos da América

FAB - Força Aérea Brasileira

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FOCEM - Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul

GAHIF - Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça
GAN - Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai
GEFRON - Grupo Especial de Fronteira
GGIF - Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira
GT - Grupo de Trabalho
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IRV - Áreas Críticas de Segurança Pública
LOA – Lei Orçamentária
MD- Ministério da Defesa
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MIDES - Ministério do Desenvolvimento Social
MIN - Ministério da Integração Nacional
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MS – Mato Grosso do Sul
NACDF - Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço
NECVU - Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana
OPA - Operação Pan-Americana
OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônia
PCC - Primeiro Comando da Capital
PCN - Programa Calha Norte
PDFF - Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDN - Política de Defesa Nacional
PEF - Plano Estratégico de Fronteiras
PEFRON - O Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira
PEFRONs - Unidades móveis de policiamento fronteiriço
PF – Polícia Federal
PL – Projeto de Lei
PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública
PPIF - Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PR – Paraná
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RAN – Reunião de Alto Nível Brasil-Uruguai

RS – Rio Grande do Sul

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia

SISDABRA - Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro

SISFRON - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

SisGAAZ - Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul

SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

TACC - Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio

TCA - Tratado de Cooperação Amazônica

TCADLM - Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e/ou Desenvolvimento da Lagoa Mirim

TCU – Tribunal de Contas da União

TEC - Tarifa Externa Comum

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UG - Unidade Gestora

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNODC, sigla em inglês - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Faixa de Fronteira	34
Figura 2 – O Salto das Sete Quedas após criação do Lago de Itaipu.....	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Paradigmas das Relações Internacionais aplicados às fronteiras	51
Quadro 2 – Transformações da Faixa de Fronteira nas Constituições de 1824 a 1988	61
Quadro 3 – Acordos e Atos Bilaterais com os vizinhos brasileiros (1985-2014).....	89
Quadro 5 – Principais negociações de fronteiras entre Brasil e Uruguai	157
Quadro 6 – Tipologia das interações das cidades-gêmeas de Uruguai-Brasil	161
Quadro 7 – Postos de Controle Integrado entre Brasil e Uruguai.....	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos Municípios por estado e por Arco Fronteiriço.....	61
Tabela 2 – Limites do Brasil em Quilômetros.....	62
Tabela 3 – Crimes mais Incidentes nos Municípios que fazem Fronteira Direta do Brasil com o Uruguai em 2012 e 2013.....	162

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – A Tipologia das Interações na Faixa da Fronteira	68
Mapa 2 – Faixa de Fronteira: Áreas Críticas de Segurança Pública (IRV)	73
Mapa 3 – O Contrabando Internacional de Armamentos	78
Mapa 4 – Homicídios no Mundo em 2012	79
Mapa 5 – Aglomerações urbanas (> 1 milhão de hab.) segundo classe de tamanho – América do Sul - 1970, 1990, 2014 e perspectiva para 2030	88
Mapa 6 – Arcos e Sub-regiões da Faixa da Fronteira.....	95
Mapa 7 – Valor dos convênios do ENAFRON dos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013).....	118
Mapa 8 – Abrangência geográfica do Diagnóstico SENASP/ENAFRON (2012)	120
Mapa 9 – Arco Central Brasileiro: Densidade Demográfica em 2010	137
Mapa 10 – Apreensões de Maconha (kg) pelo DPF, 2000-2012.....	142
Mapa 11 – Apreensões de cocaína pelo DPF, 2000-2012	143
Mapa 12 – Cidades-Gêmeas na Fronteira Brasil-Uruguai.....	159
Mapa 13 – Arco Sul: Densidade Demográfica (2010).....	160
Mapa 14 – Efetivo total de policiais militares por 100 mil habitantes – Arco Sul	165
Mapa 15 – Efetivo total e policiais civis por 100 mil habitantes – Arco Sul	166

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e países vizinhos	75
Gráfico 2 – A apreensão de cocaína pela PF na fronteira brasileira e demais estados	76
Gráfico 3 – Apreensões de armas de fogo pós Estatuto do Desarmamento – Fronteira e outros estados.....	77
Gráfico 4 – O Fantasma do Tráfico na Fronteira.....	82

RESUMO

A segurança nas fronteiras é realidade multifacetada em que questões locais articulam-se com problemas nacionais, regionais e internacionais. A presente dissertação analisa os desafios de segurança brasileiros nas fronteiras e as respostas a esses desafios tal como compreendidas das iniciativas e políticas assumidas desde o Governo José Sarney até o Governo Dilma Rousseff. Desenvolve-se, em particular, dois estudos de caso, concernentes às fronteiras com o Uruguai e com o Paraguai. Questiona-se se as políticas brasileiras e suas iniciativas, notadamente nos campos da Defesa e da Segurança Pública, mostram-se adequadas aos desafios presentes nos Arcos Sul e Central das fronteiras brasileiras, refletindo suas respectivas peculiaridades, e se incorporam vetores explícitos de cooperação e integração com os países vizinhos. O argumento central é que a falta de articulação e coordenação internamente retiram eficácia das iniciativas governamentais no campo fronteiriço e comprometem a atuação coordenada com os países vizinhos.

Palavras-chaves: Fronteira Brasil-Paraguai. Fronteira Brasil-Uruguai. Fronteiras. Segurança Pública. Segurança Internacional.

ABSTRACT

Border security is a multifaceted reality in which local issues are intertwined with those defined at the national, regional and international domains. The present dissertation analyses Brazilian security challenges in its borders and the policy responses to them put forward from José Sarney's to Dilma Rousseff's governments. It draws the main analysis from two case studies, namely, Uruguay's and Paraguay's borders with Brazil. It asks whether Brazilian initiatives to foster security through its borders and to address security challenges in its southern and central border arches have been effective and whether they reflect their peculiarities and hold explicit vector of cooperation and integration with both neighbor countries. The central argument holds that that the lack of articulation and coordination domestically in border issues jeopardizes the possibility of a coordinated relation with neighboring countries in that domain.

Key-words: Brazil-Paraguay Border. Brazil-Uruguay Border. Borders. Public Security. International Security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 DISCUTINDO E REPENSANDO AS FRONTEIRAS: APONTAMENTOS E PERSPECTIVAS	24
1.1 FRONTEIRAS: SUAS LINHAS, ZONAS E FAIXAS.....	29
1.2 A DICOTOMIA DOS CONCEITOS FRONTEIRIÇOS.....	39
1.3 AS DIMENSÕES INTERNAS E EXTERNAS E A PROBLEMATIZAÇÃO DOS DESAFIOS FRONTEIRIÇOS.....	45
1.4 ABORDAGEM POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS PARA AS FRONTEIRAS.....	48
1.5 CONCLUSÃO PARCIAL.....	55
2 AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: CARACTERIZAÇÃO E DESAFIOS	57
2.1 CARACTERIZAÇÃO E FORMAÇÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....	57
2.2 DESAFIOS DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....	65
2.2.1 Vulnerabilidades nas Fronteiras Brasileiras.....	67
2.2.2 Desafios à Segurança Pública.....	71
2.2.3 Desafios à Defesa Nacional.....	83
2.2.4 Desafios à Fiscalização Tributária.....	85
2.2.5 Desafios à Política Externa.....	87
2.3 CONCLUSÃO PARCIAL.....	92
3 RESPOSTAS BRASILEIRAS AOS DESAFIOS FRONTEIRIÇOS NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1985-2016)	94
3.1 O GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985-1989).....	96
3.1.1 Apreciação do Governo Sarney.....	99
3.2 OS GOVERNOS FERNANDO COLLOR (1990-1992) E ITAMAR FRANCO (1992-1994).....	99
3.2.1 Apreciação dos Governos Collor de Melo e Itamar Franco.....	101
3.3 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002).....	101
3.3.1 Apreciação do Governo FHC.....	103
3.4 O GOVERNO DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010).....	104
3.4.1 Atualização do Programa Calha Norte.....	106
3.4.2 O Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON).....	108
3.4.3 Apreciação do Governo Lula.....	109

3.5	O GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)	111
3.5.1	O Plano Estratégico de Fronteiras	112
3.5.2	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)	116
3.5.3	O CENSIPAM na estrutura do Ministério da Defesa	122
3.5.4	O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras	124
3.5.5	O Amazônia SAR	127
3.5.6	Apreciação do Governo Dilma	128
3.6	CONCLUSÃO PARCIAL	129
4	A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI	132
4.1	BREVE CARACTERIZAÇÃO DA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS DE SEGURANÇA	135
4.2	INICIATIVAS FRONTEIRIÇAS DO PARAGUAI	144
4.3	COMPARANDO AS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS DE BRASIL E PARAGUAI: É POSSÍVEL COOPERAR?	145
4.4	CONCLUSÃO PARCIAL	153
5	A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI	156
5.1	BREVE CARACTERIZAÇÃO DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS DE SEGURANÇA	157
5.2	INICIATIVAS FRONTEIRIÇAS DO URUGUAI	168
5.3	COMPARANDO AS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS DE BRASIL E URUGUAI: É POSSÍVEL COOPERAR?	171
5.4	CONCLUSÃO PARCIAL	179
	CONCLUSÃO	182
	ANEXO A – GOVERNO MICHEL TEMER (APENAS CONSIDERADO O ANO DE 2016)	186
	ANEXO B - Entrevista sobre o período de gestão do Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENAFRON) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça nos anos 2011-2014	189
	ANEXO C - QUESTIONÁRIO SOBRE ENAFRON	194
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195

INTRODUÇÃO

A acepção moderna de fronteiras foi concebida a partir da paz de Vestefália (1648), que encerrou os conflitos religiosos na Europa e fundou a predominância do Estado soberano como entidade política principal na organização das relações internacionais. O Estado soberano é composto por três elementos: território, povo e soberania. As fronteiras são os limites territoriais estabelecidos para separar os elementos dessas organizações políticas soberanas. Atualmente, há acepções mais abrangentes das fronteiras, do território, da soberania e do próprio Estado (GROVOGUI, 2012; MALLAVARAPU, 2012; LÓPES-ALVES, 2012) que abordam a constituição social, política e cultural da fronteira em conjunção com a transformação de sua percepção política no tempo. Estas encontram respaldo no desenvolvimento de abordagens pós-positivistas, úteis para compreender a complexidade das fronteiras em um cenário de transformações securitárias após a Guerra Fria.

Princípios geográficos, naturais, sociais, políticos e culturais foram utilizados para a definição das fronteiras. Na América do Sul, o *uti possidetis de facto e de juris* foram conceitos divergentes que embasaram as negociações políticas e os conflitos regionais por porções territoriais (CERVO, 2010). O argumento da fronteira natural também foi invocado diversas vezes. Porém, independentemente do princípio utilizado, as fronteiras são fatos políticos estabelecidos por meio de relações humanas (HOUTUM, 2005), as quais, na perspectiva externa, propõem-se a separar indivíduos e, na perspectiva interna, a congregá-los por intermédio de práticas de discurso e das relações políticas (PAASI, 1996). Essa delimitação territorial produzida histórica, social e politicamente ao longo do tempo (HOUTUM, 2005) é constituída e reconstituída em termos de percepção, de importância e de ação na fronteira conforme o pensamento político ou a lente analítica adotada (MORACZEWSKA, 2010).

Na América do Sul, as políticas e as estratégias sobre fronteiras, muitas vezes, subordinam a responsabilidade administrativa à proteção e gestão territorial fundadas na invocação da soberania. No entanto, a insuficiência de investimento estatal, de cooperação regional e bilateral nas regiões de fronteira atesta que essas regiões não estão na agenda principal de preocupações políticas, apesar do aumento recente da preocupação acadêmica e política sobre o tema, em grande medida devido à ação de atores que produzem discursos para securitizar as fronteiras (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Além disso, as próprias alterações securitárias no nível global, regional e local que se seguiram ao fim da Guerra Fria, ao avanço da globalização e dos processos de integração regional fazem com que os planos

nacional e local, tratados em perspectiva regional, em termos securitários, sejam o nível de análise preferencial.

Nesta dissertação, a escolha de duas fronteiras será pertinente para a verificação de uma realidade com maiores desafios transnacionais de segurança e com baixos índices de integração fronteiriça e de outra com menores desafios e maiores índices de integração fronteiriça. Serão analisadas a fronteira entre Brasil e Paraguai no primeiro caso, e, por outro lado, no segundo caso, a fronteira entre Brasil e Uruguai.

Esta dissertação tem como questão central: (a) como incidem as respostas brasileiras aos desafios de segurança fronteiriça no plano da cooperação e integração com os países vizinhos? Essa questão será guiada por três questionamentos auxiliares: (b) quais os principais desafios para a segurança e a defesa brasileira nos Arcos Fronteiriços, principalmente, no Arco Central e Sul? (c) quais têm sido as respostas securitárias brasileiras aos desafios à segurança fronteiriça do Brasil entre o governo José Sarney e o fim do mandato Dilma Rousseff, em 2016? E (d) as políticas brasileiras se mostram adequadas aos desafios presentes nos Arcos de Fronteira, de modo que reflitam suas respectivas peculiaridades, e incorporem vetores explícitos de cooperação e integração com os países vizinhos?

A pergunta central é descritiva por questionar a maneira que o Brasil tem respondido aos desafios securitários em um contexto de integração regional, ressaltando nas respostas brasileiras os elementos de cooperação e integração em suas iniciativas. As perguntas (b) e (c) são de enunciação e descrição. Desse modo, a resposta da pergunta (b) enuncia e descreve os principais desafios na fronteira brasileira e a resposta da pergunta (c) corrobora com a da (a), mas restringe-se apenas ao plano interno de enunciar e descrever as políticas sem colocá-las, necessariamente, em um contexto de integração regional.

Em relação às perguntas (a), (b) e (c), essa dissertação é descritiva, pois, segundo Antônio Carlos Gil (2008), tem como objetivo principal o estabelecimento da relação entre variáveis para a descrição das características de um fenômeno. Nesse caso, conceitos bidimensionais, como soberania e fronteira, são propriamente definidos com o intuito de estabelecer em que medida eles podem ser relacionados para auxiliar na compreensão da segurança fronteiriça. A descrição dos desafios e das respostas brasileiras a esses desafios, já que levam em consideração essa dupla dimensão (interna e externa) guiam a resolução desses três questionamentos. A parte descritiva utilizará a inferência descritiva (KING, KEOHANE e VERBA, 1994), pois utiliza observações do mundo para apreender fatos despercebidos, os quais propiciam a generalização com base em uma amostra de um universo de casos para a criação de conceitos complexos sobre a estrutural social.

Nesse sentido, os passos adotados para responder a essas três perguntas são os de (1) definição de quais são os desafios; (2) quais são as respostas aos desafios; e (3) quais os impactos dessas respostas no contexto de integração. O argumento desenvolvido é que, apesar de as fronteiras terem uma dimensão nacional e outra internacional, as respostas brasileiras não comportam a bidimensionalidade dos desafios que buscam responder e, portanto, torna-se difícil alcançar os resultados a que se propõem.

A pergunta (d), por sua vez, pode ser desmembrada em três perguntas, uma (1) que trata da adequação das políticas aos desafios; (2) outra que questiona se ela reflete as peculiaridades; e (3) outra que questiona se incorpora vetores explícitos de cooperação e integração que permitam maior alinhamento das iniciativas fronteiriças brasileiras com os países vizinhos. Nesse sentido, a operacionalização dessas perguntas dar-se-á com base nas hipóteses desenvolvidas para cada uma, no intuito de responder (d1), (d2) e (d3) e que buscaremos comprovar ou refutar ao longo da dissertação. Todas as perguntas são de natureza causal. A pergunta (d1) é: Por que as políticas brasileiras não se mostram adequadas aos desafios presentes em cada Arco de Fronteira? A pergunta (d2) é: Por que essas políticas não refletem as respectivas peculiaridades de cada Arco? A pergunta (d3) é: Por que elas não incorporam vetores explícitos de cooperação e integração com os países vizinhos tendo em vista as fronteiras com Paraguai e Uruguai?

O método utilizado para responder as perguntas (d1), (d2) e (d3) é o método dedutivo (GIL, 2008), o qual parte de uma provocação científica tomada, inicialmente, como verdade acerca do pressuposto da inadequação das iniciativas brasileiras para responder aos desafios securitários em suas fronteiras. Caracterizamos, assim, que as iniciativas brasileiras estão localizadas majoritariamente no Paradigma da Teoria Realista das fronteiras, o que não impede a cooperação, mas impede a real integração fronteiriça no campo das políticas de segurança e defesa. Essa parte da pesquisa é caracterizada como uma pesquisa explicativa por buscar os fatos que determinam a inadequação das iniciativas brasileiras para se responder aos desafios securitários (GIL, 2008). Nesse sentido, o argumento para essas perguntas é de que as iniciativas brasileiras se mostram inadequadas para resolver os problemas gerais e específicos da segurança fronteiriça.

No intuito de responder às perguntas (d1), (d2) e (d3) serão lançadas três hipóteses, uma para cada pergunta. Nesse sentido, há as seguintes hipóteses: (h1) as políticas brasileiras não são adequadas aos desafios presentes em cada Arco por não conterem em sua implementação efetiva articulação entre as burocracias internas e a efetiva cooperação com os países vizinhos nessa temática; (h2) as políticas foram concebidas de maneira generalista e

unilateralmente, de modo que não compreendem as especificidades de cada fronteira e não incorporam, assim, as vicissitudes e a realidade fronteiriça, mas apenas a problemática geral, o que acaba por afetar também os grandes centros; (h3) as distintas percepções (ou a falta destas) de cada país sobre suas fronteiras (comprovada pela falta de políticas claras sobre suas fronteiras), a diferença de legislação e tributação e a falta de mecanismos institucionais que permitam superar esses problemas fazem que vetores explícitos de cooperação e integração com os vizinhos não sejam implementados de fato.

A sustentação argumentativa das perguntas (d1), (d2) e (d3) será feita por partes. Em relação à (d1) e (h1), o mais importante é verificar a adequação ou a inadequação das políticas aos desafios. Os elementos para a sua resposta estão nas perguntas (a), (b) e (c), pois a descrição efetivada nas respostas dessas perguntas permitirá que, ao responder (d1), se verifique se as respostas brasileiras conseguiram cumprir com seus objetivos e serem efetivas, caso não tenham sido, será esclarecido o porquê disso. Em relação à (d2) e (h2), analisar-se-ão as políticas descritas para ressaltar os pontos que tratam das especificidades de cada Arco, com ênfase no Arco Central e Sul, ou se não tratam dessas especificidades para confirmar ou refutar (h2). Em relação à (d3) e (h3), verificar-se-á, nas iniciativas, em que momentos são feitas referências à cooperação com os vizinhos; com base nessas informações, será investigado o que se efetivou ou se utilizou de Acordos que possibilitam essa cooperação e será verificado qual o alcance da cooperação e integração nessas iniciativas à luz dos dois casos abordados nessa dissertação.

As perguntas presentes nesta dissertação atuam em duas frentes. A primeira frente caracteriza-se pela descrição e a exploração dos problemas. Nesse sentido, busca posicionar um problema no campo de estudo. Destaca-se a descrição dos desafios, das respostas aos desafios e do impacto em um contexto de integração, o que exige a necessária descrição do que há de cooperação e do que não há, além da verificação do impacto de realizar essa cooperação e integração nas iniciativas de segurança e defesa. A segunda frente caracteriza-se por perguntas que buscam constituir uma relação causal com hipóteses que visam ir além do estudo exploratório e descritivo para um estudo que visa a um desenvolvimento teórico-analítico a partir dos achados das primeiras perguntas.

Essa dissertação utilizou-se da Teoria de Relações Internacionais e dos estudos da Geografia e Geopolítica sobre fronteira para os seus principais desenvolvimentos teórico-conceituais. Além disso, a sustentação da argumentação dessa dissertação está alicerçada em documentos oficiais, artigos acadêmicos, dissertações e teses produzidas na área e também em pesquisas e trabalhos desenvolvidos por grupos de pesquisa independentes ou à serviço de

consultorias para a Administração Pública. O uso de uma entrevista e de um questionário também foi realizado para aprofundar uma das seções do trabalho. Por fim, documentos dos Sindicatos da Polícia Federal e da Receita Federal, assim como notícias da mídia, foram utilizados para embasar uma postura mais crítica em relação aos documentos oficiais.

Os dois casos escolhidos para estudo foram as fronteiras do Brasil com Uruguai e do Brasil com Paraguai. O primeiro caso exemplifica uma situação de melhor estruturação do ponto de vista institucional no que tange ao enlace entre políticas domésticas e o tratamento bilateral das questões securitárias no espaço fronteiriço; além disso, o Brasil tem uma institucionalidade mais avançada em relação às políticas de cooperação e integração fronteiriça com o Uruguai e uma dinâmica securitária nas fronteiras intensa, mas com desafios considerados menos emergenciais do que nos demais Arcos. O segundo caso foi escolhido devido ao fato da fronteira entre Brasil e Paraguai ser composta por uma série de desafios transfronteiriços em meio a sobrevivência dos sentimentos e ressentimentos nacionais gerados na Guerra envolvendo Brasil e Paraguai. Posteriormente, protagonizou um momento de aproximação durante o governo Stroessner (1954-1989) com o Brasil, culminando na construção de uma hidrelétrica (Itaipu), que resolveu um problema de fronteira ao custo da criação de problemas distintos (CERVO, 2010; MORO GOMES, 2011). Trata-se de caso em que se observam importantes adensamentos dos fluxos transfronteiriços de distintas naturezas, com desdobramentos importantes no plano securitário, e forte assimetria no que tange às capacidades nacionais, sendo uma das fronteiras de maior atenção no plano da segurança pública.

A dissertação seguirá três passos para alcançar os objetivos e os resultados esperados: 1) caracterizar os desafios de segurança e de defesa de maneira generalizada e depois de modo específico com base nos casos; 2) identificar as respostas do Estado brasileiro aos principais desafios de segurança; e 3) identificar e analisar o papel da integração e da cooperação com os países vizinhos e da articulação interna em meio às respostas do Estado brasileiro aos desafios de segurança na fronteira. No passo 1, a distinção de segurança e defesa é relevante para entender os diferentes desafios existentes à soberania brasileira; além disso, a compreensão do fator externo na problematização desses desafios é importante para que se produzam respostas adequadas. No passo 2, a identificação das principais instituições envolvidas nas relações securitárias na fronteira deve ser efetuada para verificar os níveis das respostas do Estado (federal, estadual e municipal). No passo 3, com base nos passos 1 e 2, será analisado o papel da integração e da cooperação com os vizinhos e da articulação interna

entre agentes de segurança pública e defesa nacional nas respostas às vulnerabilidades, às inseguranças e às ameaças na fronteira baseado nos casos em questão.

Nesse sentido, esta dissertação é composta por cinco capítulos para além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, as fronteiras são discutidas histórica, política, teórica e conceitualmente. Nesse sentido, apresenta-se os principais debates acerca do conceito de fronteira e sua evolução ao longo do tempo. Além disso, é realizada a distinção de outros conceitos próximos, como o de limite. Em termos teóricos, são apresentadas algumas abordagens da Geopolítica e é constatada a marginalidade desse debate nas Relações Internacionais. Nesse sentido, busca-se fortalecer esse incipiente debate, aportando algumas contribuições, principalmente, a da abordagem política das fronteiras, a qual utiliza as Teorias das Relações Internacionais com base em conceitos geográficos para formular um modelo próprio de análise para as políticas nesse campo de estudo. No segundo capítulo, há uma breve narrativa histórica das fronteiras brasileiras e sua, posterior, caracterização. O foco do segundo capítulo está centrado na descrição dos desafios securitários presentes nas fronteiras para que se tenha um quadro da realidade securitária que será discutida a seguir. No terceiro capítulo, serão abordadas as iniciativas brasileiras que transcorrem ao longo dos governos democráticos no Brasil, de José Sarney (1985-1989) até Dilma Rousseff (2011-2016). No quarto capítulo, será analisado o caso da fronteira entre Brasil e Paraguai em termos de suas características, desafios e iniciativas que mais incidem, de modo que se verifique o alcance e os limites da cooperação e da integração das políticas de segurança e defesa nessa fronteira. No quinto capítulo, o processo realizado ao longo do capítulo 4 é aplicado à fronteira entre Brasil e Uruguai.

1 DISCUTINDO E REPENSANDO AS FRONTEIRAS: APONTAMENTOS E PERSPECTIVAS

Atualmente, vive-se em um mundo marcado por divisões políticas e geográficas que, por mais que pareçam naturais, não o são. As fronteiras, como partes essenciais dos Estados nacionais soberanos, podem ser compreendidas como elemento característico da humanidade; entretanto, não o são. Elas são, antes, uma escolha política, nem sempre consensual, mas que chegaram à contemporaneidade como elementos marcantes do Estado nacional e, devido às intersecções entre Estados, também consistem em elementos marcantes da ordem e do sistema internacional (DIENER; HAGEN, 2012). O estabelecimento de fronteiras envolve uma série de processos políticos e sociais, sejam eles o conflito, a negociação, os interesses dos países fronteiriço, das potências internacionais e da vida dos cidadãos que vivem no interior dessas fronteiras. Desse modo, a compreensão das dinâmicas fronteiriças passa pela existência das relações internacionais cotidianas em seu nível local com as inflexões que podem advir da política de poder global, uma relação entre níveis não necessariamente intermediada pelos Estados fronteiriços.

Foucher (1991) destaca a evolução do significado temporal das fronteiras, as quais passaram a existir a partir da formação das coletividades humanas, com um significado místico e religioso com o intuito de separar “nós” e “eles” e, assim, conformar a identidade de “nós”. A partir da Paz de Vestefália (1648) acrescentar-se-ia uma concepção político-territorial para a administração do território, com base no princípio da soberania que garantiria a existência de um poder dominante e independente em cada território, garantindo a conformidade da identidade de um povo em detrimento de outros (CARNEIRO, 2007). Independentemente das distinções temporais e das necessidades de cada povo, ainda na atualidade as necessidades político-territoriais das fronteiras misturam-se com os discursos de apropriação do espaço territorial, sejam esses discursos ideológicos, religiosos, morais ou nacionalistas. Os limites ainda hoje urgem pela conformação de uma identidade unificadora.

A territorialidade em si é uma prática ideológica e discursiva que transforma os espaços. Criam-se histórias nacionais, culturas, possibilidades de sucesso econômico e definem-se os recursos delimitados em determinado espaço (PAASI, 2011). O nacionalismo é a mais significativa e explorada forma de ideologia territorial. O nacionalismo, a identidade nacional e o patriotismo são algumas das práticas e discursos que ganham força por meio do contraste entre a comunidade (“nós”) e o outro (“eles”). A cultura popular, os programas educacionais e outras formas de conscientização e aprendizado atuam nesse processo de

diferenciação, que se inicia em alguns casos e, em outros, consolida-se com o traçar dos limites e a definição das fronteiras (PAASI, 2011). Nesse sentido, as fronteiras representam a territorialização de um determinado espaço e das relações sociais empreendidas nele. A fronteira ganha a sua importância por conta da territorialidade enquanto princípio organizador da vida social e política (ANDERSON; O'DOWD, 1999).

O processo de produção de fronteiras não começa ou para na demarcação de linhas no território. As fronteiras não são um ponto fixo no espaço e no tempo; antes, simbolizam a prática social de diferenciação (HOUTUM; NAERSSSEN, 2002). A produção de um lugar deve ser compreendida como um ato de purificação, que é arbitrariamente justificável por uma coesão fronteira de um povo e de suas atividades nesse espaço, as quais podem ser contrastadas e comparadas com outras unidades espaciais (HOUTUM; NAERSSSEN, 2002), o que gera uma cultura dominante que busca posição de dominação sobre outras que havia naquele território. Desse modo, a fronteira cria uma nova verdade para além da realidade anterior: a verdade, ou melhor, a realidade nacional (HOUTUM, 2011).

A fronteira, inicialmente, desumaniza o território, sobrepondo o Estado sobre a vida daqueles que ali viviam, criando uma realidade baseada na diferença (HOUTUM, 2011). A violência por detrás da conformação territorial com base na coerência de uma identidade nacional acaba por reeditar o estado de natureza hobbesiano, justificando o mito do Leviatã por conta do medo que se dissemina da violência pela falta de Estados. Após as Guerras Mundiais, a violência interestatal que se desenrolou com os levantes nacionais e as formações de novos Estados está razoavelmente controlada, enquanto que o estado de natureza persiste em existir mesmo mediante a existência dos Estados.

Segundo Claude Raffestin (1993, p. 165), “desde que o homem surgiu, as noções de limites e de fronteiras evoluíram consideravelmente, sem nunca desaparecer”. Entretanto, a técnica da linearidade e a concepção de limites rígidos seriam uma inovação que surgiria com o advento da formação dos Estados nacionais (FOUCHER, 1986). As fronteiras são, assim, uma instituição que precede o Estado nacional, uma instituição histórica há muito presente no desenvolvimento político da humanidade. Mesmo tendo modificações em suas concepções ao longo do tempo, elas têm sido, desde então, fundamentais na organização do modo de vida humano. Nesse sentido, as transformações do conceito de fronteira acompanham os desenvolvimentos cartográficos e das técnicas de linearidade, as quais desenvolveram-se em conjunto com a formação dos Estados nacionais. Esses desenvolvimentos elevaram o potencial do Estado como estrutura espacial elementar, de forma linear, com função de ruptura ou descontinuidade geopolítica das demais unidades, contando, assim, com duas

faces: uma interna e outra externa. Desse modo, o objetivo não seria apenas separar o espaço, mas também o tempo das histórias, das sociedades, das economias, dos Estados, das línguas, entre outras separações (FOUCHER, 1991, p. 38).

Foucher, em *Obsessão por Fronteiras* (2009), trata de quatro episódios que significaram a mundialização das fronteiras enquanto componentes da estrutura interestatal. O primeiro momento foi o do Tratado de Tordesilhas, de 1494 e o do Tratado de Zaragoza, de 1529, que dividiram o mundo entre os reinos de Portugal e de Espanha, no contexto das Grandes Navegações. O segundo momento foi a Conferência de Berlim (1884-1885), em que o continente africano foi partilhado entre as potências imperialistas. O terceiro acontecimento refere-se à Cortina de Ferro, que representa a bipolarização que separava a Europa ocidental da oriental durante a Guerra Fria. Por fim, o quarto momento refere-se à queda do muro de Berlim, em 1989, que, em conjunto com o fim da Guerra Fria, é reconhecida como marco do fim da polarização e do início de um mundo livre. Deve-se, entretanto, questionar até que ponto o mundo resultante é livre, de fato. A história nos reservou uma série de novos muros como os que surgem entre Israel e Palestina, entre Estados Unidos da América e México, entre Europa e os refugiados da África e do Oriente Médio, entre outros exemplos (VALLET; DAVID, 2012)¹. Ainda assim, a organização de Foucher (2009) é interessante em termos didáticos e exemplifica a internacionalização do padrão fronteiriço contemporâneo para o restante do mundo.

Esta dissertação vai na contramão de alguns autores, os quais apontam o advento da globalização como o fim das fronteiras interestatais. Nesse sentido, concorda-se com Maristela Ferrari (2014), que destaca que não há o fim das fronteiras, mas uma resignificação ou renovação do conceito de fronteira, já que os conceitos tendem a mudar com o tempo, assumindo características próprias às necessidades e à visão política de diferentes momentos históricos. Nesse sentido, as fronteiras, no pós-Guerra Fria, estão cada vez mais vivas e dinâmicas, sendo necessário estudar-se a mudança de seu significado e seus efeitos práticos, ao invés de decretar seu fim (PAASI, 1999).

Segundo Lia Osório Machado (2002), diante dos novos agenciamentos políticos e econômicos do espaço físico mundial ocasionados no contexto de globalização, a problemática das fronteiras aparece como questão central das relações internacionais, sobretudo no interior dos blocos econômicos, o que gera a necessidade de se ter uma nova compreensão acerca do papel das mesmas. No Brasil, mesmo em contexto de intensa

¹ O artigo de Vallet e David é interessante por ilustrar o reaparecimento dos muros nas Relações Internacionais pós-11 de setembro de 2001, tendo em 2005 e 2006 um marco para uma significativa elevação dos muros.

internacionalização de seu território, há crescente densidade normativa, técnica e política sobre o tema. Machado (2002) aponta que essas transformações internacionais que incidem sobre a compreensão da fronteira tornam necessário repensar a distinção de limites e fronteiras.

Na geopolítica, diversas classificações foram elaboradas, como as de fronteiras naturais, fronteiras políticas, fronteiras como linha, fronteiras como movimento em Ratzel, fronteiras na conformação do espaço vital em Haushofer, “fronteira espiritual” em Jacques Ancel com o princípio de “inviolabilidade das fronteiras”, fronteiras em movimento em Turner, fronteiras moles e duras, fronteiras quentes e frias, fronteiras vivas e mortas (MARTIN, 1997; KNAUSS, 2004). André Martin (1997) cita diversos esforços em classificar as fronteiras, como os destacados acima. Para além das já citadas, cabe ainda mencionar o esforço de Richard Hartshorne, Derwent Whittlesey e Stephen B. Jones de classificar em fronteiras antecedentes, fronteiras subsequentes, fronteiras superimpostas e fronteiras consequentes. Além dessas, existem as classificações de Jacques Ancel de fronteiras amorfas, morfológicas plásticas e movediças, assim como a classificação de Whitemore Boggs, de fronteiras físicas, geométricas, culturais e complexas, compostas por diversos elementos e fatores. Armando Corrêa da Silva também apresenta uma interessante classificação das fronteiras naturais e artificiais a partir do trinômio natural, linear e espiritual em sua análise. (MARTIN, 1997).

Com esse breve panorama das diversas classificações existentes nos estudos fronteiriços, é possível ilustrar a riqueza do campo, assim como um desafio atual que alguns estudiosos têm se proposto: a busca por uma teoria das fronteiras. Isso se deve à vontade de alguns pesquisadores de superar a diversidade de classificações e a multidisciplinariedade dos estudos fronteiriços que tem se desdobrado em diversas áreas do conhecimento, como a Geografia, Antropologia, Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais, no intuito de formar um campo do conhecimento mais coeso, ainda que multidisciplinar. Essa riqueza teórico-conceitual por si só já seria merecedora de investigação científica, a qual, contudo, não será desenvolvida nesta dissertação. Nesse sentido, partiremos da abordagem política das fronteiras, entre várias outras, por considerá-la mais adequada para o estudo do objeto de pesquisa, que é o papel da cooperação ou a implicação de sua falta na segurança e defesa das fronteiras brasileiras.

A abordagem política das fronteiras foi criada nos anos 1970 por cientistas políticos (KOLOSSOV, 2005), e, recentemente, trata da relação entre os Paradigmas das Relações Internacionais e as funções das fronteiras dos Estados (KOLOSSOV, 2005). Nessa

abordagem, os três Paradigmas são o Realista, o Transnacional (de característica liberal) e o Global, os quais discutiremos a seguir neste capítulo (MORACZEWSKA, 2010). A escolha dessa abordagem é pertinente por conta do foco desta dissertação nas iniciativas e políticas brasileiras para as suas fronteiras, tendo em vista a existência ou ausência de cooperação com dois de seus vizinhos, Paraguai e Uruguai. Isso permitirá verificar o componente externo dessas políticas, compreendendo se estão alinhadas com a política externa do país e se elas alcançam os resultados a que se propõem.

As fronteiras serão tratadas aqui como instituições que compõem as instituições territoriais partes do Estado. Por instituição, entende-se como um conjunto de regras internas que governam o seu comportamento, sendo que muitas dessas regras perpetuam-se e se tornam resistentes à mudança (NEWMAN, 2003). As fronteiras são mais do que linhas; como instituições de diferenciação e de mediação, possuem as suas próprias instituições que dirigem o grau de inclusão ou de exclusão, de permeabilidade e as leis que governam os movimentos transfronteiriços (NEWMAN, 2003). As fronteiras como instituições são estabelecidas por decisões políticas e reguladas por textos legais (PAASI, 2011). As fronteiras também são instituições no sentido político, uma vez que nenhuma vida econômica, política e social vinculada às regras poderia ser organizada sem elas (PAASI, 2011).

As fronteiras, assim como tudo aquilo que divide e cria diferenças, são compostas por relações de poder e pela necessidade de governança e gerenciamento dessa diferença (PAASI, 1999). As fronteiras não só separam, mas também mediam e constituem e simbolizam práticas institucionais que conectam e ordenam as interações entre membros de grupos sociais (PAASI, 2009). Essas práticas são baseadas em relações sociais de poder, desde que elas provenham regras sobre quem pode cruzar ou não as fronteiras, sobre o intercâmbio de pessoas e de bens (PAASI, 2009). Nesse sentido, as fronteiras criam um tipo de ordem baseado na diferença tanto no âmbito interno quanto no externo (PAASI, 2009; NEWMAN, 2003).

A própria produção e reprodução das fronteiras acontece, em parte, por conta da institucionalização dos territórios no processo em que o formato territorial, simbólico e institucional é determinado (PAASI, 1991). O discurso sobre as fronteiras pode tornar-se materializado, como pode ser visto nas “íconografias das fronteiras” que se manifestam na legislação, nos memoriais, nas novelas e na educação, o que produz, expressa e reproduz a territorialidade, assim como as fronteiras mais concretas no terreno (PAASI, 1999; 1996). As fronteiras não são instituições que se reproduzem apenas nos espaços fronteiriços, sendo,

muitas vezes, mais contundentes simbólica e politicamente nos centros por meio da introjeção da nação no indivíduo (PAASI, 1999;1996)

As fronteiras terrestres, que são o foco dessa pesquisa, não são o único tipo de fronteiras existentes. É preciso ressaltar que há outras fronteiras como as marítimas, aéreas, e até mesmo, novas fronteiras que alcançam o espaço, a Antártida e o espaço virtual, demonstrando que a necessidade humana por levantar muros e estabelecer propriedades alcança inclusive espaços desterritorializados. Esse comportamento, que aparenta ser natural ao comportamento político das comunidades humanas, será discutido ao longo desse primeiro capítulo por meio de quatro seções. Na primeira seção serão discutidos os conceitos de fronteiras, limites, zona de fronteiras e faixa de fronteiras, além de apontamentos sobre as cidades-gêmeas para que se compreendam as intersecções e contradições presentes nesses conceitos. Na primeira seção, cabe, também, destacar a definição de conceito de fronteira que será utilizada nessa dissertação. Na segunda seção será discutida a dicotomia de conceitos relacionados às fronteiras para se entender a dinâmica e a complexidade dos problemas que se desdobram nessas regiões, principalmente, no que tange à segurança internacional, regional e nacional. Na terceira seção, serão tratadas a segurança pública e a defesa nacional enquanto filtros securitários que precisam ser ajustados para a coordenação e cooperação externa, assim como a importância da política externa na operacionalização das políticas fronteiriças. Por fim, na quarta seção será apresentada uma abordagem política das fronteiras que permita classificar as fronteiras brasileiras consoante suas políticas e relações exteriores. Essas seções compõem a abordagem teórica que guiará essa dissertação e será alinhada com o Capítulo 2 para formulação de uma visão analítica precisa para as fronteiras brasileiras.

1.1 FRONTEIRAS: SUAS LINHAS, ZONAS E FAIXAS

Segundo Foucher (1991), a palavra *frontière*, em francês, teria surgido no começo do século XIV como adjunto feminino do substantivo *front*. Inicialmente, a palavra *front*, derivada do antigo latim para indicar parte do território situado à frente, foi utilizada no meio militar devido à proteção que esses exerciam do território nos *fronts* de batalha, estabelecendo, assim, o limite temporário e flutuante que separava dois grupos combatentes ou dois domínios territoriais distintos (FÈBVRE, 1962 apud GROUPE FRONTIÈRE, 2004). Desse modo, o *front* ou a fronteira assumiria duas funções estritamente militares. A primeira, espacial, como frente entre duas organizações, e a outra, como linha de defesa marcada pelas construções das fortificações que eram equipadas militarmente (FERRARI, 2014). O *front* e a

fronteira representavam, assim, a proteção de uma determinada coletividade, demarcando seu espaço, mas também a possibilidade de expansão desse espaço conforme os interesses da coletividade e sua interação com as demais coletividades. Conforme destaca Machado (1998), a origem desse conceito não está associada a um conceito legal ou formulação política ou intelectual, e sim à prática de apropriação do espaço.

Segundo Furquim Junior (2007), a gênese da noção de fronteira está associada às práticas territoriais dos impérios Romano e Chinês. Os romanos não tinham interesse em definir seus limites; por isso, as suas fronteiras – conhecidas como *limes* – eram um sistema defensivo contra os ataques “bárbaros”, sendo uma região aberta à expansão. Os chineses, por sua vez, construíram um muro que separava as sociedades sedentárias das nômades. Os povos sedentários que interseccionavam com os chineses eram mais fáceis de serem dominados por eles, enquanto que os nômades, povos “bárbaros”, representavam uma ameaça da qual os chineses precisavam defender-se. O nível tecnológico e de mobilidade da época possibilitavam, assim, que a fronteira pudesse funcionar como zona de separação, com o intuito de contenção e proteção, mas também como zona de separação aberta à expansão e à projeção de poder. O advento das Grandes Navegações e, posteriormente, avanços tecnológicos e estratégicos na área de emprego das forças militares possibilitaram descolar a projeção de poder da continuidade territorial e da exclusividade bélico-militar. Além disso, cabe destacar que essas duas concepções originais advêm de dois impérios expansionistas, de modo que as fronteiras para povos mais isolados e não expansivos terão outras representações.

O Estado nacional moderno surgido da paz de Vestefália (1648), que fomenta limites cartograficamente precisos entre as unidades políticas soberanas, é responsável pela resignificação da concepção de fronteiras. O fim das guerras mundiais e o começo da Guerra Fria, com a separação ideológica do globo, trouxeram novas concepções de fronteira, assim como, o fim da Guerra Fria e o avanço da globalização e dos blocos de integração regional nos anos 1990 impactaram, também, a concepção de fronteiras. Em meio aos processos de transformação conceitual, vale destacar que a fronteira, que era imprecisa no império romano, era vista então como zona de expansão. Já nos séculos XIX e XX, Ratzel e, posteriormente, Haushofer também enxergam a fronteira como zona; a fronteira, é, portanto, uma fronteira móvel, que representa o primeiro passo na aquisição de espaço vital na nação. Suas formulações atestam a longevidade de certas concepções clássicas, assim como sua mutação temporal de significado.

No contexto de integração, a fronteira como zona deixa de ser espaço de expansão para espaço de cooperação e de intercâmbio. O importante, nesse sentido, é que as fronteiras em suas zonas, retratam, ao longo da história, diversos tipos de interações, sejam conflituosas, sejam harmônicas.

A fronteira como limite, ou seja, a linha de fronteira, é outra concepção que, por um tempo, tentou absorver a problemática das interações para silenciar as fronteiras no âmbito dos povos e reservá-la para à alta política, por isso faz-se necessário distinguir limites de fronteiras (MACHADO, 2000).

O termo fronteira, assim, designava uma região a frente, flexível e móvel, a depender das mudanças ocorridas no território. A imprecisão e a dificuldade em se estabelecer uma linha definitiva fazia com que a fronteira fosse percebida como um limite que designa o começo de uma dada coletividade. Essa confusão de percepção de fronteira como limite, em geral, leva à conclusão precoce e errônea de que os dois termos seriam sinônimos. Para Martin (1997, p. 47), “a identificação entre limite e fronteira internacional decorre provavelmente da mobilidade e da imprecisão cartográfica que na maior parte do tempo acompanharam o desenvolvimento das sociedades”. Desde tempos de imprecisão cartográfica, as demarcações lineares – representando uma realidade político-territorial diferenciada – estariam associadas à noção de fronteira.

A demarcação linear é realizada por meio dos marcos fronteiriços colocados pelas comissões mistas de demarcação territorial após negociações políticas, o que permite identificar o fim ou o começo de um domínio político-territorial. Desse modo, o limite compreende a linha de controle legal de um Estado-nação, ao passo que a fronteira é tida como zona geográfica entre dois sistemas estatais diferenciados (FERRARI, 2014).

A constante confusão entre fronteira e limite também se deve ao fato desses conceitos estarem intrinsecamente correlacionados ao de território. Machado (2000) diferencia limites e fronteiras ao argumentar que os limites são um tema da alta política, da esfera diplomática e militar, enquanto que as fronteiras são do domínio dos povos. Entretanto, o fato de limites e fronteiras estarem correlacionados ao território demonstra que os efeitos discursivos, políticos, sociais, econômicos e culturais de ambos se confundem, ainda que sejam ideias distintas, o que gera efeitos que, empiricamente, urgem uma compreensão e abordagem conjunta. A concepção simbólica dos limites incide diretamente no viver fronteiriço, até porque, como afirma Raffestin (1993, p. 164):

Diariamente, em todas as fases de nossa existência, somos confrontados com a noção de limite: traçamos limites ou esbarramos em limites. Entrar em relação com os seres e as coisas é traçar limites ou se chocar com limites. Toda relação depende de delimitação de um campo, no interior do qual ela se origina, se realiza e se esgota.

Segundo Machado (1998, p. 42), o termo limite, de origem latina, foi empregado para indicar “o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna. Essa conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, no qual a soberania corresponde a um processo absoluto de territorialização”. A autora esclarece que o limite jurídico do Estado

é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono e não está ligado à presença de gente, sendo uma abstração generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, freqüentemente (sic), dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira (MACHADO, 1998, p. 42).

Segundo Martin (1997, p. 47), “hoje o limite é reconhecido como linha, e não pode, portanto, ser habitada, ao contrário da fronteira, que [...] constitui uma zona, muitas vezes bastante povoada onde os habitantes de Estados vizinhos podem desenvolver intenso intercâmbio, em particular sob a forma de contrabando”. Nesse contexto, o limite político territorial cria um lugar de ação social que é instrumentalizado pela atuação do poder, no sentido de que esse poder governa, controla, regula e restringe determinadas ações no espaço delimitado, além de excluir outros poderes não pertencentes a essa lógica de participarem desse circuito, por detrás disso está a ideia de soberania consagrada conjuntamente com a constituição do Estado moderno.

O limite não pode ser visto fora do mapa, sendo uma realidade cartográfica, simbolizada pelos marcos fronteirços no espaço físico com o intuito de se criar uma linha imaginária, mas com efeitos práticos comprovados (FERRARI, 2014). Segundo Raffestin (1993, p. 169-70), os limites são “portadores de uma informação que consome energia, para ser criado, controlado e mantido, não concernem somente ao invólucro espaço temporal. Eles fazem parte do nosso jogo de reprodução social: produção, troca, consumo”. Por outro lado, a fronteira é perceptível quando se pensa em uma zona geográfica, consubstanciada pelas cidades, populações e relações que nela se estabelecem.

Conforme Claude Raffestin (1993, p. 165)

O limite é um sinal ou, mais exatamente, um sistema sêmico utilizado pelas sociedades para marcar o território: o da ação imediata ou da ação diferenciada.

Toda propriedade ou apropriação é marcada por limites visíveis ou não, assinalados no próprio território ou numa representação do território: plano cadastral ou carta topográfica. Toda função é também marcada por limites frouxos ou rígidos que determinam sua área de extensão ou de ação. Nesse caso, os limites estão em estreitas relações com o trabalho, portanto, com o poder. Limites de propriedade e limites funcionais podem coincidir, superpondo-se, ou, ao contrário, se recortarem. Mas vê-se logo que, na qualidade de sistema sêmico, os limites são utilizados para manifestar os modos de produção, isto é, para torná-los espetaculares. O limite cristalizado se torna então ideológico, pois justifica territorialmente as relações de poder.

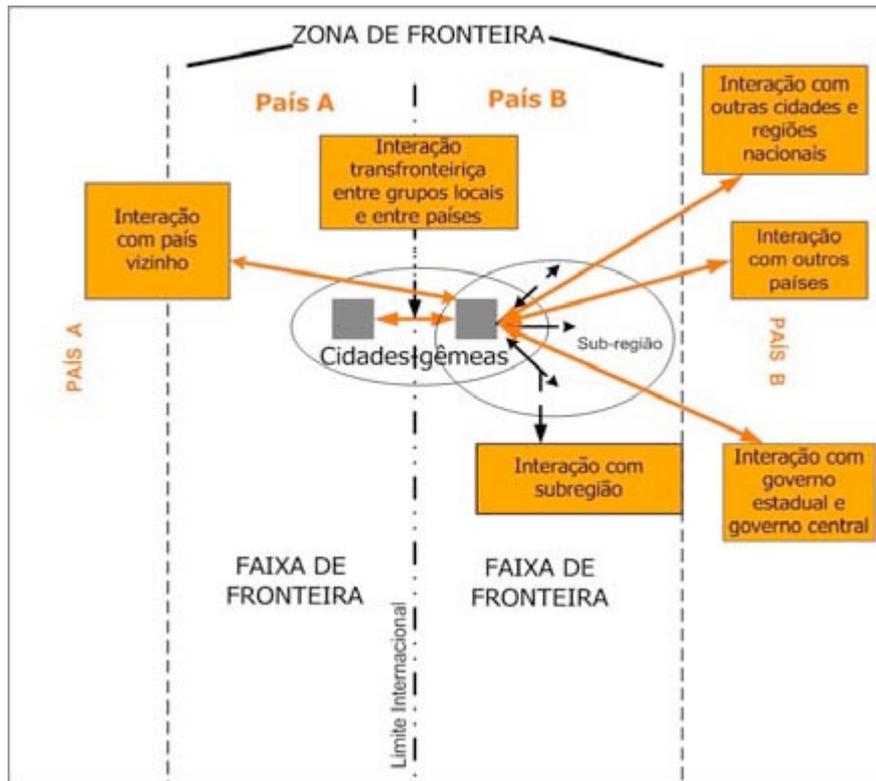
Machado (1998, p. 41-42) afirma que as diferenças entre limite e fronteira são claras, enfatizando que elas não podem realmente serem tratadas como sinônimos. Desse modo, a fronteira corresponde às “forças centrífugas”, as quais estão voltadas para fora, enquanto os limites “estão orientados para dentro, forças centrípetas”. A autora argumenta: “enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, [...], o limite é um fator de separação”. O limite seria assim um princípio organizador do sistema interestatal e capitalista, que diferencia regiões e permite que o trabalho seja dividido e que o mundo seja organizado. Machado (1998) prossegue afirmando que enquanto a fronteira é constante alvo de atenção dos governos no sentido de controle e vinculação, os limites, depois de estabelecidos, não são mais tão problemáticos por já estarem definidos. Os limites representam, assim, a linha simbólica que separa Estados e imputa obrigações aos cidadãos e também ao próprio Estado para com aquela população, enquanto que a fronteira continua a viver o local, a realidade fronteiriça, ainda que o ordenamento incida sobre essas práticas. Desse modo, Machado (1998) deixa clara a distinção entre limites e fronteiras para que se possa estudar suas diferentes dinâmicas.

Já que limite e fronteira são conceitos distintos, verifica-se que a ideia de fronteira se prende à noção de zona. Conforme Machado (2005, p. 260) “a zona de fronteira apresenta uma posição geográfica singular, a saber, sua proximidade a linha-limite que divide estados soberanos”. Para Raffestin (1993, p. 167), a zona fronteiriça é “a demonstração de uma interface biossocial”, ou seja, uma região geográfica que oculta o limite. Desse modo, o limite é uma linha que divide, enquanto a fronteira é uma região composta pelas zonas fronteiriças de ambos os lados.

A fronteira, como interface, representa o plano de contato entre sistemas ou conjuntos diferentes, onde costuma surgir fenômenos originais e a influência de “eles” em “nós”, o que cria os particularismos sociais das zonas fronteiriças, quando habitadas. No plano internacional, a zona geográfica da fronteira representa um lugar de contato e de interação espontânea a partir das ações cotidianas vivenciadas pelas pessoas e instituições que

ali habitam; entretanto, muitas dessas relações tendem a acontecer no plano informal e a integração pode se ver dificultada quando as instituições e o plano legal não preveem essas relações e quando, por questões históricas, possa haver sentimentos de desconfiança entre as populações (FERRARI, 2014).

Figura 1 - Faixa de Fronteira



Fonte: Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005).

A fronteira, enquanto zona de fronteira, está compreendida no que foi brevemente discutido acima acerca da mutação que o conceito de fronteira experimentou ao longo do tempo. Em um contexto de integração regional e globalização, a fronteira, entendida como zona, é percebida como uma porção territorial que emerge do limite institucionalizado. Ela está na confluência entre dois territórios nacionais, mas não significa a clássica ideia de divisão entre grupos a partir da relação de identidade/alteridade. Desse modo, a zona de fronteira remete à ligação entre os territórios, distinguindo-se da concepção clássica de território nacional e compreendendo assim um território transnacional, submetido a uma série de influências locais e internacionais que reconfiguram esse espaço dividido.

Tendo distinguido fronteiras de limites, cabe conceituar fronteira para que se possa melhor distingui-la de suas zonas e faixas. Segundo Guttemberg Silva (2008), a fronteira é um

perímetro instaurado por um poder soberano cujo projeto político é afirmar-se e distinguir-se de outras entidades territoriais. Desse modo, a fronteira é um lugar privilegiado de afirmação e reconhecimento de poderes políticos, os quais têm o poder de fixar limites, muitas vezes, de maneira imposta (SILVA, 2008). Nesse sentido, o conceito de fronteira abraçado nesta pesquisa é uma síntese daqueles que apontam fronteiras enquanto limites e os que indicam fronteiras enquanto zonas. Isso implica que as forças de agregação e as políticas de cooperação e integração convivem com as forças de desintegração e as políticas de barreiras, gerando fricções e resultados insuficientes, sendo necessário unir essas duas faces de uma mesma moeda conceitual para sintetizar a abordagem de fronteiras que aqui será utilizada e poder vislumbrar duas situações que, aparentemente, são contraditórias, mas, de fato, complementam-se.

As fronteiras serão aqui consideradas como fatos políticos estabelecidos por meio de relações humanas (HOUTUM, 2005), as quais, na perspectiva externa, propõem-se a separar indivíduos e, na perspectiva interna, a congregá-los por intermédio de práticas de discurso e das relações políticas (PAASI, 1996). Essa delimitação territorial produzida histórica, social e politicamente ao longo do tempo (HOUTUM, 2005) é constituída e reconstituída em termos de percepção, de importância e de ação na fronteira conforme o pensamento político ou a lente analítica adotada (MORACZEWSKA, 2010).

Na literatura consagrada sobre fronteiras, o principal debate consiste em saber, como questiona Gottmann (apud FOUCHER, 2009), “se a fronteira é uma linha ou uma zona”. Para ele, a linha é um conceito político e jurídico e a zona seria, portanto, um conceito geográfico (FOUCHER, 2009). Nesse sentido, é importante ter em mente a afirmação de Raffestin (1993, p. 165), na qual

O limite, a fronteira a *fortiori*, seria assim a expressão de uma interface biossocial, que não escapa à historicidade e que pode, por consequência, ser modificada ou até mesmo ultrapassada. De fato, desde que o homem surgiu, as noções de limites e fronteiras evoluíram consideravelmente, sem no entanto, nunca desaparecerem.

Desse modo, cabe destacar que essa pesquisa não fugirá a esse debate e utilizará definição derivada da conceituação dada acima, a qual se baseia em Paasi (1996), Houtum (2005) e Moraczewska (2010), e que melhor possa abordar as fronteiras pela ótica de suas políticas e dos principais desafios em termos de segurança pública e defesa nacional. Nesse sentido, reconhece-se a diferença entre fronteiras e limites, mas unem-se essas duas concepções para lidar com a contradição existente na prática fronteiriça que trata,

cotidianamente, com o movimento duplo de integração e desintegração, de fluidez e de barreira, entre outros.

A união de conceitos distintos em um único, à primeira vista, é contraditória, mas quando empregada à realidade fronteiriça, mostra-se justo com esta por considerar seus elementos de agregação e de desagregação. Além disso, esse conceito consegue incorporar as modificações históricas, políticas e sociais pelas quais passam a prática e a conceituação fronteiriça por conter em si a maleabilidade conceitual que permite capturar os fenômenos que ali ocorrem. Para a presente análise, tal conceito será importante para tratar as iniciativas brasileiras voltadas para as suas fronteiras e para lidar com a intrínseca bidimensionalidade dessa região.

As concepções que distinguem limites e fronteiras podem ser didaticamente relevante para se compreender fenômenos distintos e estudar as peculiaridades que cada um desses conceitos representa na prática dos Estados e dos povos. Entretanto, nesta dissertação, ao tratar as “fronteiras” de modo conjunto, incluindo “limites” e “faixa de fronteira²”, assume-se que as problemáticas e os desafios fronteiriços envolvem uma lógica complexa e multifacetada que deve ser absorvida em seu todo para que possamos compreender esses desafios e as respostas políticas que são dadas a eles.

Ainda assim, e no intuito de melhor conformar a compreensão das fronteiras brasileiras, quando necessário assumiremos pontualmente a separação entre “limites”, “fronteiras”, “zonas de fronteiras” e “faixas de fronteira”; porém, o entendimento adotado é o de que a fronteira deve ser tratada de maneira bidimensional, como discutido acima. Desse modo, e por uma necessidade de ordem conceitual, é pertinente diferenciar expressões correntes na bibliografia sobre o tema, quais sejam limite fronteiriço, zona fronteiriça e faixa fronteiriça. O limite fronteiriço é uma linha da zona de fronteira composta por porções territoriais de cada lado de tal limite, sendo a extensão dessa linha restringida geograficamente a algumas dezenas de quilômetros; a zona de fronteira termina caracterizada por um componente de similaridade, mas acaba dividida por uma linha imaginária, que gera efeitos práticos. Segundo o Grupo Retis (2005):

Na América do Sul, grande parte delas possuem: i) um baixo nível de desenvolvimento, ii) pequena densidade de população, iii) tendências à monocultura,

² A faixa de fronteira corresponde a parte nacional da “zona de fronteira”, quando se quer falar da fronteira brasileira exclusivamente. Por outro lado, quando se quer ter a real compreensão da fronteira que é por essência binacional ou multinacional deve-se referenciar à zona de fronteira que inclui porções territoriais dos países limítrofes.

e iv) forte dependência em termos comerciais, financeiros e políticos dos principais centros de decisão de seus respectivos países.

As zonas de fronteira, por sua vez, constituem espaços de interações entre os Estados por meio da vinculação social e cultural, incorporando reciprocamente ao indivíduo fronteiriço usos, costumes, valores e expressões idiomáticas que são próprias dessas zonas, distinguindo-as em certa maneira das cidades do centro do país e aproximando-as por meio desse modo próprio de interagir da comunidade política que está do outro lado da fronteira, o que permite a ocorrência de verdadeiras sociedades transfronteiriças (SILVA, 2008; FARRET, 1997). Conforme Berta Becker (2006, p. 57), as zonas de fronteira são

uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sócio-políticas e culturais distintas, cada lado da fronteira apresenta estruturas culturais, sociais, econômicas, políticas e demográficas diferenciadas. Caracterizam-se (...) por serem locais de instabilidade e mutabilidade, onde podem surgir reações e conflitos de diferentes naturezas (nacionalistas, libertadores, econômicas, etc.), a partir tanto das aspirações das populações que vivem nessas zonas, como de pressões externas.

Becker (2006) também afirma que as regiões fronteiriças, enquanto pontos de interpenetração, são ressignificadas em meio ao contexto de integração, o que impõe o redirecionamento da ação pública, influenciando diretamente a geopolítica regional. O interessante dessa ressignificação é a mescla de processos de inclusão e de exclusão, de forças agregadoras e desagregadoras que criam processos complexos e inflamáveis e que demandam, por sua vez, adequada atenção às regiões fronteiriças.

Já a faixa de fronteira, em comparação à zona de fronteira, refere-se a uma porção territorial que tem uma extensão territorial maior em relação a da zona fronteiriça. Porém, diferentemente da zona fronteiriça, seu alcance restringe-se a cada Estado-Nação, ou seja, o programa das ações conjuntas se define para ser aplicado às jurisdições políticas internas de cada país. As faixas de fronteiras são também denominadas de regiões de programação (VALENCIANO, 1996) as quais podem incluir considerável porção territorial, como no caso brasileiro. Abreu (2009) afirma que a maioria dos países do mundo não utiliza a figura jurídica da faixa de fronteira, o que não exclui a existência de legislações específicas, na maioria dos casos, para viabilização da defesa nacional.

A territorialidade sul-americana com as suas fronteiras – originalmente como instituições desagregadoras concebidas como barreiras, tendo os centros nacionais voltados para os mares –, passa por momento crucial de ressignificação de suas instituições territoriais, mormente as próprias fronteiras, tanto quanto ao grau dessas barreiras e o nível de inclusão e

exclusão como quanto à autoconsciência territorial em relação às comunidades indígenas e à importância dos recursos naturais. Entretanto, essas transformações não conformam uma evolução linear, mas é composta por avanços e retrocessos. As fronteiras estão no cerne dos movimentos das forças locais e internacionais, em busca da unidade nacional em meio à multiplicidade dos interesses envolvidos. Nesse sentido, as fronteiras, enquanto instituições, e as próprias instituições que nela se estabelecem têm muito a informar quanto à cooperação e a integração na região em assuntos sensíveis e estratégicos, para além de possibilitar a configuração de um desenho securitário que supere aqueles das abordagens tradicionais.

A faixa de fronteira brasileira é a mais extensa dos países estudados nesta dissertação, sendo estabelecida em 150 km de largura (Lei nº 6.634 de 02/05/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional. A largura da faixa brasileira expressa uma preocupação securitária com essa porção territorial. No Uruguai, discute-se uma legislação que estabeleça uma faixa de 50 km apenas para fins fundiários e de controle ambiental, mas o que existe, concretamente, é uma zona de 20 km, estabelecida por meio de um Acordo com o Brasil na fronteira entre os dois países. No Paraguai, legislação recente restringe a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em uma faixa de 50 km, afetando, principalmente, os brasiguaios³ instalados nas terras fronteiriças, ainda que algumas aquisições anteriores sejam preservadas (SILVA, 2008).

Observa-se, portanto, que a adoção de uma faixa de fronteira é uma opção política sobre o tratamento a ser dispensado à porção territorial próxima aos países vizinhos, enquanto a zona de fronteira é uma realidade definida por meio das interações existentes no espaço fronteiriço. Nessa escala local e regional, as cidades-gêmeas são as que melhor caracterizam a realidade da zona fronteiriça, por condensarem em si os potenciais de integração e de conflito que afetam o restante da fronteira e do país em escala espacial reduzida. Além disso, elas possibilitam avaliar os impactos dos fluxos transfronteiriços nos grandes centros urbanos do país (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005).

Em 2014, o Brasil estabeleceu uma conceituação clara de cidades-gêmeas para direcionar políticas específicas. Segundo essa definição, os municípios que se inserem nessa categoria devem ser cortados pela linha de fronteira, seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura e ter população individualmente superior a dois mil habitantes, além de haver integração econômica e cultural com o país vizinho (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2014). A nomenclatura “cidades-gêmeas, importante porque esclarece e

³ Denominação dada aos brasileiros e seus descendentes residentes no lado paraguaio da fronteira entre Brasil e Paraguai.

direciona a visão brasileira sobre cidades-gêmeas, não encontra respaldo nos países vizinhos, que podem ter outras definições. Além disso, cidades que não tenham níveis desejados de integração não serão consideradas cidades-gêmeas, deixando de atender essas localidades estratégicas por políticas direcionadas.

No Brasil, existem 32 cidades-gêmeas, incluindo Porto Mauá (RS) e Santo Antônio do Sudoeste (PR), que passaram a integrar esse grupo em 2016. No total, 16 dessas cidades concentram-se na Região Sul, 8 na Região Central e 8 na Região Norte do país (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2016). As cidades-gêmeas, ainda que sejam locais de grande possibilidade de integração, também sofrem com os limites impostos pelos Estados e pelos conflitos que emergem dessas interações, sendo, nesses casos, necessário também o olhar bidimensional acerca da fronteira.

No Uruguai, há 6 cidades-gêmeas com o Brasil (NAVARRETE, 2006; RÓTULO; DAMIANI, 2010). Segundo a definição brasileira, podemos acrescentar, ainda, Uruguiana, totalizando 7 cidades-gêmeas brasileiras com o Uruguai. Já o Paraguai possui 4 cidades-gêmeas com o Brasil, 1 com Brasil e Argentina e 2 com a Argentina, totalizando 7 cidades-gêmeas. Do lado brasileiro, há 10 cidades-gêmeas com o Paraguai (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2016). Cabe uma ressalva teórico-conceitual: a ideia de cidades-gêmeas distingue-se da de cidades irmãs. Estas fazem parte de um processo de aproximação cultural e cooperativo entre cidades geograficamente distantes, diferente das cidades-gêmeas que são próximas em termos geográficos. As cidades irmãs estão dentro de uma lógica solidária de aproximação de laços entre cidades distantes (ALVES, 2015).

1.2 A DICOTOMIA DOS CONCEITOS FRONTEIRIÇOS

O contexto internacional do pós-Guerra Fria condiciona a compreensão de novos desafios para a conformação das respostas defensivas e securitárias dos regimes democráticos sul-americanos. Desse modo, a presente análise utiliza a relação das faces externas e internas de alguns conceitos que as comportam em sua vertente securitária para explicar a complexidade dos desafios securitários e a problemática das políticas brasileiras que procuram lidar com esses desafios.

Os conceitos dicotômicos (soberania, identidade, ordem e jurisdição) que aqui serão discutidos, assim como o conceito de fronteiras, tiveram suas formulações alteradas conforme o próprio sistema internacional se modificava. Nesse sentido, abordagens mais clássicas desses conceitos serão exploradas para realizar o contraste com as iniciativas brasileiras. Estas

ainda se pautam largamente em abordagens mais clássicas, e, por conseguinte, encontram dificuldade em superar as delimitações tradicionais para que sejam desenhadas políticas que compreendam melhor os enlaces entre contextos locais, regionais e internacionais retratados em localidades que apresentam desafios binacionais ou multinacionais.

A relação de conceitos que comportam a face interna e externa, como soberania e fronteira, na perspectiva da segurança, permite lidar com desafios mistos que atuam tanto no campo internacional – as quais necessitam de respostas da defesa nacional – como no campo interno, que exigem respostas no âmbito da segurança pública. Desse modo, uma maior articulação entre os órgãos de defesa, de segurança, de fiscalização, de inteligência e de política externa em cooperação com seus homólogos vizinhos para temas fronteiriços diminuiria a vulnerabilidade do país e aumentaria sua capacidade em lidar com os desafios securitários. Nesta seção do trabalho, será feita a discussão do conceito de soberania e fronteira com demais conceitos dicotômicos, relacionando-os para que, na seção seguinte, seja feita relação desses conceitos com os de defesa, segurança pública e política externa, dentro de um contexto de segurança regional.

Atualmente, o conceito de soberania tem passado por críticas, e tem sido relativizado, assim como os próprios conceitos de Estado-nação e de fronteiras; alguns críticos, inclusive, decretaram seu fim (OHMAE, 1996). Para fins desta dissertação, o conceito de soberania é considerado válido, ainda que tenha se transformado ao longo do tempo, por ainda ser determinante nos acontecimentos atuais do sistema internacional (MARTINELLI, 2006).

O conceito de soberania será tratado em suas duas dimensões, interna e externa para evidenciar que as iniciativas brasileiras são restritas ao âmbito interno, tendo dificuldade em implementar iniciativas binacionais ou multinacionais em região estratégica de seu território, como as fronteiras. A dimensão interna faz alusão à hegemonia exercida na ordem interna (AZEVEDO, 1970; SANTOS; BARROS, 2016). Nesse sentido, o Estado é o aparato político e administrativo que detêm o uso legítimo de força (WEBER, 1919). A dimensão externa faz alusão à independência do Estado em relação aos demais Estados soberanos, o que significa que não há subordinação, mas sim igualdade entre as soberanias (AZEVEDO, 1970; SANTOS; BARROS, 2016).

Abordar a soberania evidenciando suas duas dimensões (interna e externa) é a maneira escolhida para problematizar as iniciativas de segurança e defesa do Estado brasileiro de modo misto em meios aos fluxos e processos internos e externos que compõem o cenário complexo que afeta o Brasil e a segurança sul-americana como um todo. Esta dissertação não

entrará no mérito da discussão acerca do conceito de soberania, mas o aborda restritamente para a visualização do conceito tradicional em suas faces internas e externas como ainda sendo determinante para as iniciativas brasileiras para as fronteiras, as quais são implementadas de modo unilateral para resolução dos desafios fronteiriços.

O uso de conceitos dicotômicos também reforça a clássica função da fronteira como barreira e separação, reforçando a instituição da diferenciação entre unidades nacionais. O desenvolvimento de funções e de instituições voltadas para a integração e cooperação, o que permitiria a resolução mais eficiente e abrangente do problema, torna-se difícil com a predominância de visões dicotômicas que impeçam abordagens e instituições que possam compreender simultaneamente e de modo complementar, as faces internas e externas das realidades e problemas fronteiriços.

Essa dicotomia também é perceptível no plano das identidades, as quais desdobram-se em identidades locais, nacionais e transnacionais, gerando fricções entre a identidade nacional promovida desde os centros políticos com as identidades locais e transnacionais nos casos das fronteiras. A dificuldade do Estado em alcançar essas localidades fragiliza a adesão dessas localidades em seu projeto político e estratégico, demonstrando ser a identidade sul-americana uma opção que corrobora com a integração e a valorização de identidades locais transnacionais que possam ter seu espaço resguardado numa ótica de integração regional.

As regiões fronteiriças, ainda que convivam diariamente com a presença física da fronteira, nem sempre sofrem de maneira tão forte seus impactos simbólicos quanto os centros nos quais residem o poder e uma maior penetração da ideia da nação nos indivíduos. Santos e Barros (2016) tratam da concepção de resiliência enquanto elemento agregador da unidade nacional em torno de sua identidade, o que torna vulnerável as localidades periféricas do ponto de vista dessa coesão. O desenvolvimento e a adoção de uma identidade sul-americana seria uma maneira de diminuir essa vulnerabilidade simbólica nas fronteiras ao adotar outra que permita maior integração e cooperação, o que auxiliaria nos problemas fronteiriços nacionais, mas transportaria essas tensões para as fronteiras da região, como no caso europeu em relação às crises migratórias.

A soberania interna é garantida por meio do uso legítimo da força para a proteção do Estado e de sua população (WEBER, 1919). No caso em questão das fronteiras brasileiras, a soberania interna seria de responsabilidade dos órgãos e agentes de segurança pública e fiscalização que atuam na região com o fim da manutenção da lei e da ordem nessas regiões. A soberania externa, no caso brasileiro, é resguardada por meio da defesa nacional, a qual é

responsabilidade primordial das Forças Armadas, amparadas subsidiariamente na inteligência e na diplomacia, e amplamente aceita por meio de reconhecimento internacional

A Lei Complementar 97 de 1999, alterada pela Lei Complementar 117 de 2004 confere às Forças Armadas, em especial ao Exército, o poder de polícia na faixa de fronteira na atividade de preservação da segurança pública. Essa atividade subsidiária torna as Forças Armadas aptas a atuarem na defesa da soberania, tanto em âmbito interno quanto externo. Isso não as tornam as únicas responsáveis por tal missão, sendo necessário que o Estado melhore as condições, o preparo e o contingente de agentes de segurança pública nessas regiões. Por fim, tais agentes da defesa nacional e da segurança pública conformam a capacidade securitária do Brasil. A capacidade, como poder do Estado, em resguardar sua soberania interna e externa (WALTZ, 1979) está baseada em prover segurança internamente e a em influenciar externamente a política internacional. Entretanto, no que concerne às fronteiras cabe ressaltar que outras formas de poder, para além do material, devem ser consideradas, como as descritas por Bourdieu (1989) acerca do poder simbólico, principalmente, no que concerne à conformação das práticas de identidade a partir dos símbolos e discursos de poder, os quais compõem uma nação e a distingue de outras em termos de tempos, espaços e práticas em uma mesma localidade.

A célebre frase de Clausewitz (1979) de que a guerra seria a continuação da política por outros meios e a definição de Aron (1986) de que um bom diplomata sempre deixa a porta aberta para o militar e vice-versa são importantes para retratar a interdependência entre uso da força e da negociação para a resolução de interesses políticos e problemas de segurança. A capacidade de dissuadir, de prover segurança ou de projetar poder precisa estar em consonância com os interesses e o envolvimento político, tanto no âmbito interno quanto no externo. Desse modo, a proteção da soberania interna não depende apenas da capacidade dos agentes de segurança pública, mas também do envolvimento das autoridades políticas para a resolução dos problemas. Nesse sentido, há a necessidade de se vislumbrar a superação de produção de políticas para as fronteiras visando uma soberania interna, já que os problemas são compartilhados nas regiões que perpassam as fronteiras e acabam por afetar o processo de integração regional.

A abordagem que conjuga soberania interna e externa é complexa por necessitar que o Estado articule diferentes capacidades para lidar com os diversos problemas na fronteira e evitar que estes ganhem maiores proporções e evidenciem as vulnerabilidades brasileiras. Nesse sentido, segurança pública e defesa nacional (as capacidades) devem ser compreendidas em conjunto com as diversas políticas e iniciativas que incidem sobre as

fronteiras. A articulação dessas distintas burocracias nacionais e a cooperação com seus homólogos é um passo adiante e relevante para a resolução dos desafios fronteiriços.

As próprias fronteiras, enquanto instituições, são criadoras de uma ordem baseada na diferença e no contraste com o “outro”. A fronteira como instituição e as burocracias que dela emergem nada mais são do que reflexos da própria criação do sistema internacional. Nesse sentido, o Estado emerge com suas fronteiras no intuito de estabelecer uma ordem interna baseada na hegemonia e, inicialmente, uma ordem externa baseada na anarquia que poderia ser regulado pelo equilíbrio de poder (MORGENTHAU, 2003; WALTZ, 1979). Essa série de instituições nacionais e internacionais que aparentemente parecem contrastar ou competir entre si, são, na verdade, complementares, tanto que as transformações no sistema internacional ou nos elementos básicos do Estado tendem a gerar novas transformações e processos que fazem com que esses conceitos sejam reavaliados.

Ainda assim, é importante destacar o poder que a tríade elementar do Estado (território, povo e soberania) exerce sobre a produção de conhecimento por meio das teorias políticas e das relações internacionais: ainda que confrontem esses pressupostos, as teorias não conseguem fugir deles, pois são cerne simbólico e prático da organização política interna das comunidades políticas contemporâneas. Desse modo, Scherma (2015) está correto em sua preocupação acerca do fato de as fronteiras não serem amplamente abordadas na teoria das relações internacionais, ainda que nelas as relações internacionais se façam cotidianamente. Desse modo, Scherma (2015) procura contribuições das principais teorias das relações internacionais para satisfazer seus questionamentos. Dessa maneira, o que se apresenta é que as fronteiras não são tema corrente nas teorias do campo, mas que não podem ser olvidadas quando se trata do componente territorial da acima aludida “tríade elementar”. Percebe-se que as fronteiras comportam dualidades diversas por meio de suas forças centrípetas e centrífugas e que reverberam também no conceito de soberania (interna e externa), no de povo (nacional e estrangeiro) e na própria compreensão de aparente ordem interna e ordem internacional.

Os limites, tal como discutidos na seção anterior, atuam como forças centrípetas em favor da coesão estatal, na medida que são estabelecidos por um poder soberano; definem quem são os nacionais e quem não pertence à essa identidade nacional. Os limites também definem o alcance da jurisdição estatal e do ordenamento jurídico pátrio, além do alcance no qual o poder soberano pode utilizar da força para impor o cumprimento das leis. Os limites e a soberania interna são, nesse sentido, forças agregadoras de uma coletividade, mas são desagregadoras em relação a quem não está por eles alcançados.

Por outro lado, as fronteiras atuam também como força centrífuga que definem espaços contíguos à linha de fronteira aos quais designamos zona de fronteira, onde se dilui a questão da nacionalidade, já que, muitas vezes, as zonas fronteiriças costumam engendrar práticas sociais e culturais distintas dos centros políticos dos países (SILVA; FERREIRA, 2013). Além disso, a concepção de soberania externa, a qual necessita do reconhecimento internacional, e o ambiente internacional, com uma ordem anárquica, passa a impressão de haver mais caos do que no ordenamento interno. Entretanto, essa aparente distinção, por vezes, impede a compreensão das similaridades e de desafios comuns que superam a capacidade explicativa de conceitos que persistem em separar o interno e o externo.

Com o avanço da globalização e da tecnologia, as dinâmicas, as inseguranças e os conflitos internos elevam seu potencial de transbordamento, mesclando, muitas vezes, os desafios securitários internos com os regionais, ou até internacionais. Nesse sentido, diversas concepções de fronteira coexistem na realidade social contemporânea. A característica histórica dos impérios romanos e chineses, a fronteira como região de expansão por meio da projeção de poder ainda se mantém. Além disso, a fronteira entendida como muro constituído por meio de barreiras nessas regiões convive com as fronteiras compreendidas como canais e meios de comunicação e integração. Um único país pode ter fronteiras com essas diversas características, e uma mesma fronteira operando de modo distinto conforme o momento e os interesses em questão.

Nesta seção do trabalho, o principal objetivo foi apresentar e discutir conceitos dicotômicos que se mostram útil para a compreensão de fenômenos internos e externos, mas se demonstram distintos e dicotômicos a depender da análise voltada para o âmbito interno ou externo (como soberania e fronteira, entre outros). Desse modo, foi proposta a superação da dicotomia para uma compreensão bidimensional que enlace o âmbito interno e externo como características complementares, e não opostas, de um mesmo fenômeno. O interno e o externo se conectam e se influenciam mutuamente.

As fronteiras são o melhor exemplo de que o internacional, o regional, o nacional e o local coexistem em uma mesma realidade ainda que as fronteiras simbólicas dos diversos níveis políticos insistam em operar distinções. Nesse sentido, esta seção ilustrou os conceitos que têm sido absorvidos de maneira dicotômica na separação das esferas internas e externas, e como isso gera um problema político para o desenvolvimento e implementação de políticas que precisem superar essas dicotomias. Isso permitirá observar as iniciativas brasileiras para as suas fronteiras sob uma ótica que busca compreender o âmago dos desafios que estas buscam responder.

1.3 AS DIMENSÕES INTERNAS E EXTERNAS E A PROBLEMATIZAÇÃO DOS DESAFIOS FRONTEIRIÇOS

Como argumentado anteriormente, as fronteiras são ocorrências políticas geradas a partir de relações sociais, as quais, externamente, visam separar as coletividades e, internamente, unir um grupo por meio de práticas de discurso e das relações políticas, sociais, econômicas e culturais (HOUTUM, 2005; PAASI, 1996). Essa delimitação territorial produzia ao longo do tempo é constituída e reconstituída em termos de percepção, de importância e de ação na fronteira segundo o pensamento político ou a abordagem analítica utilizada (HOUTUM, 2005; MORACZEWSKA, 2010). Nesse sentido, a compreensão brasileira e de seus vizinhos dos desafios em suas fronteiras e os modos pelos quais as ações desses países podem reverberar na emissão de sinais que acentuem ou minem a sensação de segurança um do outro são considerados nesse trabalho como fatores relevantes para a resolução dos problemas fronteiriços.

Os desafios internos de segurança distinguem-se dos desafios externos, sendo necessários meios e mecanismos distintos para responder a esses problemas. Entretanto, quando se trata da questão fronteiriça, muitos desses problemas são transnacionais, já que envolvem tanto questões internas quanto externas, sendo necessariamente desafios bidimensionais, necessitando de respostas combinadas. Desse modo, a natureza transnacional dos desafios de segurança nos espaços fronteiriços coloca em questão a clássica divisão de trabalho no âmbito das forças de segurança do Estado, segundo a qual cabem às forças policiais a segurança pública enquanto, tradicionalmente, a defesa nacional responsabiliza-se pela manutenção da independência e da soberania política da unidade nacional frente a ameaças externas.

Em termos de relações de poder, ainda há outra problemática que incide sobre as questões fronteiriças: a influência extraterritorial por parte de grandes potências sobre os espaços fronteiriços de terceiros estados. No caso da América do Sul, os Estados Unidos da América é a potência hegemônica tradicional, estendendo sua influência sobre os países da região por meio do posicionamento de bases militares ou por meios mais brandos de poder, não relacionados aos meios militares, como o uso de sua influência política e econômica para obter vantagens dos países da região (NYE, 2011). Atualmente, outros países como a China e a Rússia têm sido visualizados como países que exercem certa influência na região.

As ameaças tradicionais e as “novas ameaças”, que caracterizam parte desses desafios com os quais as políticas fronteiriças têm de lidar, são definidas aqui enquanto “uma representação, um sinal, uma disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe” (SAINT-PIERRE, 2004, p. 23). Dessa maneira, a ameaça é uma relação na qual deve-se analisar o emissor da ameaça, a sua emissão e o receptor dessa ameaça. A ameaça concretiza-se para determinado Estado a partir do filtro que este exerce sobre emissões de possíveis ameaças. A partir disso é importante notar que as dimensões de segurança pública e defesa nacional possuem diferentes filtros e, por isso, percebem e respondem às ameaças de maneiras distintas. Nesta dissertação, como o intuito é superar algumas dessas barreiras entre nacionais e homólogos estrangeiros, será utilizado mais o termo “desafios” de característica abrangente com o intuito de compreender os diversos desafios securitários, sejam eles tradicionais (como intenção de invasão de outro Estado) ou desafios não estatais que afetem a segurança das fronteiras.

A segurança, de modo mais amplo, é entendida na Política Nacional de Defesa (PND) brasileira como uma

condição de preservação da soberania e da integridade territorial livre de pressões e ameaças. Essa condição deve ser garantida pela Defesa Nacional que é conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase militar, para defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais do Brasil (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012).

O aparato da segurança pública, conforme o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, é composto pela Polícia Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civil, Militar e Corpos de Bombeiros Militar e tem o intuito de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e dos patrimônios. Nesse sentido, o processo desencadeado pelo emissor de uma ameaça passa pela emissão dessa ameaça e pelo filtro dessa ameaça nas instituições de defesa nacional e/ou de segurança pública, sendo percebida pelo receptor da ameaça, que podem ser os cidadãos, os próprios órgãos de segurança e defesa, assim como as autoridades políticas.

A defesa nacional e a segurança pública, cada uma em seu escopo, fornecem os meios de ação contra uma ameaça ou de prevenção contra riscos. No que tange às questões externas, a política externa é relevante por utilizar da capacidade militar e transformá-la em sinal de ameaça para outros países, assim como para alterar percepções de outros países sobre essa capacidade por meio de diálogos e de cooperação, como nos mecanismos de consulta 2 + 2 (entre ministros da defesa e das relações exteriores de dois países). No que tange às ameaças externas ou transnacionais, a diplomacia pode atuar cooperativamente para mudanças de

percepções conjuntamente com outros países para que se possa dirimir potenciais conflitos e otimizar resultados conjuntos.

A fronteira, devido à conjugação das dimensões internas e externas em seu cotidiano, é um local no qual as ameaças tradicionais e as “novas” ameaças podem se mesclar. No caso das fronteiras brasileiras, há a preocupação quanto à projeção de poder de potências externas, como os Estados Unidos. Além desses riscos, há o temor de invasão do território de um país por parte de um vizinho, mesmo que em caráter temporário ou em uma ação específica. A esses riscos conjugam-se uma modalidade que tem recebido atenção mais recentemente como o descaminho, o contrabando, o tráfico de pessoas e de drogas, entre outros ilícitos transnacionais, os quais, por vezes, estabelecem-se por meio de ações em redes, como tem sido evidenciada a ação do Primeiro Comando da Capital (PCC) em diversos estados brasileiros e em países vizinhos (GODOY, 2013). Ainda que alguns desses desafios se repitam em relação aos nossos vizinhos, pode-se perceber algumas distinções. No caso paraguaio, há uma grande preocupação com as questões fundiárias e do meio ambiente em sua fronteira. No caso uruguaio, percebemos preocupações com o abigeato e também doenças fitossanitárias.

Esses riscos, aqui definidos pelo seu potencial incerto e probabilístico de se causar danos, perdas ou consequências prejudiciais (ESCORREGA, 2009), podem tornar-se ameaças quando conjugados às vulnerabilidades dos Estados, que podem não conseguir atuar de modo efetivo no provimento de segurança e no desenvolvimento das regiões de fronteira. Nesse sentido, os problemas de segurança pública transnacional, que, domesticamente, são questões dos órgãos de segurança pública, terminam por necessitar de suporte das Forças Armadas para atuação marítima, aérea e terrestre para lidar com a vastidão e diversidade de agentes ilegais que atuam nessas regiões.

O Itamaraty, instituição central na articulação da política externa brasileira, ainda que não atue no plano operacional de proteção da fronteira é necessária para constituir parte dos meios de resolução dessa problemática bilateral ou multilateral. Unir esforços pode gerar resultados mais positivos do que a cooperação internacional isolada das Forças Armadas, das Polícias e dos órgãos judiciários. Nesse sentido, o silêncio, rompido recentemente com o ex-Chanceler José Serra, no Itamaraty sobre as fronteiras, dificultava a criação de regimes fronteiriços que propiciassem um *locus* institucional para a discussão dos possíveis pontos de atritos e de cooperação em espaços fronteiriços (NEVES; COSTA, 2016). Os casos da fronteira entre o Brasil–Paraguai e Brasil–Uruguai são emblemáticos por demonstrarem que as questões prioritárias para cada país nem sempre coincidem, mas a resolução desses

problemas não pode ser alcançada por via unilateral. Desse modo, ainda que a segurança pública e a defesa nacional sejam filtros para possíveis riscos e ameaças, a política externa deve conjugar esforços na busca de alteração de percepções para que visem à cooperação e à redução de arestas bilaterais no relacionamento dos países.

A bidimensionalidade das fronteiras e dos conceitos analisados na seção anterior explicitam uma situação na qual o Estado necessita manter a ordem interna e a sua independência externa. Desse modo, há questões de segurança pública que transbordam e, por vezes, necessitam do envolvimento internacional, assim como há a possibilidade de atuação de Estados vizinhos ou potências extrarregionais nas fronteiras. Nesse sentido, os filtros das burocracias precisam estar ajustados aos interesses políticos e nacionais que representam, assim como aos desafios fronteiriços e devem permitir que as burocracias nacionais cooperem entre si e também com seus homólogos dos países vizinhos.

1.4 ABORDAGEM POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS PARA AS FRONTEIRAS

Scherma (2015) ressalta a baixa incidência das fronteiras nas teorias de relações internacionais. No intuito de lidar com esse problema, esta dissertação utilizará a abordagem política das fronteiras de Moraczewska (2010), que utiliza alguns paradigmas das relações internacionais para o estudo das fronteiras. Nessa abordagem, as fronteiras são observadas pela perspectiva política com base em autores clássicos da geografia como Victor Prescott e Julian Minghi e nos fatores que influenciam o ambiente internacional, como globalização, processos transnacionais e a dicotomia desterritorialização/reterritorialização (MORACZEWSKA, 2010). Nesse sentido, como descrito anteriormente, as fronteiras serão analisadas também como instituições. Nessa seção, será trabalhada essa abordagem que embasará a compreensão das políticas para as fronteiras brasileiras.

Em relações aos autores clássicos dos estudos fronteiriços, a autora considera que as fronteiras são responsáveis pela ordem no ambiente interno e externo do Estado e por constituir os limites do Estado soberano, conforme o pensamento de Prescott. Em relação aos conceitos de Minghi, a autora utiliza-se, principalmente, da evolução funcional das fronteiras. Nesse sentido, o Estado adapta suas fronteiras a um ponto ótimo de sua política externa e de seu regime político, considerando suas relações com outros países e atores não estatais. O fluxo transfronteiriço pode ser menos ou mais controlado pelo Estado (MORACZEWSKA, 2010). Assim, as concepções de ordem interna e externa, que tradicionalmente são distintas e

separadas na literatura de relações internacionais, na verdade, complementam-se e estão conectadas por meio dos processos e fluxos transnacionais que são territorialmente representados pelas fronteiras, mas têm seus efeitos para além das regiões fronteiriças.

O uso dessa abordagem deve-se à compreensão das fronteiras enquanto instrumento de políticas estatais no sentido de que alterações de fronteiras (expansão ou redução) ou de suas funções (mais abertas ou mais fechadas) alteram os benefícios, as interações e os desafios que um Estado e sua população podem ter dos fluxos transfronteiriços. Além disso, o controle que o Estado exerce sobre determinada fronteira também é um determinante político de suas relações e afeta a vida dos povos envolvidos. Por fim, as fronteiras são consideradas os limites da coesão nacional e da formação da identidade nacional de um povo, estando nas origens de muitos mitos nacionais.

A escolha desse modelo permitirá indicar o papel da fronteira para cada Paradigma, a forma como os governos influenciam as funções da fronteira, e identificar o processo de transição de função da fronteira (MORACZEWSKA, 2010). Desse modo, essa abordagem política, em conjunção com o que foi até aqui discutido, permitirá analisar o papel da cooperação nas iniciativas fronteiriças do país, tendo em vista o relacionamento externo com seus vizinhos.

Antes de prosseguir com a abordagem que aqui será utilizada, cabe a crítica de Agnew e Corbridge (1995, p. 84), que identificam três concepções sobre a territorialidade estatal que configuram a chamada “armadilha territorial”: 1) os territórios do Estado têm sido reificados como conjunto ou unidades fixas do espaço soberano; 2) o uso de polaridades doméstico/externo que obscurece a interação entre processos que operam em diferentes escalas e 3) a ideia de um território estatal existente anterior à sociedade e como continente da mesma. Desse modo, esta pesquisa propõe uma abordagem que considera o Estado como integrante de uma realidade social. O entendimento da segurança e defesa na fronteira deve considerar a dupla dimensão, interna e externa, como duas faces que se mesclam e se complementam em um processo único e multifacetado. Esta dissertação tem o intuito de estudar a segurança fronteiriça com base em seus próprios pressupostos, utilizando a abordagem política para focar os desafios e as iniciativas brasileiras para as suas fronteiras.

Como mencionado, o modelo elaborado por Moraczewska (2010) coloca a percepção, a importância e a ação na fronteira em relação aos Paradigmas Realista, Transnacional e Global das Relações Internacionais. A percepção das fronteiras pode diferir conforme as pessoas, a sua posição na hierarquia ou lugar onde vivem, sendo, muitas vezes, a percepção do centro que prepondera na visão oficial e nas políticas públicas, ainda que se

difira de quem viva na fronteira. A percepção pode ser alterada ao longo do tempo de uma linha para uma zona, de uma fronteira física para uma fronteira intangível, como a cultural, de uma fronteira espacial para uma fronteira funcional ou até de uma fronteira impermeável para uma permeável (MORACZEWSKA, 2010).

A importância da fronteira relaciona-se muito com a sua função, sendo que esta pode ser alterada em caso de participação em blocos regionais, em organismos internacionais e a própria interação com outros Estados e atores não estatais. Essas relações geram novos interesses e novos compromissos assumidos que podem alterar a funcionalidade da fronteira (MORACZEWSKA, 2010). A percepção e a importância da fronteira possuem tanto sua dimensão discursiva quanto prática, pois discursos podem pregar uma integração, enquanto a infraestrutura na fronteira pode aparentar persistente desconfiança entre os vizinhos, como no caso do Acordo para a criação de Áreas de Controle Integrado (ACI) no MERCOSUL que, no caso da fronteira Brasil-Paraguai, não está plenamente integrado.

A ação na fronteira refere-se à ação tomada para operacionalizar a função de desintegração, de fragmentação ou de integração. Nela, prepondera o caráter prático das iniciativas adotadas. O ambiente internacional é dinâmico, o que pode mudar os interesses dos Estados e até seus papéis no sistema, tornando o processo de transição de função das fronteiras mais circular do que linear. Assim, a ação na fronteira muda conforme o ambiente internacional em que o Estado está inserido e os interesses cambiantes das elites governante (MORACZEWSKA, 2010).

Os paradigmas utilizados pela autora são baseados em teorias representativas do campo e suas possibilidades analíticas para as políticas fronteiriças, tendo como base Knusten (1997), Maghroovi e Ramberg (1982) e Dougherty e Pfaltzgraff (1990) (MORACZEWSKA, 2010). O Paradigma Realista é caracterizado pelo Estado como ator principal, pela desconfiança mútua e pela securitização da fronteira. O Paradigma Transnacional é caracterizado pela interdependência entre Estados e atores não estatais e pela mescla de políticas que abrem e fecham as fronteiras a depender do fluxo transnacional. O Paradigma Global é caracterizado pelo cosmopolitismo, redução das fronteiras e liberalização dos diversos fluxos.

A percepção de ameaças em cada Paradigma também é distinta. No realista, a ameaça é estatal e há desconfiança entre os atores. No transnacional, há ameaças estatais e não estatais, mas os benefícios da abertura das fronteiras e a crescente interdependência resultam que o fechamento das fronteiras não seja uma possibilidade desejável. No paradigma

global, há condições homogêneas entre os Estados, bem como a ausência de ameaças, o que permite a abertura das fronteiras e liberdade de fluxos materiais e não materiais.

Abaixo segue a tabela de Moraczewska (2010, pp. 333) que contribui para análise dos casos escolhidos por esta dissertação. Nesse sentido, as iniciativas, os discursos e a efetiva implementação das políticas para as fronteiras permitirão verificar, por meio da percepção, da importância e da ação delas na fronteira o nível de confiança entre os vizinhos fronteiriços, de integração regional e de alinhamento das políticas fronteiriças com essa integração regional. A percepção de ameaças na fronteira e, principalmente, a percepção da fronteira do país em si são determinantes para a produção de políticas fronteiriças. A importância da fronteira é mensurada com base nas infraestruturas consideradas em relação à proteção e ao fechamento da fronteira. Por fim, a ação na fronteira relaciona-se à ação do Estado e dos diversos fluxos que perpassam por ela.

Quadro 1 - Paradigmas das Relações Internacionais aplicados às fronteiras

Paradigma	Realista	Transnacional	Global
Percepção da Fronteira	<u>Linha divisora</u> , determinante de nacionalidade e separação.	<u>Linha porosa</u> , um elemento do sistema possibilitando a penetração dos Estados.	<u>Linha virtual</u> , uma linha demarcatória vista apenas no mapa; as fronteiras “desaparecem” a favor das fronteiras do mercado.
Importância da Fronteira	Muito importante; como uma barreira contra ameaças; guarda da soberania; elemento rentável do sistema; <u>função de desintegração</u> .	Menos importante; como uma ponte entre Estados e atores não estatais; <u>função de fragmentação</u> .	Não é importante; não funciona como barreira para fluxos internacionais; <u>função de integração</u> .
Ação na Fronteira	Construção de infraestrutura; securitização da fronteira e militarização desta quando há conflitos.	Abolição gradual da infraestrutura; abertura de canais para fluxos de bens, pessoas, dinheiro e informação.	Sem infraestrutura ou infraestrutura irrelevante; tornando heterogêneo o sistema de mercado e o sistema legal.

Fonte: Moraczewska (2010, p. 333).

As três funções da fronteira (desintegração, fragmentação e integração), presentes na tabela acima, refletem o comportamento dos atores internacionais ao escolher configurações espaciais favoráveis e o ótimo geopolítico deles no ambiente internacional (MORACZEWSKA, 2010). As políticas fronteiriças e a função adotada para as fronteiras de um Estado podem ser consistentes com o ótimo geopolítico do Estado, quando voluntárias, ou podem estar em conflito com esse ótimo geopolítico, quando impostas (MORACZEWSKA, 2010). As políticas para as fronteiras podem apresentar a preponderância de determinada função para as fronteiras, mas a relações com vizinhos ou demais países podem fazer que essas funções se alterem a depender do caso ou dos organismos internacionais aos quais o país está vinculado.

No Paradigma Realista, a percepção da fronteira é a de que esta seja apenas uma linha superimposta e divisória entre “nós” e “eles”, sendo baseada nos conceitos geográficos e políticos tradicionais de território e Estado. Nesse Paradigma, as principais ameaças são os demais Estados, sendo o ator estatal o mais relevante (MORACZEWSKA, 2010). A fronteira é muito importante por conta de sua função de guarda da soberania, dos valores e da coesão nacional, por isso deve ser protegida. A função de desintegração da fronteira tem o intuito de proteger o Estado. A elite política conservadora busca isolar o Estado e promover a função de barreira da fronteira. Apenas os acordos bilaterais podem alterar essa função da fronteira, em alguns casos (MORACZEWSKA, 2010).

No Paradigma Realista, a ação na fronteira é visível por um processo bem definido de demarcação ou de litígios fronteiriços para que as fronteiras sejam demarcadas conforme o interesse nacional, além de infraestruturas de proteção e de procedimentos rígidos para controle dos fluxos de pessoas e bens. Em dado momento de normalização de relações, as barreiras fronteiriças podem diminuir, mas em caso de conflito nas relações, elas podem ser facilmente militarizadas e serem protegidas com muros. Essa fronteira apresenta a função original de barreira. As pessoas precisam de vistos ou outros documentos para adentrarem os territórios. Em caso de ameaças, procedimentos especiais para a entrada no país podem ser adotados. A segurança prevalece sobre os benefícios econômicos da cooperação transfronteiriça (MORACZEWSKA, 2010).

No Paradigma Transnacional, a fronteira é percebida como uma linha porosa, que o Estado tenta controlar os fluxos, de modo que sejam aceitos aqueles que lhe são benéficos. A cooperação transfronteiriça é possível. Atores não estatais tendem a defender essa percepção. A fronteira ainda é importante porque representa uma ponte, isto é, quer-se ultrapassar a ideia de fronteira enquanto barreira (MORACZEWSKA, 2010). A função de fragmentação da

fronteira significa que o Estado adota uma atitude de permeabilidade em relação a alguns fluxos e de impermeabilidade em relação a outros dados os benefícios e vulnerabilidades da interdependência (MORACZEWSKA, 2010).

No Paradigma Transnacional, a ação na fronteira é caracterizada pela interação entre Estados e atores não estatais de diversas nacionalidades. A infraestrutura de proteção na fronteira permanece, mas é reduzida gradualmente; há a proliferação de pontos que permitam o cruzamento da fronteira e crescente facilitação de transição dos diversos fluxos (criação de rodovias, abolição de tarifas e taxas, redução da burocracia na entrada e saída e uniformidade dos processos administrativos na hora de travessia da fronteira). Regiões transfronteiriças são estabelecidas, e há uma dinâmica cooperação entre as cidades fronteiriças. Ao mesmo tempo, as elites estatais estão preocupadas de que decisões tomadas fora de seu território tenham que ser implementadas ou afetem em seu interior. As fronteiras servem como filtro para os fluxos de fatores porque a gradual centralização e concentração levam a acumulação, e alcança o ponto em que a continuação do desenvolvimento requer ir além das fronteiras nacionais. Esse tipo de fronteira aparece na maioria dos grupos de integração regional (MORACZEWSKA, 2010).

No Paradigma Global, a percepção da fronteira é a de uma linha virtual – existente apenas no mapa – livre para os diversos fluxos. A fronteira continua conectada com o território, mas muda suas funções; pode dividir uma zona de outra, mas não está relacionada a um Estado-Nação em si, mas sim a um mercado integrado. Há mais uma concepção de “espaço dos fluxos” do que de “espaço dos lugares”. A ideia de mundo sem fronteiras não se aplica nesse Paradigma, porque apesar da reduzida relevância continuam a existir e a separar mercados distintos. A simetria entre os Estados envolvidos é grande e a ação de um não é percebida como ameaça para o outro, nem aos fluxos provenientes de cada um deles. Esses fluxos são dinâmicos e difíceis de serem controlados (MORACZEWSKA, 2010). A fronteira tem importância apenas simbólica por não constituir uma barreira em nenhuma dimensão, sendo livre para bens, capitais, informações e pessoas. As fronteiras passam a ser entre mercados econômicos ao invés de ser entre nações. A Função de integração da fronteira marca a conexão de Estados com interesses comuns, inter-relações e valores. Os mais interessados nesse tipo de fronteira são atores não estatais, transnacionais e não territoriais. Esse tipo de fronteiras é mais provável em territórios específicos por motivos comerciais (MORACZEWSKA, 2010).

No Paradigma Global, a ação na fronteira é descrita pela abolição da infraestrutura de proteção da fronteira e ampla liberdade de movimentação por ela. Geralmente, seus

defensores são atores não territoriais das relações internacionais e veem maiores vantagens na abertura das fronteiras. Em alguns casos, se houver infraestrutura na fronteira não será uma que funcione como barreira. O processo de desterritorialização pode ser ligado a esse Paradigma, e ocorre quando alguns atributos e deveres do Estado vão para além de suas fronteiras ou quando ameaças podem cruzar facilmente as fronteiras. Quando o Estado amplia o processo de integração econômica, padroniza normas legais e regras de funcionamento de mercado por meio da participação em organizações internacionais e em estruturas comunitários, os deveres e ameaças mencionadas acima aumentam. Se o governo decide por uma fronteira com função de integração com outro país, esses países têm de ter um nível de desenvolvimento compatível e não devem coloca-los em situação de risco com ameaças perceptíveis. Esse tipo de fronteira não existe no mundo real, apenas no espaço cibernético (MORACZEWSKA, 2010).

Moraczewska (2010) argumenta que os tipos de fronteira propostos não precisam ser tangíveis nem no presente, nem no passado. As fronteiras são um fenômeno dinâmico, percebidas mais como um processo do que um elemento estático do Estado. O processo de transição da função da fronteira (desintegração, fragmentação e integração) é circular, sendo alguns Estados mais suscetíveis às mudanças internacionais que possam influenciar a posição do governo em relação à função adotada. O governo é o principal responsável pela ação na fronteira, que é um dos indicativos de manutenção ou alteração da função adotada conforme políticas e iniciativas para a fronteira e as relações externas do país sejam adotadas. Ainda que haja mudanças nos conceitos de fronteira e soberania, o Estado continua a ser o único detê-los no sistema internacional (MORACZEWSKA, 2010).

Esse modelo permite sintetizar a discussão deste capítulo, já que as fronteiras do Paradigma Realista enfatizam mais as noções de limites discutidas anteriormente de separação do externo e de coesão interna. Por outro lado, o Paradigma Global possui mais predominância da ideia de fronteira como zona voltada para a integração e a valorização das interações fronteiriças. Já o Paradigma Transnacional é a síntese desses paradigmas que enfatizam a separação e os limites ou a integração e a zona fronteiriça. No Paradigma Transnacional, o qual é a referência para as fronteiras brasileiras percebe-se o convívio dos vetores de integração e desintegração, assim como da complementariedade entre limites e zonas fronteiriças.

A classificação com base nessa abordagem possibilitará analisar as políticas para as fronteiras do Brasil, principalmente as pertinentes à segurança, com base na teoria das relações internacionais. Nesse sentido, a percepção, a importância e a ação na fronteira serão

utilizados para verificar em qual Paradigma se encaixa a estratégia para as fronteiras de Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai. Por fim, permite verificar qual a função adotada para as fronteiras brasileiras por meio de discursos, políticas e iniciativas, permitindo a verificação se há cooperação securitária na fronteira e em que medida isso é possível.

1.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Ao longo do primeiro capítulo, foi conformada a abordagem teórico-conceitual que será utilizada nesta dissertação. No capítulo seguinte, buscar-se-á unir a teoria e os conceitos com a história e a realidade brasileira para empreender a análise do cenário de segurança e defesa das fronteiras brasileiras.

Como visto neste capítulo, a criação de fronteiras não é uma prática natural. Ainda que a história das fronteiras seja antiga, elas são construtos sociais utilizados para sistematizar, organizar e criar uma determinada ordem. A ordem criada por fronteiras baseia-se na diferença e na separação, muitas vezes impostas por quem detêm o poder. Essa função primária de diferenciação persiste na atualidade, mas, ao longo da história, floresceram outras funções para as fronteiras. Desse modo, a fronteira que distingue e separa também pode ser uma fronteira que media e conecta. Entretanto, importa saber que essa mediação ocorre com base na premissa de que somos distintos, mas que é preciso cooperar. Alguns paradigmas, como o global, podem minar essa função de distinção e diferenciação da fronteira, mas isso significa suprimir as próprias fronteiras políticas em prol da prevalência das fronteiras do mercado.

A fronteira é uma instituição. Essa instituição é responsável por criar uma ordem que distingue os que estão dentro daqueles que não estão inclusos na fronteira. Além disso, com a institucionalização da territorialidade por meio do Estado nacional, emergem instituições específicas para lidar com a realidade fronteira no intuito de fiscalizar e controlar a entrada e saída do território, para além de toda uma legislação que regula a diferença e os fluxos no país. Nesta dissertação, interessam mais as instituições de defesa, segurança, fiscalização e de relações exteriores diretamente relacionadas às fronteiras.

O conceito de fronteiras utilizado nesta dissertação, assim como os demais conceitos bidimensionais citados nesse capítulo, demonstra que lidar com concepções dicotômicas centradas na diferenciação entre o interno (nacional) e o externo (internacional) é um problema tanto intelectual como político. Conceitos dicotômicos se constroem com base na distinção do ambiente interno do externo, como se fossem estes opostos e desconexos,

contrariando, frequentemente, a própria realidade dos espaços fronteiriços, onde estas dimensões se encontram intensamente interligadas. Por essa razão, a perspectiva assumida nesta dissertação vai na contramão desse pensamento, ao considerar que a criação de fronteiras, seja entre Estados, seja as que se estabelecem entre níveis de análise (local, nacional, regional e internacional) envolve lógicas de poder que perpetuam interesses, visões e dinâmicas políticas, econômicas, societárias e funções específicas entrelaçadas em múltiplos níveis e espaços, o que dificulta o acatamento de concepções dicotômicas de fronteiras tão presentes na literatura, como explicitado nas seções precedentes.

Desse modo, no âmbito dessa pesquisa, mesmo reconhecendo um certo apelo didático em concepções de fronteiras centradas na diferenciação entre o interno e o externo, recorre-se a diferentes concepções de fronteiras (as abordagens realista, transnacional e global), tal como apresentados por Moraczewska (2010), derivadas de distintas correntes teóricas. O recurso a tais concepções permite compreender as fronteiras simultaneamente como instrumentos de poder e de políticas nacionais específicas do Estado e que reforçam o sentido da soberania nacional; mas permite também visualizá-las como objetos e canais de cooperação e integração ainda induzidas pelo Estado com o fito de controlar/regular fluxos e processos transfronteiriços, eventualmente em proveito de interesses políticos, econômicos, sociais e de segurança compartilhados. Finalmente, as fronteiras podem ser entendidas como espaços inteiramente permeáveis a fluxos econômicos de origem e alcance global frente aos quais a possibilidade de contenção ou de regulação que possam propiciar é virtualmente nula.

Nesse sentido, a percepção, a importância e a ação nas fronteiras nos informam que, a depender das práticas, discursos e políticas nelas praticadas, concepções mais próximas de fronteira enquanto limite podem sobrepor-se à de fronteira enquanto espaços de integração; ou que esta mesma noção pode ser suprimida em favor de outra concepção na qual se privilegiem os fluxos de natureza global em detrimento da importância da dimensão espacial e territorial. Nesta dissertação, importa verificar as iniciativas brasileiras e as práticas securitárias para analisar desde esse prisma analítico, o que é feito nos capítulos subsequentes.

2 AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: CARACTERIZAÇÃO E DESAFIOS

2.1 CARACTERIZAÇÃO E FORMAÇÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

O que hoje se conhece por Brasil, antes mesmo de seu descobrimento, já possuía suas primeiras fronteiras estabelecidas pela *Bula Inter Caetera*, emitida pelo Papa Alexandre IV em 1493 e que assegurava a posse espanhola da totalidade do que seria a América (meridiano que passa a 100 léguas de Cabo Verde). O rei português, Dom João II, protestou e conseguiu sucesso com a assinatura do Tratado de Tordesilhas em 1494, que foi ratificado por meio da bula papal *E Aquae Pro Bono Pacis*. Esse tratado dividia as possessões ibéricas no Atlântico pelo meridiano que passa 370 léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde. As terras ao Leste seriam de Portugal, e, ao Oeste, da Espanha (GOES, 1991). O Tratado de Tordesilhas é a primeira iniciativa de exportação do Estado europeu por meio da delimitação de fronteiras lineares fora da Europa. Martin (1997, p.36) considera a “fronteira linear como a primeira concepção geográfica moderna, e como prova de que se trata de uma época com novas noções de espaço e de tempo [...]”.

Outro marco da formação territorial brasileira é o movimento das bandeiras, que praticamente triplicaram o tamanho do território brasileiro em relação ao disposto no Tratado de Tordesilhas (SCHERMA, 2015). É argumentado na literatura que a Coroa Espanhola tenha tido certa indiferença em relação ao bandeirantismo e à expansão que este possibilitou sobre o meridiano de 370 léguas. Durante a União Ibérica (1580-1640), a invasão de uma das partes mais produtivas da Coroa Portuguesa (Pernambuco, pelos holandeses) gerou falta de escravos e necessidade por explorar outras opções econômicas. Os interesses espanhóis no *el dorado* hispânico diminuía também o interesse por outras regiões não tão rentáveis, como se acreditava então (GOES, 1991).

O estabelecimento das fronteiras que viriam a compor os limites do Brasil buscava legitimação mediante o interesse português. Um dos mitos surgidos à época foi o da ilha Brasil, que traçava a ideia de ligação de dois grandes rios, um rio ao norte e outro ao sul, responsáveis por separar a América portuguesa da espanhola. Inicialmente, o rio Tocantins e o rio Paraná foram considerados esses dois grandes rios (GOES, 1991). Posteriormente, com a fundação de Belém, em 1616, alterou-se a ideia para a qual o rio norte seria, na verdade, o afluente do rio madeira-amazonas (GOES, 1991). Esse mito baseia-se na eficácia das fronteiras naturais na conformação de um território díspar do espanhol, reservando os recursos

da ilha Brasil para os portugueses e contando com limites naturais que serviriam aos propósitos de proteção desse território (GOES, 1991).

Synésio Goes (1991) destaca dois movimentos distintos na conformação territorial do Brasil. Ao Norte, o Rio Amazonas como a fronteira conquistada e, ao Sul, o Rio do Prata como a fronteira desejada. Os espanhóis chegaram primeiro ao Amazonas, mas não fixaram possessões devido aos obstáculos dos Andes para conectar a região ao restante da colônia. Já no Prata, os portugueses chegaram primeiro, mas o interesse espanhol naquela região fez com que os dois impérios entrassem numa série de conflitos que fizeram com que os portugueses não alcancem a fronteira almejada. Conflitos esses que transpostos, de certa maneira, do período colonial para o pós-independência na região e que influenciariam os rumos futuros da conformação territorial dos países do Cone Sul. As monções na região central da colônia portuguesa foram um movimento importante ligado ao bandeirantismo que, por vias fluviais, permitiu a interiorização da colônia portuguesa para empreendimentos no que viria a ser o Centro-Oeste brasileiro.

Dentre os marcos históricos da conformação territorial brasileira cabe destacar o Tratado de Madrid, assinado, ratificado e promulgado em 1750, mas que, já em 1761, foi anulado pelo Tratado de El Pardo, vindo a ser retomado, em 1777, quase integralmente, pelo Tratado de Santo Idelfonso (exceto pela fronteira sul, no Prata). Posteriormente, esse tratado foi anulado pelo Tratado de Badajoz em 1801. Ainda assim, o Tratado de Madrid é emblemático por trazer a noção de propriedade da esfera privada no Direito Romano (*uti possidetis*) para a esfera pública para garantir as possessões territoriais (GOES, 1991). Além disso, os seus efeitos práticos são a legalização da posse do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e da Amazônia (reconhecimento da defasagem de Tordesilhas) para os portugueses. Esse tratado também troca a colônia de Sacramento, hoje no Uruguai, pelos Sete Povos das Missões, no atual Rio Grande do Sul. A importância do Tratado de Madrid reside no alto grau de incerteza que havia sobre a delimitação das colônias (GOES, 1991). O Brasil, por causa da cana-de-açúcar no Nordeste, do ouro de Minas Gerais, de Cuiabá e de Goiás e os produtos pecuários que representavam fonte de riqueza para a Coroa portuguesa, precisava ter essas novas regiões asseguradas. Desse modo, a consagração do princípio do *uti possidetis* e das fronteiras naturais a partir das concepções de Alexandre de Gusmão são um marco na formação territorial do Brasil (GOES, 1991; FURQUIM JUNIOR, 2007).

Nesse sentido, as fronteiras foram demarcadas conforme os princípios do *uti possidetis*⁴ e das fronteiras naturais. Havia, nesse momento, a concepção de que a fronteira é um espaço que fecha limites, e a ocupação efetiva gera direito sobre o território, sendo, assim, uma fonte de garantia. Nesse contexto, não há muita abertura para a concepção de conflitos e guerras entre Estados como fonte determinante de fronteiras. O que existe é a concepção de ocupação do território e o uso de fronteiras naturais para consagrar a separação desses espaços. A força dessa concepção diplomática deve ser compreendida à luz do poder que a ocupação e as fronteiras naturais têm em gerar o direito de posse pacificamente, ao contrário da concepção das fronteiras políticas que rompem com a organicidade local e regional, gerando conflitos que precisam ser administrados. Essa situação pode ser vislumbrada a partir da formação territorial ao norte e ao sul do Brasil. As questões amazônicas envolvem problemas mais internos, nos quais as fronteiras são divididas conforme o *uti possidetis* e as fronteiras naturais, enquanto as questões platinas foram mais internacionalizadas, e as fronteiras com formação política mais litigiosa em sua gênese (GOES, 1991).

De Tordesilhas à Badajoz percebe-se que as fronteiras brasileiras iniciam sua formação a partir do projeto português de manutenção da colônia brasileira. Esse projeto visava a garantia do grande território por meio da consolidação das fronteiras coloniais e da legitimação do acesso aos recursos presentes. A consolidação territorial era uma maneira de Portugal se afirmar no cenário europeu, principalmente, para dissuadir os desejos de conquista da Espanha sobre Portugal (GARCIA, 2009). Após a independência, o Brasil, monarquia e único país sul-americano que conseguiu manter seu território em meio à dissolução territorial das repúblicas vizinhas, recorreu à ideia de nacionalidade para criar o mito da grandeza nacional (CERVO, 2010). Desse modo, o largo território brasileiro é visto como uma maneira de autoafirmação nacional que cristalizava a ideia de uma nacionalidade introvertida baseada na vastidão do território e na riqueza dos recursos naturais, diferentemente do caso norte-americano, o qual vislumbrou no mito de sua fronteira a ideologia nacional para a expansão de suas bordas às custas do território de seus vizinhos (CERVO, 2010).

A consequência ideológica desse mito sobre a prática política das fronteiras brasileiras seria a sobreposição da concepção de limites sobre a de fronteiras, como zonas de integração ou expansão, nas bordas divisórias brasileiras, o que caracterizaria as fronteiras do Brasil mais por suas funções de desintegração do que de fragmentação ou integração, funcionando, até o fim do regime militar brasileiro, como muro simbólico de separação dos

⁴ É um princípio do direito internacional que reconhece a legalidade e a legitimidade do poder estatal que de fato exerce controle político e militar em territórios que estejam em litígio (GOES, 1991).

povos, ainda que a prática cotidiana dos povos desconhecessem esses muros em certa medida; politicamente, esses muros eram reais e, de fato, a cooperação e coordenação política nas regiões de fronteiras não foram utilizadas como meios de desenvolvê-las.

Na história das fronteiras brasileiras, não pode passar despercebido o desenvolvimento da percepção do Estado acerca de suas fronteiras, principalmente, à luz da concepção de faixa de fronteira. Na Constituição de 1824, por exemplo, não está expressa a ideia de fronteiras. Uma ideia próxima à concepção da faixa de fronteira aparecerá pela primeira vez na legislação brasileira na Lei 601, de 18/09/1850, conhecida também como Lei de Terras, que definiu uma faixa fronteira para efeito de concessão de terras, distinguindo-a do restante do território nacional. Desse modo, ficava estabelecida uma zona de 10 léguas, equivalentes a 66 km, na qual se destinava ao estabelecimento das colônias militares. As Constituições de 1891 e de 1934 mantêm uma faixa fronteira de 66 km, tendo ambas mantidas a preocupação com a definição e delimitação de regiões especiais à defesa nacional, ainda que só a partir da Constituição de 1934 tenha sido empregada a expressão “faixa de fronteira”. Antes da Constituição de 1934, a designação era de área de reserva à União de território indispensável para defesa da fronteira, como expresso na Constituição de 1891 (BORBA, 2013).

A constituição de 1937 representa outro marco para os estudos fronteiriços, uma vez que ampliou essa faixa de fronteira para 150 km, mas manteve sob jurisdição federal apenas os 66 km que já haviam sido estabelecidos na Constituição anterior. A Carta de 1946 transferiu a delimitação da faixa de fronteira para a Lei 2597, de 12/09/1955, que consolidou a faixa de 150 km como indispensável à defesa do país. Essa é a política para a faixa de fronteira que seria consolidada com a Constituição de 1988. Abaixo segue um quadro esquematizando as transformações legais acerca do instituto da faixa de fronteira no Brasil (BORBA, 2013).

Quadro 2 – Transformações da Faixa de Fronteira nas Constituições de 1824 a 1988

Constituição	Artigo	Largura da faixa
Constituição Política do Império do Brasil – 25/03/1824	-	66 km (= 10 léguas) (Lei 601 de 18/8/1850)
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 24/02/1891	64	não define
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 16/6/1934	166	100 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 10/11/1937	165	150 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 18/9/1946	176 / 180	150 km (Lei 2.597 de 12/9/1955)
Constituição da República Federativa do Brasil – 24/01/1967	89	150 km (Lei 6.634 de 02/5/1979 e Decreto 85.064 de 26/8/1980)
Constituição da República Federativa do Brasil – 05/10/1988	20 / 91	150 km

Fonte: baseado em Borba (2013) e Neves (1996).

Atualmente, a faixa de fronteira brasileira corresponde à aproximadamente 27% do território nacional, compreendendo 10 estados, 588 municípios, 120 localizados na linha de fronteira. Da totalidade de municípios, 32 são cidades gêmeas, abrigando cerca de 11 milhões de pessoas e margeando 10 países da América do Sul. A linha limítrofe da fronteira do Brasil com seus vizinhos chega a ter 16.886,5 km (há variações a depender da fonte⁵), compreendendo a terceira maior extensão de uma fronteira no planeta (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005).

Tabela 1 – Distribuição dos Municípios por estado e por Arco Fronteiriço

ARCO FRONTEIRIÇO	ESTADO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS NA FAIXA DE FRONTEIRA
ARCO SUL	Rio Grande do Sul	197
	Catarina	82
	Paraná	139
ARCO	Mato	28

⁵ Essas variações podem ocorrer devido a atualização de critérios, uso de equipamentos mais precisos ou até mesmo por modificações que possam vir ocorrer nas Comissões Brasileira de Demarcação Territorial.

CENTRAL	Grosso	44
	Mato Grosso do Sul	27
	Rondônia	
	Acre	22
	Amazonas	21
ARCO NORTE	Amapá	8
	Roraima	15
	Pará	5
TOTAL		588

Fonte: IBGE (2010).

Fonte: elaborado pelo autor.

Na tabela acima, verifica-se que a maioria dos municípios em faixa de fronteira estão localizados no Arco Sul, totalizando 418, o que representa cerca de 71% dos municípios fronteiriços. Nesse sentido, o Arco Sul é a região demograficamente mais densa, especialmente se considerada sua extensão em relação à do Arco Norte, extenso, mas pouco populoso. O Arco Central contém 99 municípios e, apesar de não ter a mesma quantidade de municípios que o Arco Sul, é caracterizado por grande quantidade de fluxos na fronteira. Por fim, o Arco Norte contém 71 municípios, sendo o arco fronteiriço com menos fluxos e menos densidade demográfica.

Tabela 2 – Limites do Brasil em Quilômetros

PAÍS	RIOS E CANAIS	LAGOAS	GEODÉSICAS	DIVISOR DE ÁGUAS	TOTAL
GUIANA FRANCESA	427,20			303,20	730,40
SURINAME				593,00	593,00
GUIANA	698,20			907,60	1.605,80
VENEZUELA			90,00	2,109,00	2.199,00
COLÔMBIA	808,90		612,10	223,20	1.644,20
PERU	2.003,10		283,50	708,70	2.995,30
BOLÍVIA	2.609,30	63,00	750,90		3.423,20
PARAGUAI	928,50			436,90	1.365,40
ARGENTINA	1.236,20			25,10	1.261,30
URUGUAI	608,40	140,10	57,60	262,00	1.068,10
TOTAL	9.319,80	203,10	1.794,10	5.568,90	16.885,70

Fonte: BRASIL. Ministério Das Relações Exteriores (2011)⁶ apud Sindifisco Nacional (2011).

⁶ Mais informações ver também o site da FUNAG: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-e-informacao/fronteiras-terrestres-brasil-13052015.pdf>, acessado em 25/02/2017.

A tabela acima ilustra a diversidade dos limites brasileiros em termos geográficos. De fato, há limites terrestres, limites definidos por algum divisor de águas ou geodésicos, por lagos, rios ou canais. Percebe-se, assim, a necessidade de diferentes medidas para que sejam protegidas as fronteiras. Ademais, nota-se algumas das complicações que cada tipo de território impõe para sua proteção, já que limites fluviais como os que separam Tabatinga (Brasil), Leticia (Colômbia) e Santa Rosa (Peru) geram uma dinâmica distinta de uma fronteira terrestre como entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).

O Conselho de Defesa Nacional (CDN), organismo que substituiu o Conselho de Segurança Nacional (CSN), é o órgão executor do aparato legal referente à faixa de fronteira. A Constituição de 1988 atribui à legislação ordinária a regulamentação do uso da faixa de fronteira. As leis responsáveis por tal regulamentação são anteriores à atual Constituição e foram incorporadas ao novo ordenamento constitucional contemporâneo. A Lei 6.634/1979 e o Decreto 85.064/1980 fixam controles prévios pelo Conselho de Defesa Nacional nas áreas indispensáveis à segurança nacional.

Alguns exemplos de usos regulados na Lei sobre faixa de fronteira são a exigência de em iniciativas industriais, um no mínimo, 51% do capital nacional e de dois terços dos trabalhadores de mão de obra brasileira. No caso de pessoas físicas ou empresas individuais que queiram atuar nessas regiões, só podem brasileiros. A alienação ou concessão de terras públicas não pode exceder 3.000 hectares, sendo que só serão permitidas com anuência prévia do CDN. Além disso, exigirão anuência prévia do CDN: a) a abertura de vias de transportes; b) a instalação de meios de comunicação; c) a construção de pontes; d) a construção de estradas internacionais; e) os campos de pouso; f) o estabelecimento ou a exploração de indústrias de interesse à segurança nacional; g) a pesquisa, lavra e exploração de recursos minerais, exceto os destinados à construção civil; h) a colonização e loteamento rural; i) a transação de imóveis por estrangeiros; j) a participação, a qualquer título, de estrangeiros, na propriedade de imóveis rurais (BORBA, 2013).

Segundo Abreu (2009), a maioria dos países do mundo não utiliza o instituto da faixa de fronteira como maneira de diferenciar essa porção territorial das demais. Porém, na maioria dos casos, há uma legislação especial que permite ações militares em caso de necessidade. No Brasil, o instituto da faixa de fronteira tem sido debatido. O deputado federal Matteo Chiarelli (Democratas-RS) apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 2275/07 que propõe a alteração da faixa de fronteira. Segundo o PL do deputado, essa alteração seria devida ao contexto de integração e de redução das ameaças à soberania territorial do país. Desse modo, na região sul do país a faixa de fronteira deveria ser reduzida para 50 km, enquanto na região norte e centro-oeste,

devido à sua maior vulnerabilidade, deveria ser reduzida para 100 km. Segundo o deputado, as necessidades securitárias seriam atendidas por meio da manutenção da faixa de fronteira, mas em uma porção territorial reduzida para que sejam potencializados a integração e o desenvolvimento econômico nessas regiões (SILVA, 2008).

O PL do deputado Matteo Chiarelli justifica-se pelas necessidades de desenvolvimento em muitas das regiões fronteiriças e pelos impeditivos legais em que elas esbarram. Entretanto, cabe destacar um trecho do artigo de Milton Santos, intitulado “O retorno do território” (1996, p. 15), em que o autor afirma que

Antes, era o Estado, afinal, que definia os lugares – de Colbert a Golbery – dois nomes paradigmáticos da subordinação eficaz do Território ao Estado. O Território era a base, o fundamento do Estado-Nação que, ao mesmo tempo o moldava. Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território. Mas, assim como antes tudo não era, digamos assim, “território estatizado”, hoje tudo não é estritamente “transnacionalizado”. Mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche. Seu papel ativo faz-nos pensar no início da História, ainda que nada seja como antes. Daí essa metáfora do retorno.

Essa metáfora do retorno utilizada por Milton Santos é interessante porque retrata o dilema de integração e de proteção das fronteiras, demonstrando que o território ainda é um local privilegiado de relações de poder e de interesses distintos, importantes não só para a geopolítica das nações, mas também para as relações políticas e sociais, seja dentro do espaço territorial delimitado pelas fronteiras, seja cruzando-as por meios transnacionais. Desse modo, é pertinente a discussão acerca da faixa de fronteira brasileira, particularmente no contexto internacional atual, no qual se discutem os avanços e recuos da globalização em meio a uma realidade na qual o ideário liberal também avançou com a expansão dos blocos regionais e a busca de liberalização dos mercados. Ressalta-se, contudo que não se trata de um processo linear, se considerados os retrocessos dessa dinâmica de globalização e integração, o fortalecimento do Estado e da territorialização em contraponto à desterritorialização associada à globalização.

Essas novas dinâmicas internacionais incidiram sobre o território brasileiro, de modo que, segundo Machado (2000), o Estado afrouxa a rigidez das fronteiras e estabelece zonas francas e zonas de livre-comércio, inclusive no espaço amazônico, o que gera maior fluidez nas transações. Desse modo, as fronteiras, enquanto corredores, seguem mais a lógica de uma rede internacionalizada e hierarquizada de zonas francas do que de uma lógica estritamente estatal. O resultado é que os fluxos econômicos constroem as políticas de base territorial,

que precisam se adaptar a esse novo cenário. Nesse sentido, Becker (2006) afirma que as regiões fronteiriças constituem pontos de interpretação, em que são ressignificadas em meio ao contexto de integração, impondo o redirecionamento da ação pública, com reflexos na geopolítica. Esse processo pode ser percebido na proliferação de políticas de segurança, defesa e fiscalização brasileiras voltadas para as fronteiras a partir da década de 1990, assim como também o aumento de relevância dessa pauta nos vizinhos que serão focalizados nessa dissertação (Paraguai e Uruguai).

2.2 DESAFIOS DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

A dimensão dos desafios fronteiriços é proporcional à extensão das fronteiras brasileiras. Isso significa, por um lado, que há uma vasta região que, por suas características e proximidade do meio externo, é tratada de modo distinto no ordenamento jurídico-territorial nacional. A fronteira é uma região que, por suas características próprias, exige um tratamento diferenciado também pelo prisma político-estratégico, mas que, paradoxalmente, ficou por muito tempo esquecida nesse âmbito. Por essas razões, os desafios na fronteira brasileira são diversos, englobando desde questões educacionais, sanitárias, ambientais e culturais até problemas de segurança pública, defesa nacional e de relacionamento com os países vizinhos. Nesse sentido, serão enfocados nesta seção os desafios securitários presentes nas fronteiras brasileiras, considerando, ainda que de modo breve, a incidência, no plano da segurança, de temas afetos à infraestrutura, ao desenvolvimento e à sociedade que tenham implicações diretas ou indiretas na segurança das fronteiras. Contudo, o foco e a maior parte dessa seção serão dedicados aos desafios diretos de segurança pública, de fiscalização tributária, de defesa nacional e de política externa.

O principal objetivo desta seção é entender porque, mesmo as fronteiras sendo geograficamente extensas, só receberam atenção efetiva das autoridades brasileiras partir do final da década de 1980, com o Programa Calha Norte, que será abordado mais cuidadosamente no Capítulo 3. Será argumentado que essa atenção nas últimas décadas decorre, em termos conjunturais, do fim da Guerra Fria e o avanço da globalização marcam uma série de processos de aumento da interdependência entre os países e de elevação dos fluxos internacionais e formação dos blocos regionais. Essa nova realidade internacional e regional deu novo relevo às dinâmicas e fluxos ilegais que já existiam nas fronteiras, mas que passaram a ter maior envolvimento de organizações criminosas e do estabelecimento de redes internacionais de ilícitos que impactam diretamente a segurança pública e a própria soberania

nacional, notadamente em relação ao controle de recursos e de determinados espaços do território.

Regionalmente, a intensificação das relações político-econômicas na América do Sul como um todo e, principalmente no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) envolveu, em grande medida, o incremento das relações brasileiras com os seus vizinhos. No âmbito do MERCOSUL, um importante desafio em tal contexto é a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC) e a eliminação da bitributação. Bilateralmente, o Brasil e o Paraguai adotaram o Regime de Tributação Unificado em 2009, internalizado no Brasil pela Lei nº 11.898/2009 (SALLA; ALVAREZ; OI; ROCHA, 2014). Esses são alguns exemplos da redução das barreiras tarifárias que permitem o adensamento das relações econômicas e a elevação dos fluxos regionais. Além dos resultados positivos, há uma série de riscos que acompanham essas mesmas rotas dos fluxos transnacionais.

O Relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) sobre a globalização do crime em 2010, ao abordar as principais economias ilegais, aponta o Brasil como principal corredor de escoamento da cocaína produzida na região andina (UNODC, 2010). As principais rotas de entrada estariam no Arco Norte e no Arco Central do país. Entretanto, a função do país no mercado ilícito das drogas não se resume à de corredor: o país é também um dos principais mercados de consumo da cocaína, já que cerca de 1 milhão dos consumidores dos 2,4 milhões de consumidores da América Latina estão no Brasil (UNODC, 2010). No relatório mundial sobre drogas da UNODC de 2016, o Brasil manteve-se como rota para os mercados europeus da cocaína, mas também de outras drogas, e como rota para metanfetaminas advindas do mercado europeu para a região latino-americana e para mercados asiáticos (UNODC, 2016).

Essa dupla situação de corredor e de mercado consumidor da cocaína conjuga-se com a problemática de outras drogas, como a da maconha, na qual o Brasil também se afigura como produtor. O polígono da maconha, situada no Nordeste brasileiro, é responsável por 40% do consumo interno do país (PELLEGRINI, 2015). Essa situação atraiu grupos internacionais e propiciou a formação de grupos locais que disputam os mercados de varejo nas grandes metrópoles brasileiras, assim como o mercado de atacado, principalmente, para exportação (SALLA; ALVAREZ; OI; ROCHA, 2014). Um fato mais recente é o avanço desses grupos organizados rumo à fronteira, antes restrita à lógica local. Tal avanço objetiva projetar a atuação de tais grupos nos países vizinhos e, assim, obter maior controle sobre as redes de ilícitos transnacionais que integram. O relatório da UNODC destaca, também, o

importante papel negativo que o Brasil tem no tráfico de mulheres, sendo um dos principais lugares de saída para a Europa (UNODC, 2010).

Na América do Sul, no período de 1998 a 2014, a apreensão de cocaína mais do que dobrou. O Brasil é o terceiro país que mais apreende essa droga, após Colômbia e Equador. O relatório da UNODC (2016) revela que esse aumento no Brasil se deve a uma combinação de leis mais rígidas com o aumento da comercialização da cocaína interna e externamente por meio de sua venda via marítima para outros países (UNODC, 2016). Nesse mesmo período, o Brasil foi considerado o país não europeu que mais exporta cocaína para a África e para a Europa (UNODC, 2016). O Brasil também se destaca no mercado asiático como principal exportador da América do Sul (UNODC, 2016).

Esse contexto contribuiu para retratar as regiões fronteiriças como áreas sensíveis, tendo se convertido em pauta de debate nas eleições presidenciais em 2010 e em 2014 no Brasil. Esse debate permitiu à sociedade entrever que os portos e aeroportos brasileiros são áreas extremamente sensíveis à entrada e à saída de ilícitos, mas também que as fronteiras estão desguarnecidas, com baixos investimentos e desprotegidas em toda sua extensa dimensão (SALLA; ALVAREZ; OI; ROCHA, 2014). Ganhou impulso, tanto no seio das Forças Armadas quanto em outras esferas de políticas públicas de segurança, a discussão sobre os mecanismos mais adequados para a proteção das fronteiras brasileiras, cujos termos e iniciativas serão discutidos no próximo capítulo. Nas seções subsequentes trataremos dos desafios com os quais as políticas fronteiriças, de maneira geral, têm de lidar.

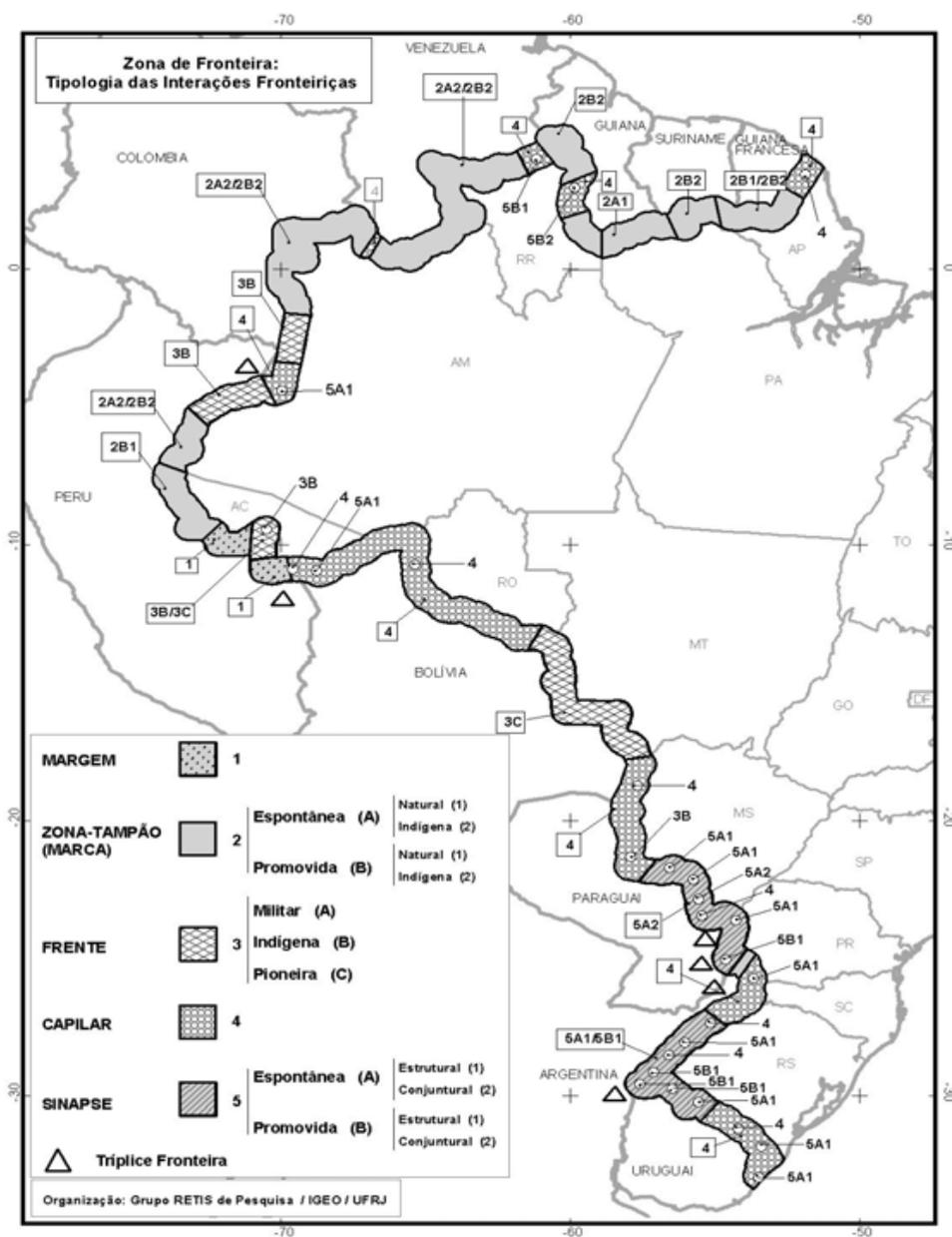
2.2.1 Vulnerabilidades nas Fronteiras Brasileiras

No primeiro capítulo, foram discutidas as definições de riscos e ameaças utilizadas nesta dissertação. Neste capítulo, enfoca-se também a concepção de vulnerabilidade, que não pode ser dissociada das concepções de risco e ameaça. Nesse sentido, a vulnerabilidade de um Estado representa seus pontos fracos (carência de recursos, limitações quanto ao acesso e presença no território, dificuldades de articulação com os entes federados, dentre outras), advindos das opções políticas ou da falta delas e que debilitam a segurança do país (RODRIGUES, 2013). O Mapa 1, elaborado pelo Grupo Retis⁷, na Proposta de

⁷ O Grupo Retis é um grupo de pesquisa alocado no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, contando com pesquisadores e estudantes da instituição e associados de outras instituições. Esse Grupo apresenta uma série de pesquisas e trabalhos desenvolvidos em torno da temática fronteiriça. Para maiores informações: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/>.

Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, elucida algumas vulnerabilidades fronteiriças nacionais.

Mapa 1 – A Tipologia das Interações na Faixa da Fronteira



Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO (2005).

O mapa 1 apresenta uma tipologia das faixas de fronteiras com cinco categorias: a) margem; b) zona-tampão; c) frentes; d) capilar; e) sinapse⁸. Essa tipologia cria um modelo analítico que possibilita analisar a diversidade na fronteira de um país com base em suas interações na faixa de fronteira. Na margem, há pouco contato entre os dois lados do limite, em razão da ausência de infraestrutura que conecte os dois lados da fronteira e da pouca existência de pistas transitáveis de maneira permanente. Esse tipo de fronteira é marcado pela ausência de cooperação transfronteiriça entre os Estados e baixa presença deste nessas localidades (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005).

Na zona-tampão, há obstáculos institucionais ou naturais que impedem a movimentação corriqueira nessas regiões. Desse modo, reservas indígenas ou ambientais podem ser responsáveis pela criação de zonas-tampão, que limitam o acesso a essas regiões com o intuito de garantir a soberania e a segurança desses territórios. Nas frentes, que também são conhecidas como frentes pioneiras, há uma iniciativa de penetração e de fixação territorial, seja por meio de uma frente de característica cultural, seja indígena ou militar, que visam ocupar determinada localidade fronteiriça (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005).

Na zona capilar, há a existência de trocas, interações e intercâmbios fronteiriços no nível local, com baixa intervenção do Estado nessas relações, com exceção de alguns pontos mais movimentados de trânsito fronteiriço. Na sinapse, há alto grau de troca entre as populações, e o intercâmbio é apoiado ativamente pela presença dos Estados fronteiriços, que constroem infraestruturas para promover a troca e também marcar a presença do Estado nessas regiões (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005).

Com base na tipologia acima, percebe-se que cada tipo de fronteira possui, também, seus tipos particulares de vulnerabilidades. Na margem, verifica-se que a baixa presença do Estado deixa essa localidade vulnerável social e economicamente, sem o devido acesso aos serviços públicos, além da parca estrutura de segurança pública, fiscalização e defesa. Na zona-tampão, há também baixa penetração do Estado nessas localidades e a possibilidade de potenciais conflitos com os indígenas. Reservas indígenas e ambientais em regiões de fronteiras, muitas vezes, são localidades vulneráveis à atuação de grupos que queiram explorar recursos ali existentes ou cruzar essas regiões sem a devida interferência do Estado; entretanto, cabe ao Estado respeitar os direitos indígenas e preservar suas reservas ambientais.

⁸ Para maior detalhe dessa tipologia ler as páginas 144-151 da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de 2005 elaborado pelo Ministério da Integração Nacional em parceria com o Grupo Retis de pesquisa.

Percebe-se que na região norte do país, a estratégia do Calha Norte perdeu fôlego para a estratégia de criação de zonas-tampões, por onerarem menos o Estado em termos financeiros (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005).

Nas frentes, há iniciativas pioneiras com baixa presença do Estado, o que torna a região vulnerável aos interesses de outros atores sobre essa região, mas também aos fluxos com baixo potencial de controle do Estado. Nas zonas capilares, as principais vulnerabilidades advêm da baixa presença do Estado e do surgimento de uma economia informal com potencial também de abrigar a economia ilegal justamente pela falta de amparo do Estado para as populações dessas localidades. Por fim, nas sinapses, verifica-se que a principal vulnerabilidade advém da dificuldade em controlar um intenso fluxo de pessoas e mercadorias transfronteiriças.

Ao conjugar a Tipologia das Interações na Faixa de Fronteira com a discussão dos Paradigmas das Relações Internacionais aplicados às fronteiras, apresentadas no Capítulo 1, é possível avançar na caracterização das fronteiras brasileiras com base no prisma da segurança. A fronteira tipo margem não cabe no modelo de Moraczewska (2010), pois nele os paradigmas são constituídos em função das interações que os Estados desenvolvem em suas fronteiras. Nesse sentido, o não desenvolvimento de interações fronteiriças não constitui política ativa, mas passiva, que valoriza a função natural de barreira existente na concepção de fronteiras. No tipo margem, a fronteira enquanto instituição opera plenamente a diferenciação naturalizada nessa separação. Entretanto, a ausência de instituições que tornem efetiva a fronteira como barreira e que exerçam a função de controle sobre o território abre espaço para a atuação de agentes que esposem interesses diversos daquele Estado em tais espaços. Nas fronteiras de tipo zona-tampão e frentes, destaca-se que a noção de fronteira, enquanto instituição de diferenciação, se mantém. Entretanto, a presença do Estado, ainda que mínima, pode ser verificada por meio das reservas que são constituídas legalmente pelo Estado nas zonas-tampão ou pelas frentes pioneiras para povoação de territórios fronteiriços. Nesses dois tipos de interação fronteiriça, não necessariamente haverá grandes estruturas de controle fronteiriço, mas o pouco que houver será no sentido de ocupação territorial e de manutenção da soberania sobre as fronteiras, evitando, dessa maneira, possíveis interesses de Estados vizinhos sobre as porções fronteiriças do Estado.

Nas fronteiras de tipo capilar e sináptica, a noção de fronteira enquanto barreira e instituição de diferenciação se mantém; entretanto há interações que extrapolam a barreira imposta pela fronteira. No caso da fronteira capilar, o Estado não está muito presente, excetuando os pontos de maior movimentação, para controlar e fiscalizar os fluxos. Nesse

sentido, percebem-se alguns elementos da função de desintegração, como a presença na fronteira para garantir soberania; em contrapartida, há uma série de interações e de fluxos não controlados, alguns até desejados, pelo Estado, o que demonstra a existência também da função de integração nessa fronteira. A junção dessas duas funções é caracterizada pela função de fragmentação, a qual caracteriza o Paradigma Transnacional das fronteiras. Já na fronteira sináptica, a presença mais consolidada do Estado nas fronteiras e o seu suporte às interações caracterizam uma fronteira plenamente consolidada no Paradigma Transnacional, a qual – a depender do aumento dos fluxos transfronteiriços, das relações bilaterais e dos interesses dos Estado – poderia até evoluir para uma fronteira do Paradigma Global.

2.2.2 Desafios à Segurança Pública

Os desafios à segurança pública serão abordados nesta dissertação por meio dos trabalhos do Grupo Retis e do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU)⁹, ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em parceria com o Ministério da Justiça para a produção da pesquisa *Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico*. Nesse sentido, serão apresentados os resultados que demonstram quais as áreas críticas e quais os principais desafios presentes nos diferentes pontos da fronteira brasileira.

O modelo das áreas críticas de fronteira é composto em função de três fatores: 1) a incidência de homicídios e/ou violência; 2) a rede de proteção (infraestrutura e gestão de segurança pública); e 3) a vulnerabilidade socioeconômica da população (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016a), o que gera a seguinte função:

$$C = f (IRV)$$

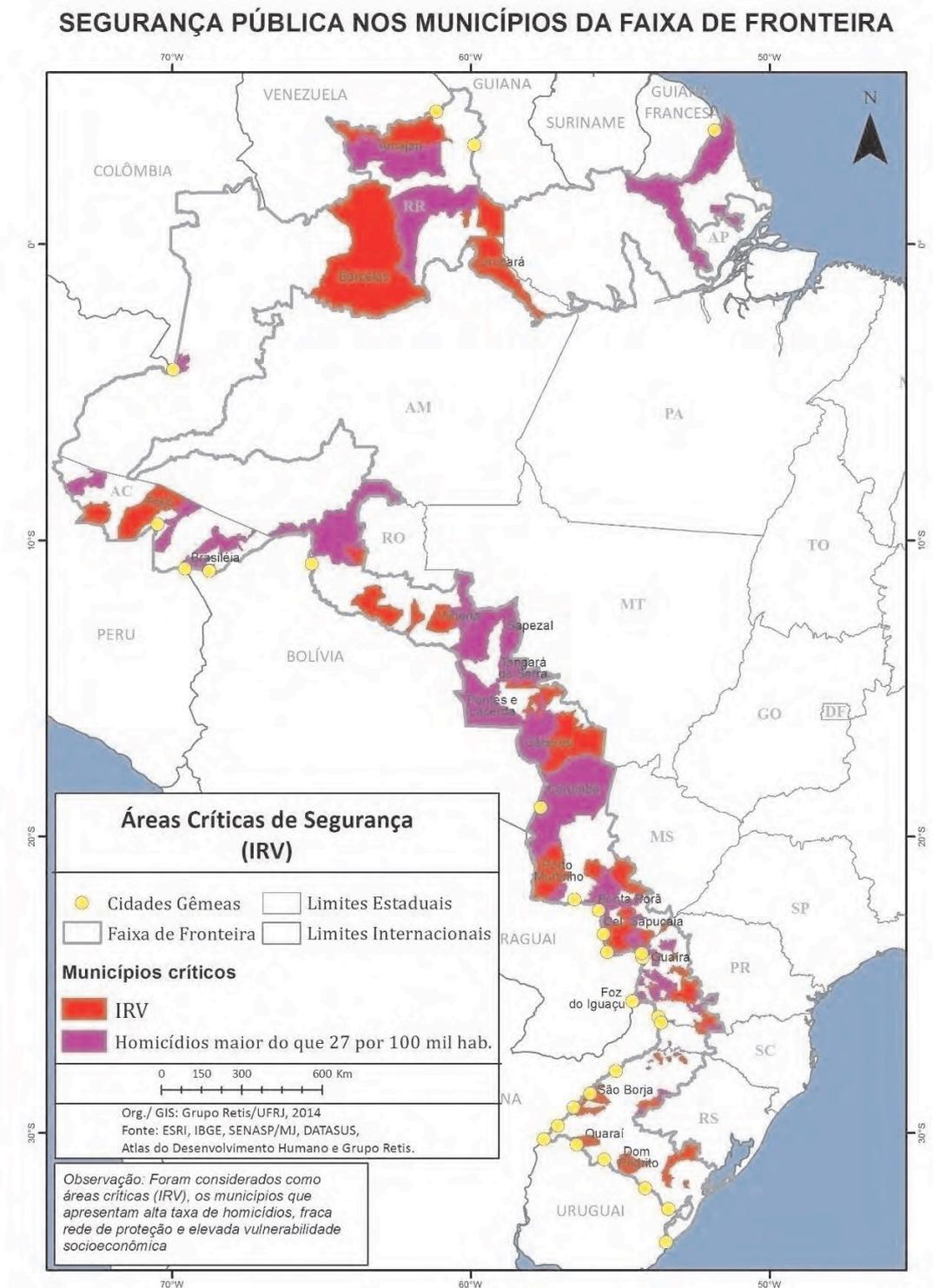
Na função acima, I = Incidência de homicídio / registros de violência; R = Rede de proteção; e V = Vulnerabilidade socioeconômica. Com base na mesma, as áreas críticas em relação à segurança pública na faixa de fronteira são definidas conforme os seguintes indicadores: a taxa média de homicídios (2009-2011), o efetivo das Polícias Estaduais (2013), a gestão municipal de segurança (2012) e a vulnerabilidade socioeconômica da população

⁹ Núcleo fundado em 1999 com pesquisadores, docentes e alunos das Ciências Sociais e Filosofias dedicados, principalmente, ao estudo e pesquisa da violência urbana, considerando as ações práticas que possam impactar nas políticas públicas. Para maiores informações: <http://necvu.tempsite.ws/>.

(2010). Os pesquisadores definiram quais seriam os dados de criticidade para formar os piores resultados e, baseados neles, gerar uma gradação que pudesse ser aplicada.

Os indicadores e os limiares para se definir a criticidade dos municípios de fronteira são os seguintes: 1) taxa de homicídio superior a 10 por 100 mil habitantes e mais de 3 homicídios entre 2009 e 2011; 2) efetivo da polícia militar + guarda municipal menor que 2 por 1 mil habitantes em 2013 e efetivo da Polícia Civil menor que 0,5 por 1 mil habitantes em 2013; 3) Gestão municipal de segurança sendo inexistente ou incipiente em 2012; e 4) Índice de vulnerabilidade socioeconômica maior que 5 em 2010. Desse modo, a conjugação de elevação de homicídios com baixa infraestrutura de segurança pública e baixa gestão municipal de segurança e alta vulnerabilidade socioeconômica geram os piores resultados. Com base nesses indicadores e limiares, o Mapa 2 foi constituído.

Mapa 2 – Faixa de Fronteira: Áreas Críticas de Segurança Pública (IRV)



Fonte: Brasil. Ministério Da Justiça E Cidadania (2016b).

No mapa acima, pode-se verificar que a fronteira com a Bolívia e com o Paraguai são as que apresentam os índices mais críticos; a fronteira com o Peru, Venezuela e Guiana

Francesa também apresentam trechos críticos. Nos capítulos específicos sobre a fronteira Brasil-Paraguai (Capítulo 4) e Brasil-Uruguai (Capítulo 5), adentrar-se-á na realidade securitária desses casos; neste ponto, contudo, é suficiente apresentar esse modelo das áreas críticas para apontar os pontos de maior criticidade da fronteira brasileira.

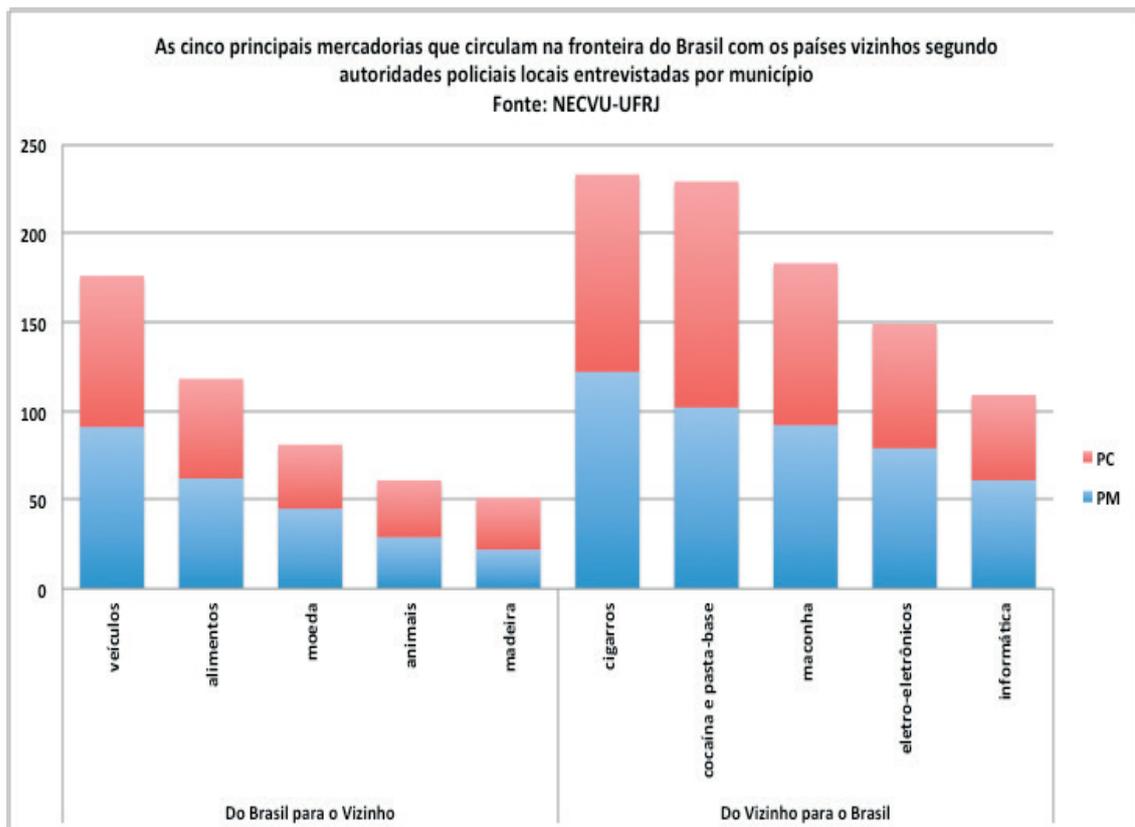
De um lado, verifica-se a vulnerabilidade socioeconômica e alta taxa de homicídios como resultado, em certos casos, e agravante, em outros, da violência na fronteira ocasionada por padrões locais e específicos de cada região, mas que se agravam nos casos em que se envolvem intensa disputa pelo comércio e pontos estratégicos do tráfico. A rentabilidade desses ilícitos, conjugada com a falta de oportunidades socioeconômicas, são fatores que atraem os jovens para a delinquência. Locais com estrutura precária na área de segurança pública e de gestão repetem os padrões de precariedade de outros serviços públicos, demonstrando a dificuldade em lidar com os problemas sociais daquela localidade. Esta subseção focará em alguns desafios específicos à segurança pública da fronteira que incidem direta ou indiretamente sobre as variáveis adotadas pelo IRV e ajudam melhor a compreender a criticidade em determinados ponto da fronteira brasileira.

Os fluxos fronteiriços estão em destaque em diversas partes do mundo. Os fluxos fronteiriços impõem um dilema ao governo, pois alguns deles são desejados, quando lícitos e benéficos ao país (turismo, mão de obra qualificada e investimento no país por exemplo); outros, por outro lado, como o tráfico de drogas e de pessoas, descaminho e contrabando são indesejados, porque ilícitos e maléficos à economia, sociedade e soberania do país. Nesse sentido, algumas elites políticas defendem a necessidade de selar ou blindar as fronteiras quanto aos fluxos indesejados. Entretanto, tão presente quanto essa necessidade de controle é a incapacidade de realiza-la plenamente, pois, mesmo em pequenas fronteiras, os fluxos transfronteiriços são distintos e as maneiras de burlar a fiscalização também. Desse modo, alguns autores já demonstram a relação direta entre o aumento da fiscalização e a capacidade de burlá-la com a conseqüente adaptação dos fluxos ilegais às iniciativas de controle e de fiscalização, o que gera uma escalada em termos de estratégias e de meios de ação e reação nesse jogo de proteção e de burla a essa proteção (REUTER, 1988; BIGO, 2010 apud BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a).

Em relação aos desafios de segurança pública, percebe-se que há grupos conectados a uma lógica global do crime e aqueles que atuam localmente. Independentemente do alcance e do tipo de organização, ambos ignoram a fronteira como barreira, bem como as instituições que visam controlar e fiscalizar, pois sua atuação e seus benefícios econômicos dependem de uma percepção da fronteira como linha virtual; as fronteiras dos mercados ilícitos são as que

mais importam nesse jogo. Desse modo, podemos perceber que os grupos que atuam na fronteira nacional a vem como um caminho para integração e conexão com diversos outros mercados. Desse modo, nesse jogo de proteção e de burla, percebe-se fronteiras de tipo realista e transnacional pelo Brasil, e de tipo global, para os grupos ilícitos, o que altera a dinâmica securitária.

Gráfico 1 – Circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e países vizinhos



Fonte: Pesquisa Segurança nas Fronteiras, UFRJ/NECVU e MJ (2013) apud Brasil. Ministério Da Justiça E Cidadania (2016a).

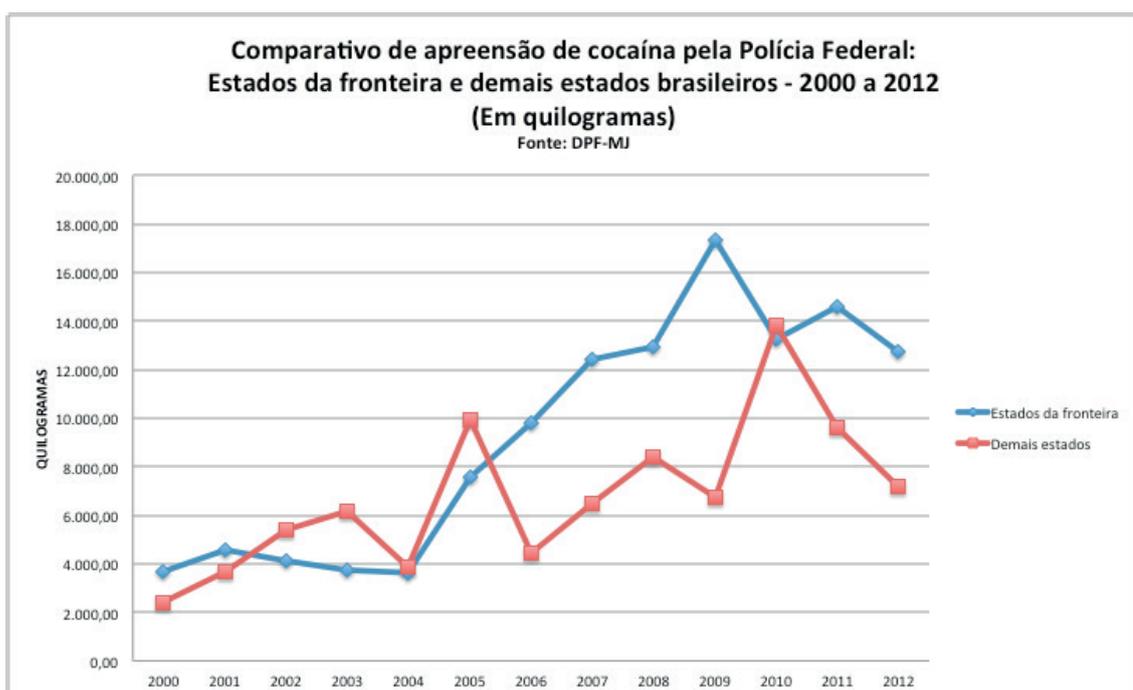
Os dados trabalhados pelo NECVU-UFRJ demonstram quais são as mercadorias ilícitas que mais circulam nas fronteiras brasileiras com os países vizinhos conforme dados colhidos com as Polícias Civas e Militares dessas regiões. Nesse sentido, verifica-se que os produtos que mais entram no Brasil são, em ordem decrescente, cigarros, cocaína e pasta básica, e maconha, seguidos, por eletroeletrônicos e produtos de informática (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). Nota-se que os cigarros são o principal produto de entrada no Brasil, mesmo que sejam comercializados licitamente dentro do país; entretanto gozam de uma tributação que equivale a 80% do seu valor (FIEP, 2016), tornando a importação ilegal lucrativa. Esses dados geram um alerta para o debate acerca da

liberalização da maconha no país, pois caso ocorra, altos impostos sobre o produto podem, como no caso do comércio ilícito de cigarros, fortalecer o crime organizado. Na mesma direção, cabe ressaltar os eletroeletrônicos e os produtos de informática que entram na lista devida à elevada tributação no país.

Em relação aos produtos que saem do Brasil para seus vizinhos, os veículos aparecem em primeiro lugar, seguidos, respectivamente, por alimentos, moeda, animais e madeira. Há uma forte relação do roubo de carros no Brasil e seu uso para posterior venda do outro lado da fronteira. Esses carros são utilizados no tráfico de cigarros. Também são utilizados no transporte da cocaína, da maconha e demais ilícitos, em escala menor. Além disso, cabe destacar o elevado preço de gêneros alimentícios no outro lado da fronteira, o que torna interessante a compra no Brasil para ser consumido do outro lado. A moeda brasileira, bastante utilizada nas cidades fronteiriças para compra de produtos como os eletroeletrônicos e os produtos de informática que serão trazidos para o Brasil faz parte dessa mesma lógica. Por fim, cabe destacar os crimes ambientais de transporte de animais e de madeira brasileira para os países vizinhos.

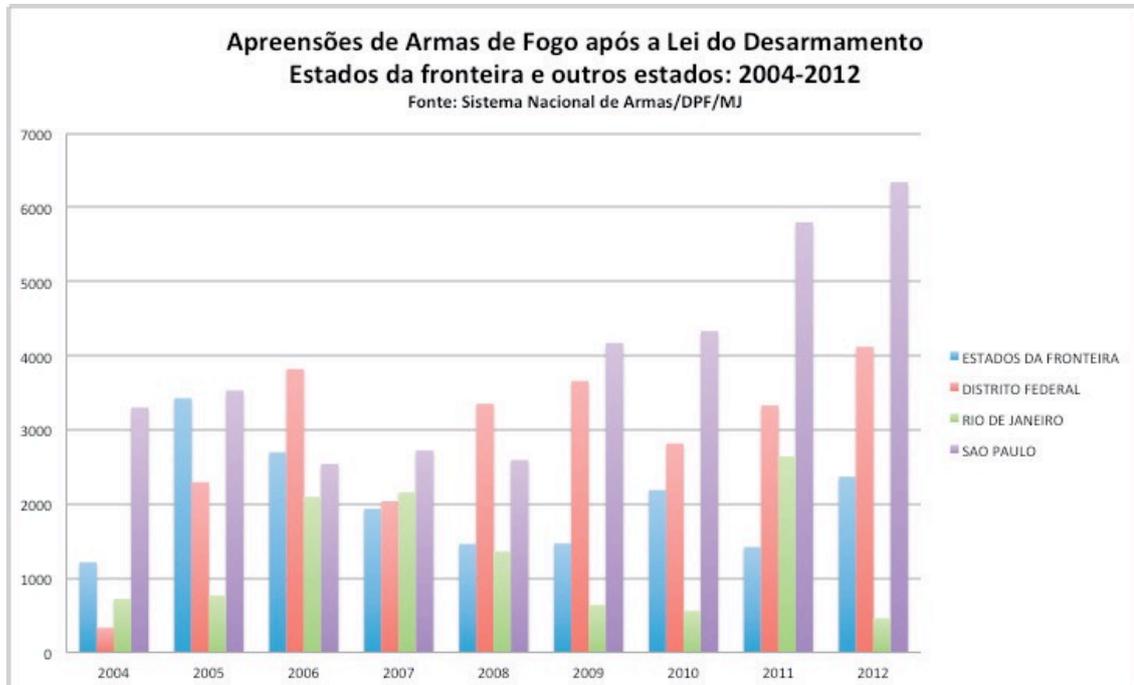
Dois outros dados interessantes levantados pela pesquisa (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a) são a comparação da apreensão de cocaína e de armas de fogo na fronteira com demais regiões brasileiras, demonstrados nos seguintes gráficos:

Gráfico 2 – A apreensão de cocaína pela PF na fronteira brasileira e demais estados



Fonte: Polícia Federal E Ministério Da Justiça (2013) apud BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA (2016a).

Gráfico 3 – Apreensões de armas de fogo pós Estatuto do Desarmamento – Fronteira e outros estados



Fonte: Sistema Nacional de Armas/DPF/MJ (2013) apud BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA (2016a).

Os Gráficos 2 e 3 mostram um problema com o qual lidam os estados e municípios fronteiriços. Em primeiro lugar, destaca-se a alta apreensão de cocaína nas regiões fronteiriças em comparação às demais localidades; nota-se, também o interessante resultado de que quanto maior a apreensão nas regiões, menor a apreensão nas regiões não fronteiriças, fato que corrobora o Gráfico 1, que coloca a cocaína como um dos principais produtos que entram pelas fronteiras brasileiras. Em segundo lugar, em relação às armas de fogo, pode-se verificar uma relação menos precisa, ainda que, como afirmado na pesquisa (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a), percebe-se a redução da capacidade de apreensão de armas de fogo na fronteira. No entanto, como os dados não são muito precisos, torna-se difícil tirar maiores apontamentos.

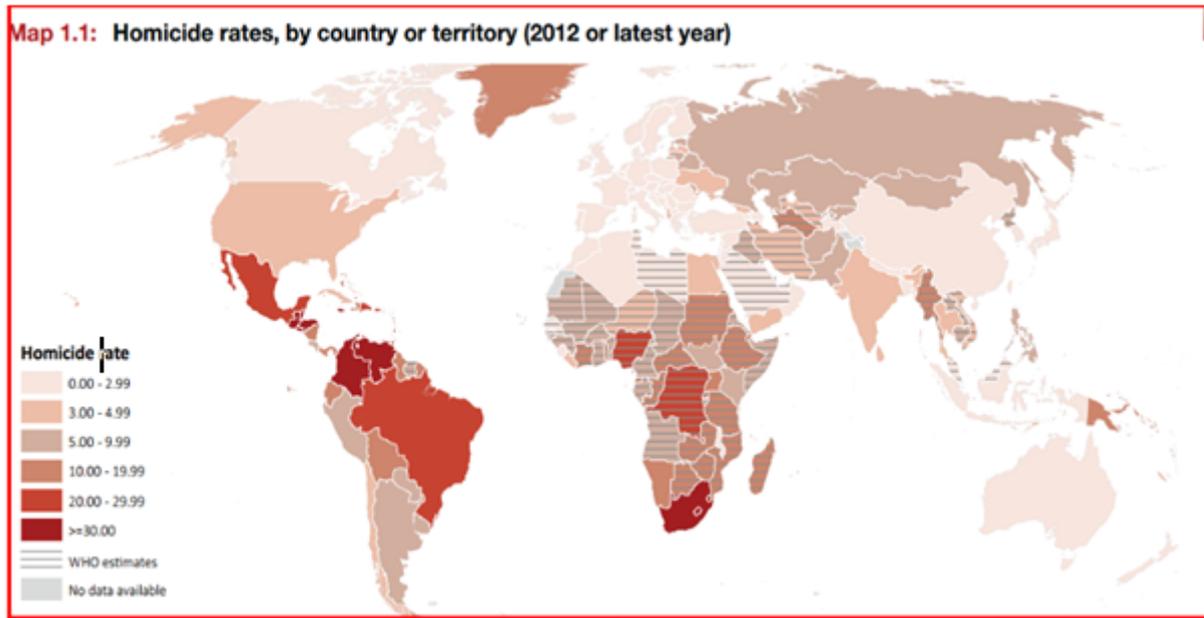
Mapa 3 – O Contrabando Internacional de Armamentos



Fonte: Sanderson (2016).

O Mapa 3, disponibilizado no site da Federação Nacional dos Policiais Federais, contribui para iluminar os dados sobre a entrada de armas no país. Três portos (de Santos, de Sepetiba e de Paranaguá) são focos marítimos para a entrada de armas, além das 17 cidades fronteiriças pelas quais esse armamento entra. Segundo dados apurados pela Revista Veja (2011), 5% das armas que entram no Brasil o fazem pelos portos citados; entretanto, cabe destacar que 39,94% das armas importadas legal e ilegalmente pelo Paraguai entram pelos portos brasileiros com a classificação de “canal de conferência verde” da Receita Federal Brasileira, o que permite que os containers com direção ao Paraguai não sejam vistoriados; dessa maneira, boa parte dos ilícitos que adentram assim acabam por retornar ao Brasil (ABBUD, 2011). Segundo essa mesma reportagem, 68% das armas que chegam aos criminosos brasileiros entram pelas fronteiras paraguaias, enquanto que menos de 2% adentram o país por meio da fronteira com a Argentina e outros menos de 2% adentram ao país pela fronteira com o Uruguai. Reforçando essa percepção, em 2006, a Comissão Parlamentar de Inquérito, baseada em dados da Polícia Federal e do Ministério da Justiça, afirma que 66% do armamento contrabandeado adentra o país pelas fronteiras com o Paraguai (ABBUD, 2011). Além disso, cabe destacar que 8% das armas vieram da Bolívia e que, segundo a reportagem, 17% das armas em poder dos criminosos advieram do Suriname.

Mapa 4 – Homicídios no Mundo em 2012



Fonte: UNODC (2013).

Apesar de alguns desses dados alertarem sobre os inúmeros desafios com os quais lida a segurança pública na fronteira, é preciso redimensionar o problema e equacioná-lo, de modo que não se estigmatize ou se incorra no risco de securitizar a fronteira (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998) para além da real dimensão de seus desafios securitários. Nesse sentido, cabe o posicionamento de Neves (2016), que utiliza os dados do UNODC sobre as taxas de homicídios no mundo para destacar a relação entre o nível de entrada de armas ilegais com as elevadas taxas de homicídio existentes no país. Segundo a UNODC, o abuso de álcool e de outras drogas, em conjunção com a disponibilidade de armas de fogo, seria o principal responsável por altas taxas de homicídios no país. De fato, dos 437.000 homicídios computados em todo mundo, 50.108 ocorreram no Brasil, o que representaria algo em torno de 11% do total global, um índice epidêmico, segundo as Nações Unidas (UNODC, 2013). Entretanto, ainda que as fronteiras tenham um papel central na segurança pública do país, cabe destacar que outros fatos sociais e culturais, para além dos desafios fronteiriços, incidem sobre a alta taxa de homicídios no Brasil. Trata-se de comportamentos e ações que se repetem não só nas fronteiras, mas também nos demais centros urbanos do país, sem necessariamente estarem conectados a uma criminalidade específica de fronteira ou transfronteiriça. O que vale destacar é que as armas e drogas que entram no país, sejam por fronteiras secas ou fluviais, ou ainda áreas ou portuárias, tendem a ser combustíveis para uma situação de violência previamente existente na região (NEVES, 2016).

Uma das conclusões mais importantes alcançadas na pesquisa sobre segurança pública (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a, p. 24), que esta dissertação reitera é, justamente, a problematização da “visão unificada e a representação de uma faixa de fronteira homogênea, a partir de características que definem problemas e dinâmicas comuns”. Nesse sentido, a ilustração dos desafios à segurança pública até aqui tem seguido a lógica de representação geral dos desafios, seguindo a própria percepção das iniciativas brasileiras para as fronteiras que tendem a ser generalizantes e abrangentes. Essa diferenciação é importante para se evitar uma percepção equivocada e generalista das fronteiras que as visualizem como localidades privilegiadas de ilícitos (“terra sem lei”), que convivem com intensa insegurança cotidiana e onde atuam organizações criminosas internacionais. Esse retrato equivocado estigmatiza a população, principalmente, as parcelas mais vulneráveis dessa região, e não permite um olhar mais realista sobre os verdadeiros problemas que tangenciam a vida e a segurança nas fronteiras brasileiras (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). A criminalidade não é um problema só fronteiro; naturalmente, neste trabalho, busca-se examinar suas peculiaridades a fim de entender sua faceta transnacional que acaba por exigir ações que envolvam também os Estados vizinhos.

A tipologia das interações fronteiriças, já descrita nesse trabalho, que consta na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de 2005, evidencia algumas das diferenças existentes em diversos trechos da fronteira brasileira. Constata-se que, nos trechos capilares e sinápticos, há uma dimensão sociocultural binacional mais acentuada, principalmente, nas fronteiras sinápticas. Os casos mais emblemáticos das cidades-gêmeas possibilitam verificar que a fronteira tem uma vida própria, uma dimensão distinta, do ente nacional. Nessas localidades, os cálculos de vantagens comparativas são rotineiros, assim como a arbitragem, termo econômico que designa a compra de produtos em locais mais baratos para a venda em locais mais caros, o que incorpora o descaminho e – por vezes – o contrabando à prática econômica cotidiana dessas localidades. Desse modo, a facilidade de se realizar a arbitragem e gerar renda em conjunto com falta de oportunidades e cenários de vulnerabilidade socioeconômica gera situações de baixo ou difícil controle e fiscalização. Em tais casos, operar fora da economia formal é costumeiro, facilitando o avanço da economia ilegal, de modo a suprir não só as necessidades básicas, mas também as advindas da economia de consumo, que se relacionam ao bem-estar pessoal e ao gozo de certo prestígio. Esse delicado cenário ocorre em outras localidades do Brasil que não a fronteiro, mas a proximidade com outro país e outros povos introduz uma dimensão internacional que

torna mais complexa essa realidade e diminui o impacto de soluções unilaterais por parte de um único Estado.

No cenário descrito acima, identifica-se um descompasso entre as políticas de segurança pública desenhadas em âmbito federal com as efetivas necessidades e o modo de atuação da segurança pública em nível local. O nível local é caracterizado por acordos informais entre as policiais de cada lado da fronteira, dada a dificuldade em se materializar e operacionalizar as iniciativas federais (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). Algumas das políticas que serão estudadas em maior detalhe no próximo capítulo, como o PEFRON e a ENAFRON, buscaram dirimir as dificuldades de operacionalização dessa política por meio do treinamento e profissionalização de profissionais para atuação na fronteira, assim como, pelo repasse de recursos para desenvolvimento da infraestrutura e aumento de contingente nessas regiões. Verifica-se, porém, que, apesar da melhora, os resultados ainda foram insuficientes, o que não nega a importância de tais iniciativas. Além disso, a diferença entre legislações dos países vizinhos cria situações nas quais algumas condutas e produtos são criminalizados de um lado da fronteira, mas não de outro (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). Além dessas diferenças jurídicas, há as que se relacionam ao desenvolvimento econômico e social desigual, além das diferenças políticas, por conta dos diferentes status que possam gozar as cidades fronteiriças e suas autoridades políticas em cada país, o que gera impactos consideráveis na segurança pública dessas regiões (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a).

Quando se discute segurança pública nas fronteiras nacionais, uma das temáticas mais abordadas é o tráfico de drogas. Nesse sentido, cabe ressaltar a distinção entre o tráfico varejista e o tráfico atacadista. O tráfico varejista, segundo a publicação do Ministério da Justiça (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a, p.26), “é desorganizado, feito por jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade social, no qual a disputa entre pequenos grupos e a transitividade entre uso e consumo parece também impactar em outros tipos de crimes como, por exemplo, furtos, roubos e latrocínios”. O tráfico chamado atacadista, por sua vez

destina-se ao consumo dentro do território brasileiro, mas também para a exportação em direção a outros países. Este tipo de tráfico, de forma geral é bem organizado e profissional, feito por grupos poderosos que não desejam estar em evidência e, portanto, essa circulação de drogas em escala atacadista tem pouco impacto na área de segurança pública dos pequenos municípios por onde transitam (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a, p.26).

De modo geral, parece não ser frequente a articulação entre redes atacadistas e varejistas, que ocorre de modo pontual (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). Em termos de violência e de redução da sensação de segurança das pessoas, o tráfico de drogas varejista se mostra como problema social mais difuso e complexo por envolver adictos, usuários recreativos, pequena delinquência juvenil e desordens sociais aliadas à precariedade social das camadas mais pobres da população fronteiriça (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). Nesses casos, percebe-se que a violência oriunda dessas situações deve ser enfrentada por meio de maior envolvimento da sociedade civil organizada, do Conselho Tutelar, do Ministério Público e da Justiça e dos órgãos de saúde e assistência social, já que as atividades repressivas dos órgãos policiais não têm sido e não são, evidentemente, a melhor maneira de enfrentar essa situação (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a).

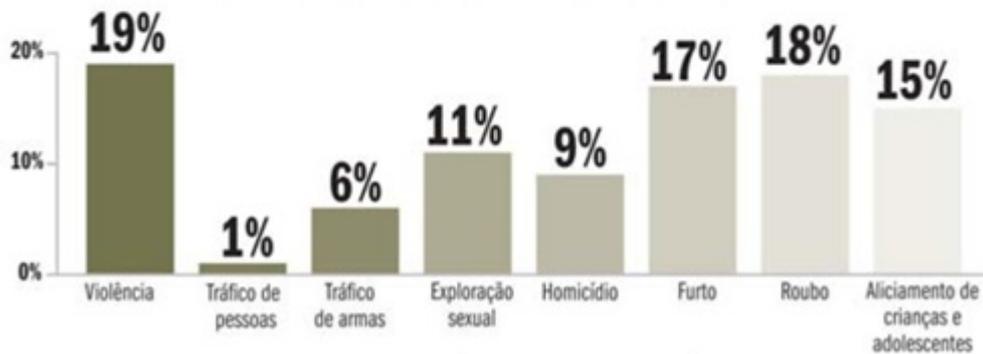
Em relação ao tráfico atacadista, os principais problemas devem-se à intermitência entre a cooperação e o conflito de grupos nacionais, internacionais e transnacionais, o que pode gerar dinâmicas que elevem os padrões da violência (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). A ação desses grupos é motivada, principalmente, por razões econômicas, o que pode gerar disputas entre grupos rivais ou até entre grupos “aliados” devido à alta instabilidade dos acordos firmados entre esses grupos quando o assunto envolve seus respectivos interesses econômicos, seja por disputa de mercado ou espaços estratégicos, entre outros. Esse problema gera outro, pouco examinado, que consiste na figura dos grupos de extermínio, compostos por policiais que matam traficantes, que ficam curtos períodos nos presídios brasileiros, devido ao cumprimento de parte da pena ou ao pagamento de fiança. Esse problema aponta para um lado mais crítico, o envolvimento desses grupos de extermínio no próprio mercado da droga, seja buscando controle, seja por meio da corrupção de agentes públicos com o objetivo de prestar serviços diversos para as entidades traficantes (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a).

Gráfico 4 – O Fantasma do Tráfico na Fronteira

O FANTASMA DO TRÁFICO NA FRONTEIRA

76% dos municípios pesquisados se consideram rota do tráfico de drogas **85%** dizem ter problemas relacionados às drogas

O TRÁFICO É APONTADO COMO CAUSA DE OUTROS PROBLEMAS



Fonte: Relatório da Confederação nacional dos Municípios apud FENAPEF (2016).

O gráfico acima mostra as externalidades causadas pelo tráfico, demonstrando como a junção das duas dimensões, varejista e atacadista, podem, à sua maneira, gerar outros resultados perversos na sociedade, gravemente prejudicada pela lógica econômica e social desse ilícito. Desse modo, volta-se a um ponto discutido anteriormente, qual seja, relação entre a entrada ilegal de cigarros, cocaína e maconha no Brasil e a saída de veículos do país. Nesse sentido, violência, roubo, furto e aliciamento de crianças e adolescentes são apontados como as principais externalidades do tráfico no Brasil.

Outro desafio presente nas fronteiras, em parte relacionado com os pontos considerados acima é a superlotação dos presídios. O sistema carcerário brasileiro aglutina, em um mesmo espaço, presos por razões distintas, entre eles os envolvidos com o tráfico internacional de drogas, o que pode gerar troca de informações e permitir a articulação de redes criminosas com base nas penitenciárias. Além disso, percebe-se que a precariedade e a limitação do sistema prisional nas regiões fronteiriças são uma parte desse mesmo cenário que se verifica na infraestrutura de atuação em campo da segurança pública e no baixo contingente de profissionais, dada a dimensão e os desafios presentes na fronteira (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a). A necessidade de maior envolvimento das lideranças políticas e comunitárias é outro desafio que precisa ser superado, além das limitações de diálogo com essas autoridades do outro lado da fronteira brasileira.

2.2.3 Desafios à Defesa Nacional

Os principais desafios às Forças Armadas Brasileiras no que concerne as fronteiras do país estão relacionados à proteção da soberania nacional, para que se evite que países vizinhos ou potências extrarregionais aventurem-se nas fronteiras brasileiras com interesses nos recursos do país ou em seu território. Além disso, cabe subsidiariamente às Forças Armadas garantir a Lei e a Ordem, competência legislada para atuação na fronteira pelo Decreto nº 7.496/2011, que prevê o poder de polícia das Forças Armadas na fronteira brasileira. Para além desse cenário geral, da dupla missão das Forças Armadas, serão abordados alguns desafios à defesa nacional nas fronteiras, apontados na Política de Defesa Nacional (PDN) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), que foram apreciadas no Congresso Nacional em 2012.

Na PDN, no âmbito internacional, as fronteiras são apontadas como fonte de disputas e litígios devido à ocupação de boa parte dos territórios do planeta. Em relação ao Brasil, a PDN alerta para o perfil heterogêneo do Brasil, tanto territorial quanto marítimo, pois trata-se de um país de dimensões continentais, o que exige das Forças Armadas capacidade de atuação em diversos tipos de cenários. Do ponto de vista estratégico, pode ser percebido que, tanto na PDN quanto na END, o Arco Norte fronteiro – em especial a região amazônica – é um dos focos de proteção, devido ao “seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade”, que a torna “foco da atenção internacional” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p.23). Isso ocorre devido à grande riqueza natural e de recursos existentes na região em conjunção com seu baixo desenvolvimento e densidade populacional, o que tem chamado a atenção para o aumento da presença das Forças Armadas na região e gradual redução na região sul do país.

Na END, descreve-se a principal função das Forças Armadas nas fronteiras, que é “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p.47). Dada a dimensão territorial do país e a extensão da faixa de fronteira, torna-se um desafio, também, a mobilidade das tropas em vasta região, tanto para treinamento quanto para casos de necessária defesa da soberania. Nesse sentido, a mobilização de contingentes reservas, assim como a atuação integrada das três Forças com os meios e o treinamento necessário para atuação em regiões de fronteira, principalmente na região amazônica, torna-se um imperativo. Outro desafio é elevar a presença das três Forças nas regiões fronteiriças (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

Em tempos de paz, um importante desafio que se apresenta às três Forças é o de monitorar e controlar o espaço aéreo, as fronteiras terrestres e as águas jurisdicionais

brasileiras (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b). Nesse sentido, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), o Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA), o Sistema Brasileiro de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), o Amazônia SAR, o Amazônia Azul e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ) são algumas iniciativas nessa direção que compreendem esses desafios de controle e monitoramento, os quais, entretanto, sofrem com os cortes orçamentários recorrentes, muito embora sejam fundamentais para a proteção da soberania do país.

Dentre as hipóteses de emprego das Forças Armadas citadas na END, cabe destacar que três relacionam-se ao seu emprego nas fronteiras do país. São elas o emprego das Forças Armadas em período de paz para controle e monitoramento do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras; ameaça de penetração do território brasileiro ou abordagem em águas jurisdicionais; e, por fim, participação em operações internas para suporte à Justiça Eleitoral ou para Garantia da Lei e da Ordem, o que também se vê na função subsidiária das Forças Armadas na fronteira brasileira. Cabe destacar, também, o compromisso das três Forças com a estabilidade regional por meio da cooperação fronteiriça, que é um desafio, dado as dificuldades em se aprofundar os mecanismos de cooperação binacional. Por fim, cabe destacar os desafios infraestruturas com os quais lidam as Forças Armadas para desdobrar alguns de seus meios de defesa em regiões fronteiriças, como o Pantanal ou em matas muito fechadas, havendo a dificuldade de se agir com determinados meios de combate nessas regiões. Além disso, a infraestrutura local com a qual a população de fronteira dispõe é uma preocupação, que tenta ser respondida, de certo modo, pelo Calha Norte e outros programas do Governo Federal (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b).

2.2.4 Desafios à Fiscalização Tributária

Nesta seção, utilizaremos os livros-reportagens e os documentários do Sindicato Nacional dos Analistas da Receita Federal (SINDIRECEITA), que lançou, em 2010, o *Fronteiras Abertas: um retrato do abandono da Aduana Brasil*, e do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO NACIONAL) que lançou, em 2011, o *Projeto Fronteira em Foco*. Ambas as iniciativas retratam a situação precária da Receita Federal Brasileira na faixa de fronteira em meio à diversidade de desafios com os

quais é impossível lidar eficientemente com os recursos humanos e matérias que possuem atualmente.

As Aduanas têm a função de assegurar que tudo que advenha do comércio internacional circule em território nacional conforme as leis vigentes e em condições econômicas compatíveis com as do mercado interno, preservando a sua segurança por meio da verificação da regularidade dos produtos que adentram o país (SINDIFISCO NACIONAL, 2011). Nesse sentido, a Receita Federal Brasileira (RFB) promove o controle dos fluxos dos produtos comercializados entre o país e o exterior, verificando sua adequação ao ordenamento interno (SINDIFISCO NACIONAL, 2011).

Na função precípua da RFB, está o seu primeiro desafio, o de fiscalizar, monitorar, controlar e regular os fluxos do comércio que perpassam os mais de 16 mil quilômetros de fronteiras brasileiras com 10 países vizinhos, além das fronteiras aeroportuárias e dos portos marítimos. Evidenciando as fronteiras terrestres, essa missão é hercúlea, devido aos dados apresentados nos dois livros da situação crítica em que se encontram as estruturas da RFB na fronteira. Em alguns casos, inexistente proteção de agentes de segurança pública: prédios com marcas de tiros de contrabandistas armados não são incomuns; a infraestrutura é precária, seja por péssimas condições dos prédios ou por uma estrutura limitada para apreensão de veículos e produtos ilegais ou usados para o crime (SINDIFISCO NACIONAL, 2011; GODOI; CASTRO, 2010).

A jurisdição dos serviços aduaneiros incorpora duas zonas: as zonas primárias e as secundárias. As zonas primárias, demarcadas por autoridades aduaneiras, são compostas, nos portos alfandegários, por áreas terrestres ou aquáticas, contínuas ou descontínuas; nos aeroportos alfandegados, por áreas terrestres; e também a área terrestre nos pontos fronteiriços alfandegados. As zonas secundárias envolvem todo o demais território aduaneiro, incluindo águas territoriais e espaço aéreo (SINDIFISCO NACIONAL, 2011). Toda mercadoria destinada à exportação ou importação só poderá transitar pelos pontos de fronteira alfandegados, quando isso não ocorrer, será ilícita (SINDIFISCO NACIONAL, 2011).

Essa abrangência do escopo das atividades aduaneira e de fiscalização exigem quantitativa e qualitativamente dos recursos humanos disponíveis para lidar com tais tarefas no espaço fronteiriço. Os documentos citados, contudo, mostram outra realidade: por um lado, nota-se a falta de profissionais; há inclusive postos da RFB fechados ou funcionando parcialmente por conta da falta de funcionários; por outro, é comum haver profissionais despreparados para lidar com criminosos armados ou que não têm o treino devido para a fiscalização de determinadas drogas (SINDIFISCO NACIONAL, 2011; GODOI; CASTRO,

2010). O baixo número de funcionários da RFB nas fronteiras faz com que as zonas primárias sejam o foco da presença fiscal brasileira. As zonas secundárias ficam, assim, às margens da fiscalização, sendo alcançadas, normalmente, apenas quando são realizadas operações especiais que contem com a ajuda de profissionais de outros postos ou até mesmo da segurança pública ou das Forças Armadas. (GODOI; CASTRO, 2010).

Compete à RFB organizar o planejamento, a coordenação e a realização das atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria, ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores (SINDIFISCO NACIONAL, 2011). A ação da RFB contra os ilícitos também protege a indústria nacional dos produtos ilegais. Além disso, a ação de fiscalização na fronteira permite proteger o emprego gerado no país em detrimento da informalidade (SINDIFISCO NACIONAL, 2011).

A RFB, quando plenamente operante, protege o país e seu povo em diversos aspectos: a indústria nacional e a competitividade do produto nacional (combatendo o contrabando, o descaminho, a falsificação, etc); o patrimônio cultural (combatendo o tráfico do acervo cultural tombado e sítios arqueológicos), a fauna e a flora (combatendo o tráfico ilegal de animais e plantas, incluindo a biopirataria); a saúde (combatendo as falsificações, o controle de licenciamentos); o trabalho nacional (em setores de importância estratégica ou de grande potencial competitivo internacional). Nesse sentido, a atividade aduaneira é uma intervenção deliberada do Estado na economia interna e externa (SINDIFISCO NACIONAL, 2011).

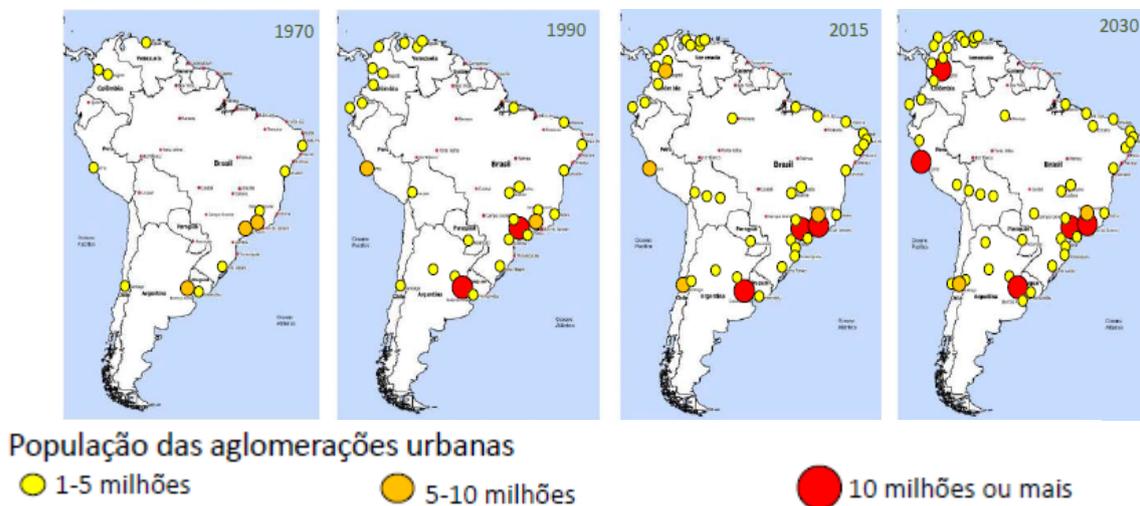
Os ilícitos citados acima representam também desafios para a RFB por conta da vastidão da fronteira e da precariedade das condições de trabalho desses profissionais. Na atualidade, os crimes citados acima tendem a aumentar por conta do próprio aumento dos fluxos comerciais lícitos entre o Brasil e seus vizinhos. O desenvolvimento da infraestrutura de transporte e a melhora das condições em conjunção com o aumento do comércio potencializa e cria novas brechas em meio ao comércio lícito para os ilícitos (SINDIFISCO NACIONAL, 2011).

2.2.5 Desafios à Política Externa

Historicamente, os países sul-americanos têm suas principais aglomerações urbanas em suas costas marítimas, com exceção de Bolívia e Paraguai. Essa característica deve-se às origens coloniais e do posterior imperialismo sobre o continente sul-americano, que

resultaram no fato de os países da região estarem mais próximos econômica, política e culturalmente dos polos globais de poder, aos quais se liga por vias marítimas. Há, nesse sentido, favorecimento histórico o eixo Norte-Sul de relações político-econômicas internacionais em detrimento das relações regionais (SANTOS; BARROS, 2016). O mapa abaixo ilustra o desenvolvimento urbano na América do Sul nos anos 1970, 1990, 2015 e perspectivas para 2030.

Mapa 5 – Aglomerações urbanas (> 1 milhão de hab.) segundo classe de tamanho – América do Sul - 1970, 1990, 2014 e perspectiva para 2030



Fonte: ONU (2014), elaborado por MOURA (2015) apud MOURA; PÊGO (2016).

Até as primeiras décadas do século XX, a relação do Brasil com os seus vizinhos era marcada pela distância mútua. Datam do governo de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek as primeiras aproximações com a Argentina (SANTOS; BARROS, 2016). Anos depois, a Declaração de Iguazu (1985), a Ata de Integração (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) marcaram o começo dos entendimentos mais profundos entre Brasil e Argentina. A construção da binacional Itaipu e a resolução da utilização desse recurso junto a Argentina possibilitou que o Brasil se aproximasse dos argentinos e paraguaios. A redemocratização dos países do Cone Sul foi outro importante acontecimento na aproximação desses países, culminando no advento do MERCOSUL em 1991 (SANTOS; BARROS, 2016).

Em meio a esse contexto de integração regional, destacam-se os avanços nos entendimentos bilaterais entre o Brasil e seus vizinhos. Os três países com o qual o Brasil

mais celebrou acordos entre 1985 e 2014 foram os países membros do MERCOSUL. A Venezuela, que entrou no MERCOSUL em 2012, aparece em quarto lugar.

Quadro 3 – Acordos e Atos Bilaterais com os vizinhos brasileiros (1985-2014)

País	Todos os assuntos	Fronteira	Principais temas de fronteira
Argentina	92	11	Localidades fronteiriças; comissão de desenvolvimento e cooperação em fronteira.
Bolívia	68	3	Implantação do comitê de fronteiras.
Colômbia	42	3	Comissão de vizinhança.
Guiana	38	0	Nenhum.
Guiana Francesa	25	1	Utilização de ponte.
Paraguai	90	3	Comitê de fronteiras e ações de cooperação em Itaipu.
Peru	74	4	Comitê de fronteiras e voos de monitoramento na fronteira.
Suriname	35	0	Nenhum.
Uruguai	112	8	Cidades fronteiriças (estudo, trabalho, residência) e comissão de desenvolvimento e cooperação em fronteira – comitês de fronteiras.
Venezuela	79	2	Comitê de fronteiras e voos de monitoramento na fronteira.

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) apud SANTOS; BARROS (2016).

A agenda fronteiriça aparece ainda de modo incipiente na agenda política brasileira com seus vizinhos, representando cerca de 10% dos atos bilaterais celebrados. Seguindo a classificação de Santos e Barros (2016, p. 59), as relações bilaterais para as fronteiras consistem em três níveis: “i) elevado: são aqueles países em que há uma sinergia considerada de integração; ii) moderado: são aqueles países em que existe uma integração mediana e/ou iniciante; e iii) baixa: são aqueles países em que não há nenhuma integração oficial ou inexistem ações conjuntas”.

Em relação aos países cujas relações com o Brasil são estudadas nesta dissertação, pode-se destacar o Uruguai, cuja relação fronteiriça com o Brasil pode ser considerada “elevada”, devido à sinergia entre os diversos níveis do governo, tanto federal quanto local. Destacam-se a ocupação territorial intensa na região de fronteira e a aproximação cultural mútua (SANTOS; BARROS, 2016). O Paraguai, por sua vez, é um país de nível “moderado”. Por possuir acordos para o fomento de iniciativas de cooperação e para a criação de uma

agenda bilateral comum, o foco reside em temas segurança e defesa (SANTOS; BARROS, 2016).

Percebe-se que mesmo nos casos considerados como nível “elevado”, os temas fronteiriços ainda são insuficientemente tratados, havendo limitações nas esferas legais de ambos os países e a necessidade de se avançar nos entendimentos bilaterais para melhor resolver os problemas comuns e lidar com os desafios fronteiriços de maneira não soberanista e bilateral, principalmente, no campo da segurança, fiscalização e defesa. Desse modo, percebe-se que aprofundar a agenda fronteiriça bilateralmente é um dos desafios da política externa brasileira.

Multilateralmente, destaca-se o MERCOSUL. O Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço de 1999 e a criação Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (SGT nº 18), no âmbito de seu o Grupo do Mercado Comum (GMC) pela Resolução nº 59/2015 do MERCOSUL merece destaque (SANTOS; BARROS, 2016). No Arco Norte, tem-se a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica em 1998. No âmbito regional como um todo, a principal iniciativa é a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que está sob responsabilidade do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL.

As iniciativas multilaterais demonstram que o desafio da política externa brasileira para as fronteiras não reside apenas no nível bilateral, mas também no multilateral, principalmente pela dificuldade de se implementar algumas iniciativas, além do escopo limitado das iniciativas de integração multilateral, o que deixa alguns temas pertinentes para as fronteiras fora da agenda política regional. Em alguns casos, a prevalência dos acordos bilaterais sobre os acordos multilaterais para as questões fronteiriças remonta à diversidade das fronteiras brasileiras e de suas relações com seus vizinhos. O tradicional método soberanista de lidar com as questões fronteiriças de modo bilateral, em detrimento de arranjos multilaterais ou regionais. Entendimentos regionais e o avanço da confiança entre os países e suas instituições supranacionais poderá auxiliar em entendimentos e práticas comuns para a integração, ainda que respeitem as diversidades locais.

Um exemplo que merece destaque é o do Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), composto pelos municípios brasileiros de Barracão (Paraná), Bom Jesus do Sul (Paraná), Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Bernardo de Irigoyen (Misiones, na Argentina). Esse Consórcio possibilitou a elaboração de uma proposta de desenvolvimento para a região, principalmente, nos temas educação, turismo, agroecologia e produtos locais (SANTOS; BARROS, 2016). O CIF tem possibilitado captar investimentos públicos e

privados na região para projetos que possam atender as diversas localidades, o que tem possibilitado o desenvolvimento da região e melhora de alguns índices sociais. Entretanto, os limites do CIF devem-se ao fato dos Consórcios só poderem realizados no âmbito do direito interno brasileiro. Nesse sentido, a cidade argentina participa com base tão somente em um compromisso político, o que fragiliza essa relação e impede que a distribuição de parte desses recursos alcance o outro lado da fronteira, ainda que o planejamento seja compartilhado. Nesse sentido, percebe-se o limite de boas práticas cooperativas locais por conta da legislação (SANTOS; BARROS, 2016).

Os principais desafios para a política externa brasileira em relação à agenda fronteiriça são a necessidade de fazer o tema prioridade para a política externa do país, a superação de desconfiança com os vizinhos para temas sensíveis e a construção progressiva da confiança, o entendimento mútuo sobre as fronteiras comuns com os vizinhos, a resolução conjunta de crises políticas, migratórias, econômicas e outras que possam transbordar para os países vizinhos e a superação das barreiras legais e políticas que dificultam ou impossibilitam boas práticas de cooperação e integração fronteiriça.

Nesse sentido, cabe destacar, ainda que brevemente, que José Serra, primeiro chanceler do governo Temer, colocou as fronteiras em destaque em seu discurso de posse, qualificando-as como a “11ª diretriz”, ou diretriz adicional às dez destacadas pelo Chanceler. O ex-ministro enfocou a articulação com os Ministérios da Justiça e da Defesa e a cooperação com os países vizinhos, o que sinaliza uma mudança da percepção brasileira sobre suas fronteiras (NEVES; COSTA, 2016). Contudo, será preciso verificar se essa mudança afetará a mudança das ações e da importância da fronteira brasileira, de modo que gere resultados concretos que incidam sobre a mudança de percepção dos vizinhos para o desenvolvimento de entendimentos comuns na fronteira.

Considerando os Paradigmas das Relações Internacionais para as fronteiras, percebe-se, no caso brasileiro, a prevalência dos Paradigmas Realista e Transnacional para as suas fronteiras, o que demonstra que a prevalência do realismo mostra um menor nível de confiança enquanto que o transnacional mostra maior confiança entre os atores. O nível de confiança entre os atores nacionais e vizinhos é relevante para a resolução dos problemas fronteiriços por possibilitar estratégias e ações conjuntas em áreas sensíveis ao interesse nacional. A dificuldade em se estabelecer políticas e ações para as fronteiras que demonstrem maior confiança com os vizinhos é um exemplo das limitações que precisam ser superadas tanto no plano estratégico e político quanto no prático e diário das ações cotidianas de

segurança pública, de defesa nacional e de fiscalização tributária, que, muitas vezes, desenvolvem arranjos informais de cooperação.

A crise de desabastecimento vivida pelo Estado venezuelano é um exemplo atual que afeta as fronteiras brasileiras e que pode apresentar proporções ainda maiores, a depender do prolongamento e do agravamento da crise. Gêneros alimentícios que estão mais baratos no Brasil – em termos relativos – têm tido grande demanda pelos venezuelanos. Além disso percebe-se aumento do fluxo de venezuelanos no Brasil em busca de melhores condições de vida (VAZ, 2016). As dificuldades geradas pelo caso venezuelano atual demonstram o desafio e a necessidade da política externa em aprender conjuntamente a lidar com situações de crise, sem que haja maiores danos às relações bilaterais e às vidas das pessoas afetadas por essas crises.

2.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Neste Capítulo foi discutido, inicialmente, a formação histórica das fronteiras brasileiras, em que foi realizada breve caracterização do processo, ressaltando a evolução do tratamento da faixa de fronteira com base em seus desafios de segurança. A formação histórica e a caracterização da fronteira, os municípios fronteiriços, a grande extensão e a evolução do instituto da faixa da fronteira possibilitam verificar os desafios naturais que se impõem à segurança fronteiriça, não só por conta de sua dimensão continental e da variedade de países que ela margeia (10 ao todo), mas também devido à extensão da faixa de fronteira, que representa 27% do território nacional. Também foi apontada a diversidade da fronteira em termos geográficos, geopolíticos, sociais e econômicos, o que impõe a compreensão generalizada destas, enquanto limites, mas diferenciada e localizada enquanto regiões fronteiriças que possuem seus próprios desafios e pontos positivos.

Os principais desafios discutidos neste capítulo foram os relacionados ao tráfico de drogas, como o de cocaína e metanfetamina, em que o Brasil como rota e destino. Além do tráfico de drogas, outro importante tráfico no país é o tráfico de armas, o qual tem como principais pontos de vulnerabilidade os portos marítimos e as fronteiras secas do Paraguai. Por fim, o tráfico de pessoas não deve ser menosprezado, principalmente, o de crianças e o de mulheres, o qual tem despertado muita preocupação nas autoridades de segurança pública e na sociedade de modo geral.

O tráfico de drogas impacta na violência de modo geral, no tráfico de pessoas e de armas, na exploração sexual e nos homicídios, além de ter efeito nos casos de roubo, furtos e

aliciamento de crianças e jovens para o mundo do tráfico. O tráfico de armas está diretamente associado a elevação de homicídios. Todos esses problemas continuam a gerar outros, o que leva ao acúmulo e à multiplicação das dificuldades enquanto não sejam combatidas as raízes do problema, vinculadas a questões de vulnerabilidade socioeconômica e de insuficiência de condições de atuação dos órgãos de segurança pública, fiscalização e defesa nacional.

O contrabando, o descaminho, a falsificação, o tráfico do acervo cultural tombado e de sítios arqueológicos, o tráfico ilegal de animais e plantas (incluindo a biopirataria), a falsificação de remédios e outros produtos danosos à saúde humana são uma outra dimensão dos problemas fronteiriços que se relacionam diretamente às questões de segurança pública, mas afetam, principalmente, a economia do país, debilitando o mercado nacional e trazendo produtos de qualidade duvidosa que podem afetar, inclusive, a saúde de seus consumidores. Além disso, a retirada de recursos minerais e ambientais que são caros ao país, sem a devida tributação é uma ofensa direta a soberania nacional.

Atualmente, ainda que os desafios de segurança e fiscalização, mais relacionados à elevação dos fluxos globais e transnacionais, tenham começado a ganhar mais destaque em relação aos temas de segurança fronteiriça, não podemos desconsiderar a questão migratória que não possui grande debate no Brasil, mas tem sido um desafio na Europa e nos Estados Unidos, colocando em discussão a criminalização da mobilidade transnacional e internacional.

Desafios militares, como a proteção da soberania nacional, a dissuasão de potenciais inimigos na fronteira e o controle e monitoramento de região tão vasta posicionam-se enquanto desafios latentes. Além disso, no caso brasileiro, as Forças Armadas têm sido convocadas, cada vez mais, a atuarem em ações de Garantia da Lei e da Ordem e em auxílio à justiça eleitoral em regiões de fronteira.

Em relação à política externa, foi destacado que os principais desafios são o aprofundamento da agenda fronteiriça, tanto bilateralmente quanto multilateralmente. Atualmente a agenda esbarra em uma série de impeditivos legais para a realização de soluções transnacionais, que não sigam a lógica unilateral, para desafios que têm características transnacionais e globais. A superação da desconfiança, assim como a resolução de crises políticas, migratórias, econômicas e outras com potencial de transbordamento de modo conjunto são alguns fatores que podem promover maior integração política e estratégica no nível diplomático.

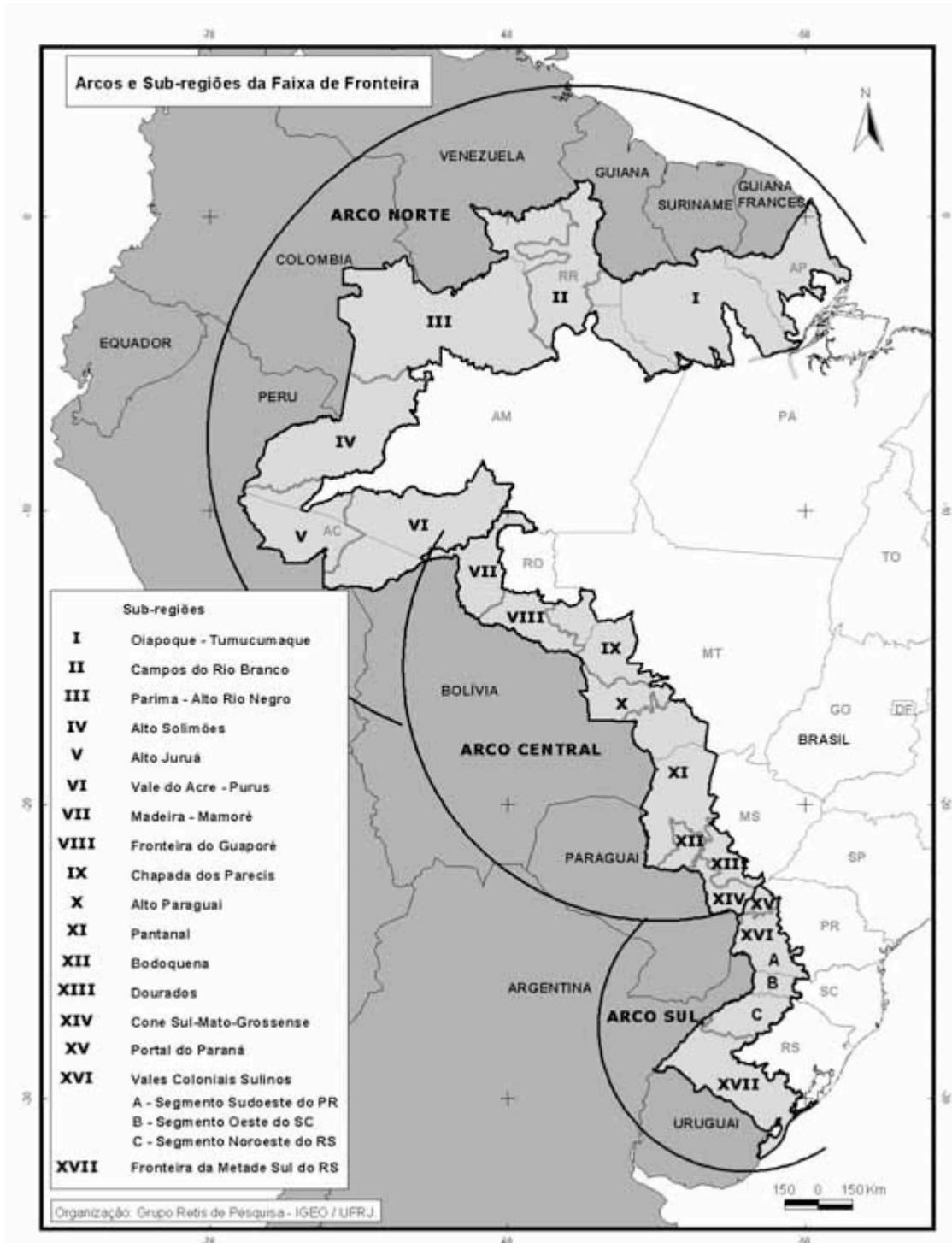
3 RESPOSTAS BRASILEIRAS AOS DESAFIOS FRONTEIRIÇOS NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1985-2016)

Nos últimos anos do regime militar, mas, principalmente, a partir da redemocratização efetiva do Brasil, iniciou-se um novo momento das iniciativas brasileiras para suas fronteiras. No presente capítulo, serão discutidas as principais iniciativas e políticas brasileiras do período que compreende do governo José Sarney (1985-1990) até o governo Dilma Rousseff (2011-2016), destacando o contexto político e o intuito dessas iniciativas. Desse modo, será perceptível, ainda que com certas oscilações, o aumento de importância da pauta fronteiriça na agenda das políticas governamentais. Entretanto, a crescente importância dessa pauta não deve esconder que, em meio às diversas iniciativas, as mais preocupadas com o desenvolvimento regional têm tido menos ênfase, enquanto as preocupações e iniciativas nas áreas da segurança pública e da defesa nacional mantêm-se em evidência. Isso demonstra a dificuldade de se articular políticas mais abrangentes e de responder aos principais problemas da insegurança nas fronteiras, uma vez que tal propósito demanda ações articuladas em diferentes domínios de políticas públicas. Além disso, o recorrente afastamento da política externa das questões fronteiriças tem sido outro limitador das iniciativas para as fronteiras.

Cabe recordar que são enfatizadas as iniciativas dos diferentes governos nos campos da segurança pública, defesa nacional, política externa e fiscalização tributária com o intuito de atender de maneira mais estrita os objetivos dessa pesquisa, tomando-se em conta a divisão das fronteiras brasileiras nos arcos sul, central e norte, como já referido nos capítulos anteriores.

No intuito de melhor compreender o contexto geográfico em que transcorrem essas iniciativas brasileiras para as suas fronteiras, cabe considerarmos os três arcos e as sub-regiões fronteiriças que foram estabelecidas no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira em 2005 pelo Ministério da Integração Nacional (MIN) em parceria com o Grupo Retis. O Arco Norte abrange os estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazônia e Acre e compreende fronteiras com a França – por meio do departamento ultramarino da Guiana Francesa –, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e parte da Bolívia. O Arco Central, composto pelos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, faz fronteira com grande parte da Bolívia e do Paraguai. Por fim, o Arco Sul, que abrange os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, estabelece fronteira com parte do Paraguai, Argentina e Uruguai. O Mapa 6 apresenta a divisão dos arcos fronteiriços.

Mapa 6 – Arcos e Sub-regiões da Faixa da Fronteira



Fonte: Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005).

Considerando os Arcos Fronteiriços e as iniciativas brasileiras para as fronteiras que serão discutidas ao longo deste capítulo, descortina-se um conjunto relativamente amplo e diverso de propostas e iniciativas governamentais. Em relação ao Arco Norte, será discutido o Programa Calha Norte, o SIVAM, o SIPAM e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de

Proteção Amazônica (CENSIPAM). Em termos de ação regional, destaca-se o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) que, posteriormente, passou a ser gerido pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (1998). Em relação ao Arco Central, destacam-se a ampliação do Calha Norte para parte do Arco Central em 2016 e a utilização do SISFRON, em relação ao qual existe expectativa de que seja utilizado para todos os arcos quando estiver em pleno funcionamento. O MERCOSUL é a iniciativa regional que propicia a cooperação nos Arcos Central e Sul. Com a adesão da Venezuela ao grupo em 2012, abre-se a possibilidade que o MERCOSUL incorpore entendimentos fronteiriços no Arco Norte entre esses dois países. Não há iniciativas federais específicas para as fronteiras no Arco Sul.

Para além do panorama regional das iniciativas brasileiras, considerar-se-ão iniciativas nacionais que, direta ou indiretamente, incidiram sobre as fronteiras brasileiras, tais como a Políticas de Defesa Nacional, a criação do Ministério da Defesa e do Conselho Nacional de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o Plano Nacional de Segurança Pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira, a Comissão Permanente para Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, o Programa da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, o Plano Estratégico de Fronteiras e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Esses dois últimos são as iniciativas fronteiriças mais abrangentes com desdobramentos locais, regionais e nacionais. No plano regional, e com alcance mais amplo, serão abordadas a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o Conselho Sul-Americano de Planejamento e Infraestrutura e o Conselho de Defesa Sul-Americano, todos amparados pela UNASUL.

Com base nesse panorama inicial, abordar-se-ão, em seguida, como essas iniciativas brasileiras foram implementadas ao longo de diferentes governos, para que se tenha uma visão temporal do processo. Esse movimento permitirá uma compreensão geral e localizada das iniciativas brasileiras com o intuito de entender as diferenças no trato de algumas fronteiras em relação às outras.

3.1 O GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985-1989)

No plano interno, o governo Sarney foi marcado pela consolidação da transição democrática. No que concerne às relações exteriores, destacou-se pela aproximação com o governo argentino para minar as rivalidades históricas regionais (CÔRTEZ, 2010). No plano da segurança, reafirmou-se a importância estratégica do espaço amazônico, mas também

despontou a preocupação com a questão ambiental e social na região. O Projeto Calha Norte (PCN) foi a principal iniciativa e procurou incorporar essas agendas ao lado das preocupações com a segurança fronteiriça no Arco Norte.

Criado por meio da Exposição de Motivos nº 018/85, o Projeto Calha Norte, cujo nome oficial é “Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas”, tinha como objetivo principal o resguardo da soberania brasileira em uma zona identificada como estratégica para as fronteiras nacionais. O Projeto abrangia uma área de 1.219.000 km², abarcando fronteiras com cinco países – Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela – e alcançava 94 municípios. Sua gestão estava a cargo dos extintos Ministérios Militares e do Interior, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores. Os ministérios compunham um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para propor medidas para o desenvolvimento da região, (LOURENÇÃO, 2003, p. 47).

Quando o projeto foi concebido, a segurança da fronteira norte estava, também, condicionada por temas como a questão indígena, a garimpagem de metais preciosos e o tráfico de drogas (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Internacionalmente, o mundo vivia o período da Guerra Fria, e havia o temor de transposição do conflito Leste-Oeste para a região norte da América do Sul e a ocorrência de disputas fronteiriças – notadamente entre Venezuela, Guiana e Suriname – e da emergência de lideranças personalistas nesses países ou da projeção dos movimentos revolucionários do Caribe na região (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Scherma (2015) cita Diniz (1994, p. 89-90), que apresenta em seu trabalho as oito ordens de necessidades “fundamentais e imediatas” contidas na EM 18/85 que o GTI acima referido considerou:

incremento das relações bilaterais; ii) aumento da presença militar na área; iii) intensificação das campanhas de recuperação dos marcos limítrofes; iv) definição de uma política indigenista apropriada para a região; v) ampliação da infraestrutura viária; vi) aceleração da produção de energia hidrelétrica; vii) interiorização dos polos de desenvolvimento econômico; e viii) ampliação da oferta de recursos básicos.

Inicialmente, a vertente militar do PCN teve maior relevância, devido ao componente estratégico de ocupação da região, caracterizada por baixa densidade demográfica, desenvolvimento e penetração do Estado. Tratava-se, portanto, de uma região entendida como suscetível a ameaças, tais como a presença estrangeira em território brasileiro, os conflitos com vizinhos e a penetração do comunismo. A colonização, o desenvolvimento, o controle territorial, a salvaguarda da defesa nacional e as relações bilaterais com os países vizinhos

representavam, sob essa ótica, os principais objetivos do PCN (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

A integração regional e as iniciativas sociais ficaram em segundo plano, não recebendo ênfase ao longo do desenvolvimento do Projeto (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Inclusive, o PCN encontrou certa resistência inicial por não ter contado com a consulta às comunidades locais e por ter afetado a vida de populações indígenas, como das tribos Tikuna, Tukano e Yanomami, que tiveram seus territórios tradicionais reduzidos drasticamente (SCHERMA, 2015). Posteriormente, a atualização do PCN, em um contexto de maior solidez democrática, buscou sanar esses déficits com diversos programas que visavam à assistência das populações indígenas e ribeirinhas.

A soberania e o desenvolvimento ordenado da região estavam relacionados, na concepção do Projeto Calha Norte, à maior presença do Estado, ao controle do território e à fixação da população na Amazônia. Além dessas motivações estratégicas, que se relacionavam com o esvaziamento demográfico da região e com a capacidade de defesa dessa parte do território, cresceram em importância os ilícitos transnacionais, o que motivou o reconhecimento de uma realidade securitária para além da dimensão militar e que perpassava questões sociais, ambientais e de segurança pública, resultando na ampliação do escopo dessa iniciativa (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

O PCN representou um marco inicial de uma estratégia civil e militar para a proteção das fronteiras brasileiras. A vertente civil e a integração com os países vizinhos, ainda que não tenham se efetivado nesse período, ganharam pelo menos destaque discursivo e político. Entretanto, o avanço dessas agendas se viu limitado em meio aos condicionantes estratégicos que se impunham de maneira prioritária para os tomadores de decisão.

É pertinente ressaltar que o PCN vai ao encontro do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em 1978 no governo Ernesto Geisel por Brasil, Bolívia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, com o intuito de aproximar os países da região por meio da integração física e da cooperação técnica (SCHERMA, 2015). O TCA reafirmava a soberania dos países contratantes sobre seu território e buscava dirimir eventuais riscos e ameaças aos países nessa região (TORRECUSO, 2004). Desse modo, o TCA e o PCN são marcos por colocar a região amazônica como ponto estratégico no Brasil e na América do Sul, demonstrando as potencialidades e vulnerabilidades da região. Ambos foram significativos para as iniciativas de defesa, desenvolvimento e cooperação regional para desenvolvimento de regiões fronteiriças.

3.1.1 Apreciação do Governo Sarney

O Projeto Calha Norte, principal iniciativa do governo Sarney, inovou em sua concepção, ao colocar a preocupação com a sociedade e a infraestrutura nas fronteiras em conjunto com a necessidade de cooperar com os países vizinhos. Em que pese seu caráter inovador, o PCN reafirmou características da tradicional percepção brasileira acerca das fronteiras, uma vez que estava subordinado exclusivamente aos militares e enfatizava essencialmente a vertente estratégica. A face cooperativa não teve muitos avanços e a interface do Projeto com o TCA não se mostrou profícua naquele contexto.

As fronteiras compreendidas pelo PCN exibiam elevado grau de vulnerabilidade, o que se constituía, na visão fortemente influenciada por preocupações de ordem militar, um risco à soberania brasileira. Naquele período, a fronteira norte não estava coberta por nenhum dos paradigmas da abordagem política utilizada nesta dissertação, porque o vazio demográfico conjugado com a baixa interação do Brasil com seus vizinhos do Norte fazia com que não houvesse um nível de relacionamento suficiente para se caracterizar a abordagem às fronteiras desde o prisma da segurança segundo a tipologia de Moraczewska (2010).

O PCN almejava minimizar as vulnerabilidades do vazio da presença do Estado e da baixa taxa demográfica da região, percebendo-as como comprometedoras da soberania nacional. Nesse sentido, era uma iniciativa de contornos realistas, ainda que contivesse, em sua formulação, preocupações com o desenvolvimento (que não foram contempladas efetivamente) e com a fixação de populações na região. Ao lado do TCA, o PCN se preocupava em estimular relacionamentos que eram praticamente inexistentes entre o Brasil e seus vizinhos naquele espaço. Desse modo, é possível afirmar que foram perspectivas realistas que prevaleceram no Governo Sarney no que diz respeito à concepção sobre segurança nos espaços de fronteira.

3.2 OS GOVERNOS FERNANDO COLLOR (1990-1992) E ITAMAR FRANCO (1992-1994)

Em 1991, durante o governo Collor foi formado o MERCOSUL. A redemocratização do país transcorria, assim, em um cenário de crescente cooperação com os países do cone sul (SALLUM JR, 2011). A integração regional abriu espaço para a visualização de projetos comuns na fronteira, tanto por via da integração física quanto pela solução de problemas comuns. Entretanto, os limites dessa incipiente integração para temas fronteiriços podem ser

comprovados no processo de criação do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), criado para gerenciar o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) junto com o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Inicialmente, o CENSIPAM gerou certa desconfiança dos países vizinhos por não ter sido objeto de informação e de consulta prévia (MIYAMOTO, 2011).

Fruto da demanda por maior fiscalização da região amazônica, o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia foi idealizado durante o governo Collor para atender necessidades de maior presença estatal na Amazônia Legal, que inclui a região Norte, o estado de Mato Grosso e parte do Maranhão. A idealização desse Centro deveu-se à necessidade de gerir o SIPAM e o SIVAM, que tinham sido pensados na época do governo Sarney para proteger as fronteiras e os recursos do norte do país em conjunto com o Calha Norte. Mas o breve governo Collor não foi capaz de efetivar tais iniciativas. Apenas durante o governo de Itamar Franco (1992-1994) ocorreu o primeiro processo de licitação do sistema de radares do SIVAM. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98), esse processo foi cancelado para reformulação e adequação da licitação, gerando atraso na implantação de ambos os Sistemas.

A Exposição de Motivos nº 194 do Ministério da Aeronáutica, da Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE) e do Ministério da Justiça de 1990 deram início ao SIPAM-SIVAM. O objetivo era criar um sistema eficiente de produção e processamento de informações qualificadas da região amazônica para auxiliar na coordenação e elaboração de ações governamentais para a região (LOURENÇÃO, 2003). Os desafios que estimularam ambas as iniciativas foram a incidência e a perspectiva de aumento dos ilícitos na região, tais como os crimes ambientais, a exploração de recursos minerais de maneira indevida e o tráfico de drogas (LOURENÇÃO, 2003).

O Ministério da Aeronáutica ficou responsável pela gestão do SIVAM e sua integração com o SIPAM. Com apoio do Ministério da Justiça, elaborou-se o Projeto Pró-Amazônia para aprimorar a capacidade de ação da Polícia Federal na região amazônica (LOURENÇÃO, 2003). Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, conhecida também como Eco-92 e Rio-92, o SIPAM-SIVAM ganhou conhecimento internacional enquanto iniciativa promissora na proteção do meio ambiente e no auxílio ao desenvolvimento sustentável (LOURENÇÃO, 2003). Entretanto, devido aos problemas na licitação, sua implementação sofreu atraso e se deu apenas em 2002, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

3.2.1 Apreciação dos Governos Collor de Melo e Itamar Franco

As iniciativas para as fronteiras do Governo Collor foram, principalmente, desdobramentos de projetos originados no governo Sarney. O Programa Calha Norte teve continuidade, mas sofreu cortes em seu orçamento, além de enfrentar dificuldades em sua continuidade. O SIPAM e o SIVAM, também idealizados no período Sarney, avançaram em sua implantação com as licitações no governo Collor. Essas iniciativas restringiam-se, contudo, ao Arco Norte das fronteiras brasileiras e estiveram circunscritas notadamente à esfera militar, ainda preponderante na coordenação das iniciativas para as fronteiras brasileiras. De fato, a esfera militar, coadjuvada pela Polícia Federal, foi a única a mobilizar recursos e a se voltar para as fronteiras.

Os governos Collor e Itamar Franco foram marcados, no que diz respeito aos temas fronteiriços, por baixos recursos destinados ao Calha Norte e pelas dificuldades de implementação do SIVAM-SIPAM. Percebe-se a continuidade da agenda fronteiriça do período Sarney com crescente atenção às questões ambientais na política externa, muito embora sem tradução consequente no tratamento dos problemas nos espaços fronteiriços. Desse modo, a colonização da Amazônia e o desenvolvimento sustentável afirmavam-se como vetores – por vezes contraditórios – das preocupações com a Amazônia e, por extensão, com a região fronteiriça. A visão soberanista se manteve paralelamente ao começo da integração no Cone Sul, com a criação do MERCOSUL. Nesse sentido, há, no período, dois movimentos: a) o de desenvolvimento e consolidação das estruturas de defesa e segurança nas fronteiras, principalmente, no arco norte e b) a aproximação dos centros políticos em torno de um movimento de integração regional com países limítrofes ao arco sul e central do Brasil.

3.3 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

A busca de autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) deve ser compreendida como estratégia de inserção internacional de cunho liberal-híbrida, pois valorizava o multilateralismo e a integração regional conjuntamente (CERVO, 2008). No governo FHC, foram criados a Política de Defesa Nacional (PDN) em 1996, e no mesmo ano, o Conselho de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) tendo, entre as suas funções, a integração fronteiriça. Em 1999, é criado o Ministério da Defesa (MD). Essas iniciativas não expressavam relação funcionalmente articulada entre a diplomacia e as Forças Armadas, mas

forneceram as bases para uma melhor coordenação em períodos subsequentes com grande repercussão para o tratamento das questões afetas à segurança e ao desenvolvimento das regiões de fronteira (OLIVEIRA; BRITES; MUNHOZ, 2012).

Além do aprimoramento da institucionalidade da defesa nacional mediante a inédita Política de Defesa Nacional e a criação do Ministério da Defesa, o Governo FHC adotou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2000, com o objetivo de fortalecer o sistema de segurança pública brasileiro. Essa foi a primeira iniciativa a pensar a segurança pública nacionalmente e em suas dimensões municipais, estaduais e federais de modo integrado e a contemplar, mesmo que parcialmente, as necessidades securitárias da fronteira brasileira ao incorporar o combate ao tráfico de drogas (ADORNO, 2003) como foco prioritário.

Três anos depois, o Ministério da Justiça criaria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de integrar as ações federais, municipais e estaduais, sem que houvesse interferência na autonomia de cada esfera. O SUSP foi regulamentado somente em 2007 pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Além dessas iniciativas, em 1998, foi lançado um plano geral de segurança para a tríplice fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina), por meio do qual se concebeu uma abordagem integrada para o enfrentamento à ilícitos, como a lavagem de dinheiro, o terrorismo, a imigração ilegal, o comércio de carros roubados, narcotráfico e o contrabando (OLIVEIRA; ONUKI, 2000). É importante destacar que, no Governo FHC, a integração econômica era o objetivo principal no marco regional, de modo que as questões securitárias, inclusive na fronteira, eram secundárias.

Em 1998, o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica, criou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que incorporou as modificações que o TCA sofrera ao longo dos anos 1990, em particular quanto ao ganho de proeminência do desenvolvimento sustentável e das questões ambientais (TORRECUSO, 2004).

O Programa Calha Norte não registrou muitos avanços durante o governo FHC, tendo recursos contingenciados durante esse período. Destaca-se, no entanto, sua mudança de Projeto para Programa em 1997, atestando sua continuidade na agenda política do governo (ALMEIDA, 2015). Ao mesmo tempo, houve a implantação efetiva do SIVAM e do SIPAM,. Observa-se, assim, um panorama disforme em relação às iniciavas herdadas de governos anteriores.

Uma iniciativa também que não pode ser omitida é o Programa Social da Faixa de Fronteira, concebido no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da

Integração Nacional (SDR/MI) em 1999, contemplando o desenvolvimento e as questões sociais e de infraestrutura nas fronteiras. Essa iniciativa é um avanço em relação ao Programa de Auxílio Financeiro dos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF) que teve baixo impacto durante os anos 1990. Ela serviria de base para as políticas futuras de desenvolvimento social da fronteira (STEIMAN, 2002; NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

Em 2002, o SIVAM e o SIPAM foram oficialmente ativados. O SIVAM entrou em funcionamento com cerca de 75% de sua estrutura (LOURENÇÃO, 2003). Nesse mesmo ano, com o Decreto nº 4.200, de 17 de abril de 2002, foi criado o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), para substituir a Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia. O CENSIPAM teve como propósito gerenciar o SIPAM, de modo a propor, acompanhar e executar as políticas, diretrizes e ações voltadas ao sistema (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012).

Nesse mesmo período, os serviços de inteligência brasileira haviam mapeado a presença de cinco cartéis do tráfico internacional de drogas (Zapater, Rivera, Porras, Mendoza e Marin) nos limites noroeste e norte do Brasil (LOURENÇÃO, 2003). O Plano Colômbia, apoiado pelos Estados Unidos para a guerra ao narcotráfico na Colômbia, gerou um efeito multiplicador de narcotraficantes e guerrilhas no Equador e no Peru, sendo que alguns destes grupos apoiaram efetivamente as ações das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) (LOURENÇÃO, 2003). Desse modo, as iniciativas securitárias na Amazônia e no arco fronteiro norte assumidas no Governo FHC emergiram em momento de tensão na região e com o risco de ação de grupos guerrilheiros e vinculados ao crime organizado transnacional no lado da fronteira brasileira.

3.3.1 Apreciação do Governo FHC

O governo FHC foi relevante, na perspectiva fronteiriça, por ter implantado o Plano Nacional de Segurança Pública e por, pela primeira vez, ter inscrito as fronteiras no âmbito das políticas de segurança pública na esfera. Além disso, deve-se destacar a continuidade nas iniciativas do Calha Norte e do SIVAM-SIPAM. Em relação ao PCN, o mais importante foi a continuidade da iniciativa e sua transformação em Programa, ainda que os investimentos tenham sido mantidos em patamares baixos, à semelhança dos governos Collor e Itamar, em detrimento aos altos investimentos verificados no período Sarney. Já em relação ao SIVAM-SIPAM, destaca-se o fim do conturbado processo de licitação e sua efetiva ativação em 2002.

Os principais avanços deste período, contudo, estão na seara institucional. Nesse campo, pode-se destacar a criação do Ministério da Defesa e a apresentação da primeira Política de Defesa Nacional, assim como a primeira Política Nacional de Segurança Pública. Esses movimentos são marcos de um processo por meio do qual temas de defesa passam a também ser de interesse civil. Isso permitiria maior aproximação da Defesa com outras pastas do Executivo, bem como a gradual aproximação da atenção da população e os assuntos de defesa.

Apesar do foco na região norte e no Arco Norte das fronteiras brasileiras, a maior parte da estrutura de defesa nacional e dos órgãos de segurança pública e de fiscalização continuava concentrada nos arcos fronteira sul e central do país. Assim, a análise dos governos de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso permite observar que as regiões sul e central estavam permeadas, no que diz respeito às concepções de segurança, pelo paradigma realista. Os esforços de supressão de barreiras comerciais e o maior fluxo de bens, serviços e de pessoas – que acompanhava o processo de integração que se incrementara a partir dos anos 1990 no Cone Sul – permitiram o gradual traslado das concepções de segurança nas fronteiras para o paradigma transnacional, ainda que de modo incipiente. Os avanços institucionais da defesa e da segurança pública também seriam indutores do processo de superação das desconfianças e de aprofundamento de relações com os vizinhos do Cone Sul.

No Arco Norte, constata-se que, apesar do surgimento de preocupações com a sustentabilidade ambiental, da criação da OTCA e de algumas iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico e social, prevalecia, ainda, o Paradigma Realista no que tange ao tratamento dos desafios presentes nos espaços fronteira. A existência de grupos narcotraficantes e guerrilhas em meio à baixa penetração do Estado nessas regiões mostra que o nível de relacionamento com os vizinhos era insuficiente para se estabelecer estratégias conjuntas de enfrentamento. As iniciativas para o Arco Norte estão permeadas de desconfianças e mais preocupadas com o desenvolvimento regional de modo soberanista ao separar os riscos e ameaças existentes no Brasil daqueles dos nossos vizinhos.

3.4 O GOVERNO DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

A política externa do governo Luís Inácio Lula da Silva foi caracterizada pela busca da autonomia pela diversificação. Esse paradigma caracteriza-se pelo desígnio de uma inserção internacional autônoma com base na diversificação de parcerias e na criação de novos foros multilaterais de negociação, principalmente, com os países em desenvolvimento

(VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). As fases da inserção internacional do Brasil democrático sob a perspectiva da segurança internacional devem ser compreendidas tendo em consideração dois fatores: o amadurecimento institucional da democracia brasileira e a busca do desenvolvimento de maneira autônoma. O primeiro aspecto engloba as transformações institucionais vivenciadas no período democrático e que se expressam na consolidação do poder civil sobre as Forças Armadas mediante a criação do Ministério da Defesa e a promulgação de documentos de Defesa; na esfera da defesa nacional, e dentre as iniciativas do Governo Lula da Silva, destacam-se a atualização da Política de Defesa Nacional (PDN) em 2005 e a criação da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008. Na PDN, a fronteira aparece enquanto região de profundidade geoestratégica devido sua grande extensão e como espaço que deve ter sua vigilância, controle e fiscalização aprimorados. Na END, as fronteiras aparecem enquanto espaços estratégicos nos quais as Forças Armadas devem adensar sua presença, elevar sua capacidade de mobilidade e dissuadir a presença de forças hostis (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

O segundo aspecto está relacionado ao processo histórico de busca pelo desenvolvimento, que alternou abordagens ora de corte nacional-desenvolvimentista, ora de corte mais liberal. Os diferentes enfoques e estratégias de desenvolvimento condicionaram significativamente as percepções governamentais sobre os desafios a serem enfrentados nos espaços fronteiriços e o sentido a ser imprimido às relações com os países vizinhos. No que tange ao desenvolvimento das regiões de fronteiras, a principal iniciativa do Governo Lula da Silva foi a implantação, por meio do Ministério da Integração Nacional (MIN), em 2003, do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que procura gerar condições para o desenvolvimento socioeconômico daquele espaço por meio da conjugação de esforços em diferentes campos de política pública, com envolvimento dos setores produtivos locais e regionais apoiados por órgãos de fomento federal.

Devido às dificuldades enfrentadas em sua implementação, o PDFF passou por uma reformulação em 2005 conhecida como proposta de reestruturação do PDFF que visava descentralizar os recursos e focalizar nas cidades-gêmeas (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Na proposta de reestruturação, destaca-se a conexão entre segurança e desenvolvimento, pois assumia-se a premissa de que as ameaças ao Estado soberano provinham do progressivo esgarçamento do tecido social, da miséria, do crime organizado e da falta de integração entre países vizinhos. Essas seriam as principais ameaças na faixa de fronteira, sendo o desenvolvimento regional a estratégia para manter a soberania e promover a integração com os vizinhos. Desse modo, esse programa vislumbrava a vertente interna e

externa das fronteiras com o intuito de abordar a questão securitária de modo mais complexo (HIRATA, 2015).

Em 2010, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, com o intuito de aperfeiçoar a gestão das políticas públicas para o desenvolvimento de municípios na faixa de fronteira. A CDIF deu origem a onze núcleos estaduais de integração da faixa de fronteira responsáveis pela elaboração de políticas (FILHO; RUCKERT, 2015). Nesse sentido, essa Comissão tem a atribuição de articular as iniciativas do governo com foco nas ações coordenadas para gerar desenvolvimento e a sustentabilidade das políticas para as fronteiras (BRASIL. SENASP, 2014). A CDIF representa, de certo modo, a continuação das medidas de desenvolvimento regional iniciadas no PDFF, assim com o fim desse programa após sua absorção pela CDIF (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

A CDIF organizou os atores locais dos municípios e estados em Núcleos Estaduais de Fronteira e induziu a criação de Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF). Os Núcleos funcionam como interlocutores da CDIF com os estados e são responsáveis por reverberar e induzir políticas para o desenvolvimento da faixa de fronteiras em seus respectivos estados (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Entretanto, as dificuldades em articular os diversos órgãos e atores envolvidos com iniciativas para as fronteiras brasileiras e a descentralização existente nas políticas e ações para essas regiões têm minado o efetivo impacto da CDIF na avaliação e implementação da gestão das políticas fronteiriças.

3.4.1 Atualização do Programa Calha Norte

Durante o governo Lula da Silva, em 2012, o Programa Calha Norte foi atualizado e teve fortalecida sua vertente civil, relativizando, assim, o peso de sua vertente militar. Também foi expandido seu campo de ação, particularmente para o âmbito social. Isso aumentou a importância do programa para os gestores municipais. Assim, o Programa passou a abranger, desde então, 194 municípios em seis estados – Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima –, com uma extensão de fronteira de 10.938 km (quase o dobro se comparado a seu início). Ademais, oito milhões e oitocentos mil habitantes vivem na área tangenciada pelo PCN, sendo que 30% correspondem à população indígena. Em 2015, o Ministro da Defesa Aldo Rebelo indicou a expansão do PCN para os estados do Mato Grosso

e do Mato Grosso do Sul. Em 2016, no mês de maio, foi aprovada a Exposição de Motivos que afirma que o PCN acrescentará 141 novos municípios no Mato Grosso e 44 no Mato Grosso do Sul, passando a entrar em vigência a partir do ano de 2017 (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016c).

O PCN é composto por duas ramificações: a civil e a militar. A primeira, denominada de Apoio às Ações do Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional, tem como objetivo a manutenção e criação de infraestrutura (centros de convivência, creches, escolas, unidades de saúde, etc.), a aquisição de equipamentos e o acesso à energia elétrica para comunidades ribeirinhas. Desse modo, busca-se aumentar o nível de desenvolvimento humano na região, caracterizado como baixo. A partir de 2005, observou-se que esse ramo do Calha Norte começou a obter mais recursos financeiros do que a parte militar, dando ao Programa uma natureza mais social¹⁰. Isso ocorreu devido a um aumento do aporte das emendas parlamentares da “Bancada da Amazônia” e por conta da credibilidade do PCN junto aos governos e sociedades locais (BRASIL. CALHA NORTE, 2016a).

A segunda vertente, chamada de Manutenção da Soberania e Integridade Territorial, é marcada por estratégias voltadas para o controle territorial, para a repressão ao narcotráfico e ao contrabando de armas, à biopirataria e à exploração ilegal de madeiras e minérios. Os 28 pelotões especiais de fronteira que atualmente compõe o PCN se beneficiam do orçamento através de melhorias na infraestrutura e na aquisição de novos equipamentos. Além disso, espera-se aumentar o número de pelotões ao longo do tempo para aumentar a cobertura da região. As três forças têm missões específicas no PCN: 1) a Marinha do Brasil é responsável pelo controle e navegação fluvial e pelo apoio às comunidades carentes da região; 2) o Exército Brasileiro é pela implantação de infraestrutura básica e de unidades militares, pela conservação das rodovias e pela manutenção de pequenas centrais elétricas e da infraestrutura instalada dos pelotões de fronteiras; e 3) a Força Aérea Brasileira é pela implantação de unidades militares, pelo apoio logístico às ações do PCN e pela manutenção de aeródromos (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

¹⁰ O aumento de relevância do PCN pode ser comprovado pelos orçamentos de 2003 e 2004 em comparação aos orçamentos seguintes de 2005 e 2006. Em 2003, o PCN contou com 42.445.611,00 reais pela Lei Orçamentária, sendo descentralizados, devido aos cortes do MD, apenas 14.330.430,68 reais para as duas vertentes (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2003). Em 2004, a LOA previu 67.327.280,00 reais, sendo descentralizados 41.606.205,47 reais para as duas vertentes (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2004). Em contrapartida, a partir das mudanças em 2005, a LOA prevê 235.694.311,00 e o MD descentraliza 132.901.367,70 reais para as duas vertentes, demonstrando significativo aumento (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005). Em 2006, a LOA prevê 191.531.197,00 para as duas vertentes e o MD descentraliza 15.593.532,00 para a vertente militar (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2006), sendo o restante do montante financeiro de responsabilidade das Emendas Parlamentares, as quais serão responsabilizadas por grande parte do aporte financeira nos anos seguintes do PCN.

Em 2012, foi criada a Unidade Gestora (UG) do Programa, que possibilitou a geração de recursos orçamentários e financeiros provenientes de emendas parlamentares. A criação da UG possibilitou alocação mais efetiva desses recursos, contribuindo para o desenvolvimento dessa iniciativa. Durante 2012, o orçamento disponível para o programa em sua vertente civil foi de 216 milhões, enquanto na vertente militar o valor gasto foi de quase 10 milhões (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016 d).

Pode-se perceber que, em contraposição a seu objetivo inicial, como exposto por Márcio Augusto Scherma (2015, p.127), o Programa Calha Norte dá mais ênfase o papel social do que o militar. As ameaças à soberania arroladas em 1985, como a forte presença de guerrilhas nas eminências das fronteiras brasileiras, deram lugar a uma maior preocupação com a melhoria da qualidade de vida da população presente na área. Considera-se mais relevante manter-se presente na região por meio da fixação da população e da prestação de serviços básicos povo do que permanecer para fins de dissuasão.

3.4.2 O Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON)

Em 2008, no intuito de fortalecer a segurança pública na fronteira, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) criou o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira, também conhecido como PRONASCI FRONTEIRAS, que integra o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), para lidar com alguns crimes típicos dessa região. O PEFRON é uma iniciativa que teve como inspiração o Grupo Especial de Fronteira (GEFRON) do estado do Mato Grosso, criado para engendrar uma articulação entre as polícias militar e civil no combate aos ilícitos fronteiriços no estado. Essa iniciativa teve respaldo da população e resultados positivos nos indicadores de segurança pública (MAUROZAN, 2003). O GEFRON possibilitou uma abordagem focalizada nos principais problemas da segurança pública fronteiriça do estado do Mato Grosso, mas algumas limitações, como as de efetivo, e a necessidade de articulação com outros órgãos demonstram os desafios persistentes. O Exemplo do GEFRON serviu como base para a formulação do PEFRON com o intuito de minimizar o impacto dos ilícitos transfronteiriços na segurança brasileira.

O Departamento de Operações de Fronteiras (DOF), criado em 1996, mas herdeiro das atribuições do Grupo de Operações de Fronteira criado em 1987, do estado do Mato Grosso do Sul, responsável pela fronteira entre Brasil e Bolívia, passou a contar, a partir de 2006, com a Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes de Fronteira (DEFRON), que

também serviu como exemplo para o estabelecimento do PEFRON. De fato, alguns estados brasileiros, assim como as Forças Armadas, já vinham atuando no policiamento fronteiro. O Exército Brasileiro possui os Pelotões Especiais de Fronteira, que são destacamentos responsáveis por monitorar e proteger o território nacional, sendo a parte mais a frente das Forças Armadas, eles também atuam para conter a entrada de ilícitos nas fronteiras norte do país. Um avanço legal nesse intuito foi a alteração da Lei Complementar 97 de 1999 pela Lei Complementar 117 de 2004, conferindo às Forças Armadas, em especial ao Exército, o poder de polícia na faixa de fronteira na atividade e preservação da segurança pública. Esses avanços desenharam o contexto no qual o PEFRON é estabelecido.

O PEFRON contempla a criação de unidades móveis de policiamento (PEFRONs) equipadas com aviões anfíbios, helicópteros e lanchas aptas a se deslocarem com rapidez. Esperava-se a instalação de 11 unidades móveis no primeiro ano. Em seu marco, foram treinados 1048 policiais e gastos 21.591.778,65 reais entre 2009 e 2010 (BUENO, 2014). Em um primeiro momento, o projeto abriu caminho para as operações integradas entre forças policiais e representou importante marco na ação governamental, visando à segurança nas fronteiras. A experiência contribuiu diretamente para a articulação, em 2010, do Plano Estratégico de Fronteiras, o qual incorporaria os aprendizados do PEFRON como uma de suas frentes de ação dentro de um escopo mais amplo de segurança pública para as fronteiras.

A principal crítica ao PEFRON sustenta que sua criação foi realizada sem a busca de harmonização e interlocução com as Forças Armadas, que historicamente são responsáveis pela proteção fronteira (BRITO, 2009), mas também pode-se destacar a busca pela uniformidade das polícias de fronteiras, as quais apresentam necessidades distintas em termos de vestimenta, acessórios e equipamentos conforme as características de cada fronteira. Além disso, o propósito dessa iniciativa, inserida no contexto de vastidão das fronteiras brasileiras, da estrutura defasada e da falta de recursos humanos e materiais para o policiamento das fronteiras minaram seu impacto e eficácia. Posteriormente, o PEFRON será reformulado e incorporado na Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras (ENAFRON), iniciativa do Governo Dilma e que será discutida posteriormente. Os principais méritos do PEFRON são a articulação entre a polícia militar, a polícia civil e os peritos para a atuação na fronteira e o pensamento incipiente sobre um policiamento de fronteira com contornos nacionais. Essa política permitiu adicionar e qualificar novos atores para além dos militares na segurança das fronteiras brasileiras.

3.4.3 Apreciação do Governo Lula

O governo Lula é o marco de uma série de iniciativas voltadas para as fronteiras com o intuito de desenvolver e proteger essas regiões e também os grandes centros urbanos afetados, de diversos modos, pelas permeabilidades fronteiriças. No período, vislumbra-se o adensamento das bases de segurança pública e de defesa que conformam a capacidade do Estado para atuar na promoção da segurança nas zonas fronteiriças. Internacionalmente, é importante destacar a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu respectivo Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ambos em 2008. Nesse contexto, a diplomacia militar passa a ser um canal importante de diálogo no âmbito sul-americano, tanto bilateralmente quanto multilateralmente (MEDEIROS FILHO, 2009).

Os governos Lula foram marcados por uma série de avanços nas iniciativas para a fronteira brasileira. Na segurança pública, o PEFRON é a primeira política voltada exclusivamente para as regiões fronteiriças com o intuito de fortalecer os recursos humanos na atuação aos ilícitos fronteiriços e transnacionais. Na defesa nacional, a atualização da Política de Defesa Nacional e o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 2005 e 2008, respectivamente, são marcos importantes pelos balizamentos políticos que estabelecem para o tratamento da segurança nas áreas de fronteira. O governo Lula da Silva é caracterizado, sobretudo, pelo avanço das iniciativas federais que serviram de base para o Plano Estratégico de Fronteiras. Desse modo, o PDFF, a CDIF e o PEFRON são iniciativas que olham as fronteiras terrestres como um todo, ou seja, ao longo dos três arcos, considerando suas particularidades. O Calha Norte, o SIVAM e o SIPAM persistiram nesse governo e permaneceram focadas no arco fronteiro norte.

Na vertente do desenvolvimento, a instauração do PDFF representou significativo avanço na abordagem das políticas fronteiriças. A criação da CDIF representou esforço de articulação interinstitucional mediante o qual se procuraria harmonizar as diferentes agendas para a promoção do desenvolvimento fronteiro. Entretanto, a inexistência de articulação e de efetiva cooperação entre as diferentes iniciativas minaram muito de seus efeitos, demonstrando que a sobreposição da concepção de limites sobre a de fronteiras continuava a perpetuar a lógica das políticas fronteiriças, sempre voltadas para dentro e com baixo grau de articulação, reduzindo consideravelmente a realização de seus objetivos e metas.

O avanço das instituições de barreira e a tentativa de aumento da presença do Estado na fronteira conviveu com o contexto de integração regional e com tentativas incipientes de se buscar a cooperação fronteira. O Paradigma Realista das fronteiras predomina, portanto, no governo Lula, ainda que algumas ações na fronteira indiquem uma transição para um

Paradigma Transnacional, principalmente, nos Arcos Sul e Central, com base na ação dos Estados no campo da integração econômica.

3.5 O GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

O Governo Dilma Rousseff deu seguimento e ampliou iniciativas herdadas de seus antecessores, além de colocar em marcha um conjunto de novas iniciativas que objetivavam conferir maior organicidade à ação do Estado nos espaços fronteiriços. Exemplo do primeiro aspecto se depreende da execução orçamentária do Programa Calha Norte. Em 2013, o Programa obteve um dos seus maiores orçamentos, dispondo de cerca de 63 milhões para a vertente militar e de cerca de 312 milhões para a vertente civil, contando com 461 convênios firmados com o MD (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014). Entretanto, esse fato não se repetiu ano seguinte, tendo se registrado uma queda brusca no orçamento. Em 2014, a vertente civil teve uma despesa executada de 209 milhões, enquanto a militar obteve apenas 54 milhões (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016 d). Por fim, apesar das instabilidades políticas e econômicas que o país viveu em 2015, o Programa voltou a ter mais recursos alocados. Naquele ano, o Calha Norte garantiu sua maior despesa executada, com um total de R\$ 408 milhões, dos quais R\$ 357 mi foram investidos na parte civil e os outros R\$ 51 mi foram designados para a militar (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016d).

No Governo Dilma Rousseff, houve a primeira iniciativa de caráter nacional mais abrangente para a proteção das fronteiras. Nesse sentido, os avanços obtidos ao longo do período democrático nas iniciativas fronteiriças, finalmente, consubstanciam-se em um esforço de maior envergadura para lidar com os desafios e as inseguranças fronteiriças. Essa iniciativa é o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Destaca-se, também, sua reverberação na segurança pública por meio da Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras (ENAFRON), que é um marco para a segurança pública na faixa de fronteira e na articulação securitária com outros Ministérios e com os estados federados. O Plano também reverbera em operações que compõem as iniciativas mais ostensivas de proteção da fronteira, como a Operação Ágata, a Operação Fronteira Blindada e a Operação Sentinela.

O PEF e a ENAFRON merecem destaques por serem iniciativas pioneiras que marcam o contexto de segurança das fronteiras. O PEF é o primeiro Plano mais abrangente que considera a articulação entre defesa nacional, fiscalização tributária e segurança pública. O plano também ressalta a necessidade de se cooperar com os países vizinhos. A ENAFRON, por sua vez, representa a primeira estratégia articulada para lidar com a segurança pública na

fronteira como um todo, buscando desenvolver os mecanismos de pactuação com os Estados e de articulações com outros Ministérios e com países vizinhos. Ainda que sejam evidentes os limites dessas iniciativas, o impacto gerado de transformação na agenda política, na mudança gradual das relações entre instituições que atuam na fronteira e no próprio espaço que o tema ganha perante a opinião pública demonstram as virtudes dessas iniciativas e o desenvolvimento de uma nova abordagem para as fronteiras brasileiras.

Outras iniciativas – a transferência do CENSIPAM para o Ministério da Defesa, consolidando os avanços do SIPAM e SIVAM, e a criação do SISFRON em conjunção com a continuação da CDIF e do Calha Norte – também demonstram o caráter estratégico e o fôlego das iniciativas fronteiriças nesse período. Destacam-se, principalmente, as iniciativas voltadas para a segurança e defesa por conta, dentre outros motivos, da aproximação dos grandes eventos que ocorreriam, como a Jornada Mundial da Juventude em 2013, Copa das Confederações em 2013, Copa do Mundo em 2014, Olimpíadas em 2016 e Paraolimpíadas em 2016.

3.5.1 O Plano Estratégico de Fronteiras

No Governo Dilma foi criado, em 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) destinado à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública. O Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu o PEF, sob a coordenação do Vice-Presidente da República Michel Temer, e procurava integrar as ações dos diversos Ministérios e dos poderes públicos locais. Esse Plano foi criado devido aos principais desafios com os quais lidavam os órgãos públicos para a efetivação e sustentabilidade das políticas para as fronteiras: a ação articulada e integrada no âmbito nacional e a cooperação com os países vizinhos (BRASIL. SENASP, 2014).

O PEF representa, no campo da segurança pública, o ponto de convergência das iniciativas deslanchadas com o Programa Calha Norte, de iniciativas anteriores da Receita Federal contra o contrabando na faixa de fronteira e daquelas empreendidas a partir de 2009, envolvendo a criação dos PEFRONs e, paralelamente, do crescente envolvimento das Forças Armadas com as questões de segurança pública nas fronteiras. O Plano objetivou integrar vertentes distintas de segurança pública e de defesa nacional com o intuito de combater os ilícitos por meio da coordenação dos projetos dos Ministérios da Fazenda, Justiça e Defesa.

O PEF tem como diretriz a articulação interna dos diversos agentes de segurança pública, de fiscalização e da defesa nacional, assim como a integração, no âmbito externo, com os países vizinhos. Desse modo, a construção de confiança torna-se central nesse Plano. Além disso, a melhoria estrutural e o aumento de pessoal também são relevantes. No sentido de se alcançar esses objetivos, o PEF conta com dois órgãos para realizar a articulação política interna: o Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF) e o Centro de Operações Conjuntas (COC). Ambos os órgãos têm a função de implementar o PEF, articulando e integrando, conforme as atribuições de cada um, os diversos atores envolvidos com a segurança fronteiriça.

A interlocução com os estados e municípios é estabelecida pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), instâncias colegiadas integradas, que foram criadas nos estados e que são compostos por autoridades federais e estaduais que atuam na prevenção, no controle, na fiscalização e na repressão de delitos transfronteiriços. Os GGIFs estão incumbidos, dentre outros aspectos, de definir as áreas prioritárias de sua atuação, propor e coordenar a integração das ações nos estados, de apoiar as secretarias e polícias estaduais, a Polícia Federal e os órgãos de fiscalização municipais, de propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira (BRASIL Decreto nº 7.496, 2011).

No trabalho de Neves (2016), constata-se que apesar da importância do GGIF para as políticas de fronteiras há um paradoxo, representado, de um lado, pelo avanço na integração que o GGIF possibilita, mas, de outro, pelas sérias limitações dessa integração entre as instituições brasileiras e dessas com as instituições vizinhas. A falta de governança nas esferas políticas mais elevadas que pudessem articular os órgãos envolvidos no Plano, assim como o não comprometimento das principais autoridades políticas envolvidas com o PEF fragilizam o GGIF e seu alcance. Além disso, Neves (2016) aponta uma série de fatores que dificultam a integração por meio do GGIF, como a falta de maturidade institucional, de mecanismos de estabelecimento de pactos, controle, avaliação e de cooperação internacional que permitam ações integradas e a mudança de mentalidade sobre o assunto.

No plano operacional, o Plano Estratégico de Fronteiras apoia-se nos Centros de Operações Conjuntas, integrados por representantes de todas as Forças participantes de operações. Três operações têm sido conduzidas no marco do Plano, sob a égide do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda, respectivamente. O Ministério da Defesa lidera a Operação Ágata, conduzida pelas Forças Armadas em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira para combater

delitos transfronteiriços e ambientais. O Ministério da Justiça mantém uma operação de caráter permanente, a Operação Sentinela, que envolve fundamentalmente a Polícia Federal, as polícias civis e militares dos estados, a Polícia Rodoviária Federal, as Forças Armadas, a Força Nacional de Segurança Pública e a Receita Federal. O Ministério da Fazenda, por meio do Departamento da Receita Federal lidera a Operação Fronteira Blindada, que já existia em caráter reduzido anteriormente ao PEF, mas que ganhou maior abrangência e passou a buscar a articulação com demais órgãos na faixa de fronteira, sendo uma operação também de caráter permanente. Essas operações se tornaram a face mais visível das ações federais nas fronteiras, sendo responsáveis diretas pelo significativo aumento da apreensão de drogas, armas e contrabando observado desde sua implementação.

As Operações Ágata ocorrem em períodos pré-determinados, sendo os países vizinhos comunicados previamente e convidados a auxiliar nas atividades das operações (ZAIA, 2013)¹¹. Uma das principais críticas em relação às Operações Ágatas é que estariam

¹¹ A Operação Ágata 1, que ocorreu de 5 a 20 de agosto de 2011, combateu os crimes transfronteiriços e ambientais na região de Tabatinga e “Cachorro Grande” na divisa com a Colômbia. Entre os objetivos dessa operação estavam a redução dos índices de criminalidade na região, a coordenação do planejamento entre militares e agentes da segurança pública, aumento da presença do Estado e apoio a população residente na faixa de fronteira (ZAIA, 2013).

A Operação Ágata 2, ocorreu de 12 a 16 de setembro de 2011, nas fronteiras sul e centro-oeste com o Paraguai, Argentina e Uruguai, entre Guaira e Chuí. As principais metas foram a checagem de aeronaves e de combustível, atracadouros clandestinos, patrulha naval na calha dos rios, bloqueio e controle das estradas, reconhecimento especializado da fronteira, revista de veículos, embarcações, interceptação de aeronaves suspeitas (ZAIA, 2013).

A Operação Ágata 3, ocorreu entre 22 de novembro a 7 de dezembro de 2011, atuando em mais de seis mil quilômetros de Bahia Negra, em Mato Grosso do Sul, até Tabatinga, no Amazonas, margeando o Paraguai, a Bolívia e o Peru (ZAIA, 2013).

A Operação Ágata 4, ocorreu entre 2 e 17 de maio de 2012, nas fronteiras com Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. O principal objetivo dessa operação foi mapear essa área fronteira, que é considerado um ponto cego para o país devido à baixa presença estatal na região, para adensar a presença do Estado nessas fronteiras (ZAIA, 2013).

A Operação Ágata 5, ocorreu entre 6 e 20 de agosto de 2012, na faixa de fronteira brasileira com a Argentina, Uruguai e Paraguai entre as cidades de Chuí em Rio Grande do Sul e Corumbá no Mato Grosso do Sul. O seu principal objetivo era intensificar a presença brasileira na fronteira e combater os ilícitos transfronteiriços e ambientais, ao mesmo tempo, em que se melhora a interoperabilidade entre as Forças e as demais agências de segurança e fiscalização (ZAIA, 2013; DEFESA NET, 2012).

A Operação Ágata 6, ocorreu entre 6 e 22 de outubro de 2012, nas fronteiras do Brasil com Peru e Bolívia, abrangendo os estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul de Coimbra (MS) até Gilbratar (AC) (ZAIA, 2013).

A operação Ágata 7, ocorreu entre 18 de maio e 6 de junho de 2013, nas fronteiras com Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, Bolívia, Peru, Paraguai, Argentina e Uruguai, sendo a mais abrangente até então, incluindo as fronteiras brasileiras do Oiapoque ao Chuí. Essa Operação ocorreu às vésperas da Copa das Confederações e antes da Jornada Mundial da Juventude com o intuito de passar um pente fino nas fronteiras, combater os ilícitos transnacionais e aprofundar a presença do Estado nessas regiões (ZAIA, 2013).

A Operação Ágata 8, ocorreu entre 5 e 21 de maio de 2014, por toda a fronteira brasileira, em semelhança à Operação Ágata 7, mas dobrando o número de apreensões quando comparada à Operação anterior. A Operação Ágata 8 ocorreu anteriormente a Copa do Mundo com o intuito de proteger a fronteira antes de um evento de grande porte, para além de seus objetivos tradicionais (OLIVEIRA, 2014; BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

Operação Ágata 9, ocorreu entre 21 de julho e 1 de agosto de 2015, nas fronteiras brasileiras com a Bolívia e o Paraguai, abrangendo a extensão territorial dos municípios de Vista Alegre do Abunã (RO) até Foz do Iguçu

voltadas aos grandes centros do país, tentando interromper os fluxos que vão em direção a eles, afetando severamente a economia local quando realizadas. Criticamente, atuam de forma a criminalizar as práticas fronteiriças que, após o fim das operações pontuais, voltam a transcorrer naturalmente e sem alterar significativamente a realidade securitária de quem vive na fronteira (ALMEIDA, 2015). Já a Operação Sentinela e a Fronteira Blindada existem desde antes do PEF, sendo readequadas após 2011, para compor as iniciativas sob a ótica desse Plano (ALMEIDA, 2015).

O Plano Estratégico de Fronteiras une Defesa, Segurança Pública e Receita Federal e tornou-se o marco legal que guia as políticas de segurança para a faixa de fronteira, mas encontra seu limite no que diz respeito ao estabelecimento de instâncias de atuação conjunta entre os órgãos federais e estaduais. A articulação entre órgãos é um dos fundamentos do PEF, mas a falta de elaboração de um modelo de atuação conjunta para as operações diárias que evite a sobreposição ou a lacuna de funções pelos diversos órgãos envolvidos demonstra a baixa institucionalização da articulação. No PEF, não é claro quais devam ser os atores envolvidos e como devem ser coordenados, o que significa que a articulação interna e a cooperação e integração com os países vizinhos ocorre de modo informal com base nas afinidades interpessoais. Desse modo, o PEF induz a articulação e a cooperação, mas não fornece as bases sustentáveis para sua continuação, o que impede que seus objetivos sejam plenamente alcançados, já que não foram emitidos documentos oficiais posteriores que sistematizem a coordenação interna e externa (BRASIL.TCU, 2015).

(PR). Os objetivos dessa operação se mantêm em relação às demais, como intensificação da presença brasileira e combate aos diversos ilícitos fronteiriços. A principal novidade dessa Operação foi a utilização do Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015a).

A Operação Ágata 10, ocorreu entre 21 e 30 de outubro, simultaneamente em duas localidades do arco fronteiriço norte. A primeira, engloba os 9,6 mil quilômetros que vão desde o município de Acrelândia (AC) até a cidade de Caroebe (RR) e os 1,8 mil quilômetros nos limites do estado do Pará e Roraima com o município de Oiapoque (AP), margeando, no primeiro caso, os países de Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela e Guiana; e, no segundo caso, os países da Guiana, Suriname e Guiana Francesa. A diferença dessa Operação se deveu à realizações de ações pontuais e surpresas, e avanços no uso da inteligência interinstitucional para efetivação das ações em campo. Os principais objetivos dessa Operação foram atuar contra o crime ambiental, o garimpo ilegal, o contrabando e o descaminho, desativar pistas de pouso clandestinas e reprimir o tráfico de drogas e a pesca predatória (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b).

A Operação Ágata 11, ocorreu entre 13 e 22 de junho de 2016, sendo a última realizada no escopo dessa pesquisa. Essa operação ocorreu simultaneamente nas áreas dos Comando Militares da Amazônia (CMA), do Oeste (CMO) e do Sul (CMS), englobando as dos 11 estados brasileiros fronteiriços, margeando a fronteira com dez países (Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa) (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016e). Essa operação abrangente deveu-se a necessidade de proteger as fronteiras do país antes da realização dos eventos das Olimpíadas e Paraolimpíadas, para além de seus tradicionais objetivos. É importante ressaltar que todas as operações possuem sua dimensão social, a qual é responsável pela entrega de remédio, tratamento bucal, atendimento médico, vacinação, entre outras ações sociais.

Em entrevista que consta no Apêndice B dessa dissertação, Alex Jorge das Neves, ex-coordenador da ENAFRON, vai na mesma direção do relatório do TCU, ao afirmar que o Plano foi uma política que não deu certo por não contar com mecanismos de articulação entre os Ministérios e por ser incapaz de induzir uma articulação no plano operacional consolidada e cooperação significativa com os países vizinhos. Esses fatores contribuíram para minar a existência dessa política ao fim do Governo Dilma Rousseff. Entretanto, Neves destaca a importância do Plano como um marco para se pensar a articulação, a cooperação e a integração fronteiriça no âmbito da segurança pública por ele ser responsável por induzir iniciativas nesse sentido. Além disso, as fronteiras são inscritas na pauta política (NEVES, 2017).

3.5.2 Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)

Na órbita do Ministério da Justiça, o PEF apoia-se em projetos e ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal e da Secretaria Nacional de Justiça. Do ponto de vista do planejamento de políticas de segurança pública para as fronteiras, tem como componente central neste Ministério um programa específico, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), entabulada desde a Secretaria Nacional de Segurança Pública com os objetivos de promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo e incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações para otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira. Também com o propósito de ensejar essa articulação e de estimulá-la nas esferas estaduais, foi solicitado a cada estado formular seu Plano Estadual de Segurança nas Fronteiras, o qual deve também servir para o planejamento de repasse de recursos da União nos anos vindouros. A ENAFRON propicia, portanto, a reverberação política do Plano Estratégico de Fronteiras na dimensão da segurança pública.

O Programa ENAFRON é formado por um grupo de projetos que se relacionam e são gerenciados de maneira coordenada para a obtenção de benefícios e controle que não seriam possíveis se eles fossem realizados individualmente. A ENAFRON foi baseada em seis eixos: a) diagnóstico, acompanhamento e avaliação; b) integração sistêmica e cooperação; c) política nacional uniforme; d) inovações tecnológicas; e) política de pessoal; e f) inteligência de segurança pública. Esses seis eixos se desdobram em uma série de iniciativas e ações e se baseiam-se nos sucessos e limites de ações anteriores para a segurança

das fronteiras (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012). O objetivo geral do Programa é melhorar a prevenção e o combate aos delitos transfronteiriços e praticados na faixa de fronteira conjuntamente com os estados e municípios (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

A ENAFRON tem entre seus objetivos também aperfeiçoar o combate à criminalidade, principalmente com base em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para coibir o tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção, enfrentando, assim, os ilícitos característicos da região de fronteira e intensificando a fiscalização do fluxo migratório (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). No intuito de se alcançar esses objetivos era necessário conseguir a pactuação com todos os estados fronteiriços, o que foi alcançado plenamente em 2012. Essa coordenação gerou responsabilidades mútuas entre a União e os estados no combate aos crimes fronteiriços, possibilitando a realização de vários projetos, como criação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras, etc¹².

A crescente relevância do tema da segurança pública para as fronteiras é percebida pela elevação do orçamento da ENAFRON em relação ao orçamento do PEFRON. Em 2012, quando o orçamento atinge seu nível máximo para declinar nos anos seguintes¹³, é o ápice orçamentário da ENAFRON. Em relação à parceria estabelecida entre a ENAFRON e os estados fronteiriços pode-se destacar a padronização de processos de coleta, tratamento e análise de dados criminais conforme as diretrizes do Ministério da Justiça (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Além disso, pode-se destacar a figura do interlocutor estadual, que é responsável por manter o contato contínuo da ENAFRON com os estados, auxiliando-os e negociando a pactuação necessário para alcance dos resultados.

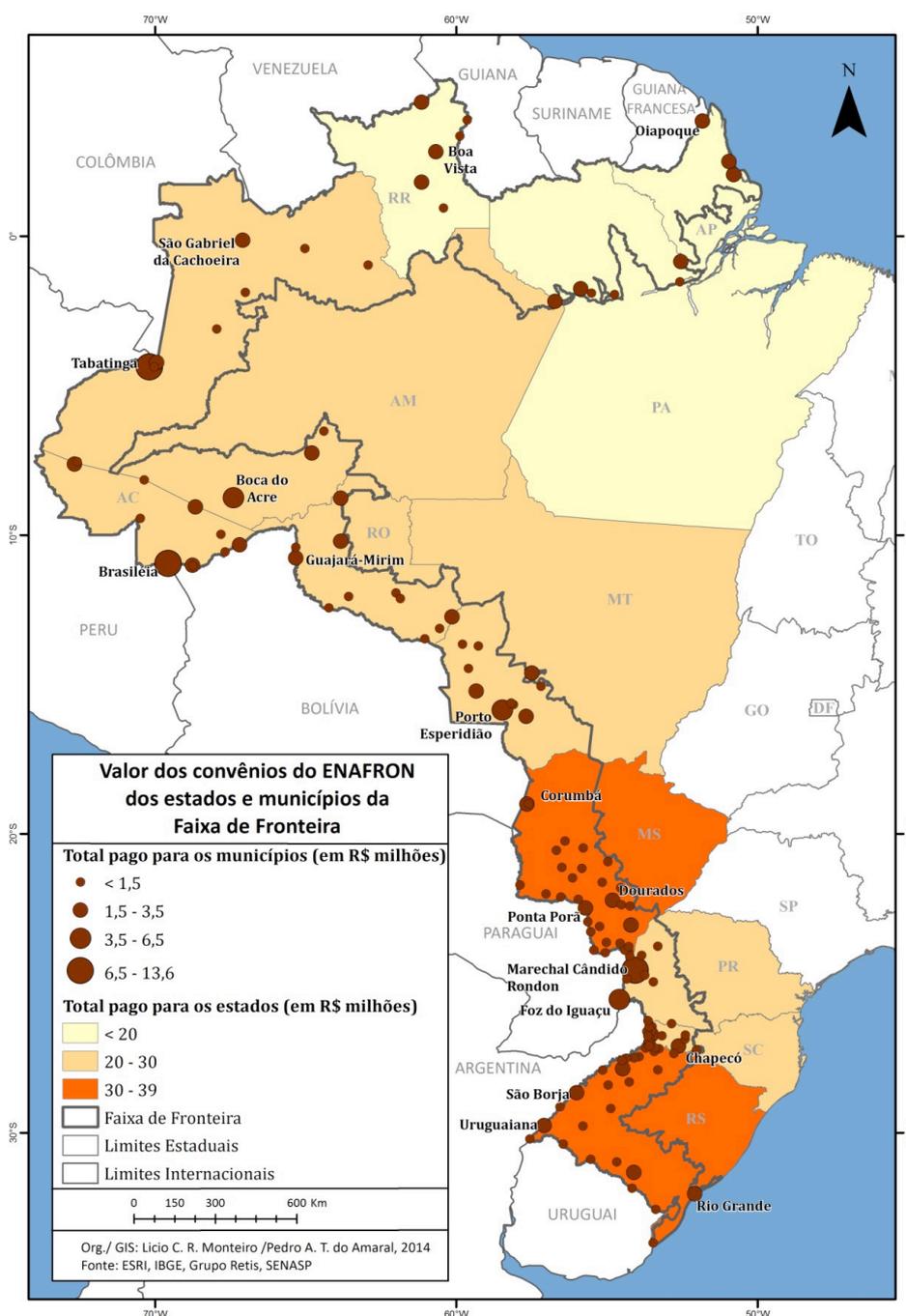
O Mapa 7 mostra a dispersão e o grau de investimentos, conforme o valor dos convênios firmados, por estado e municípios na faixa de fronteira. Inclui 219 municípios, considerando também 41 municípios que ainda tinha convênios firmados com o PEFRON,

¹² Auxílio ao reaparelhamento dos órgãos estaduais de segurança pública; capacitação de profissionais que atuam na fronteira; procedimentos operacionais para atuação na fronteira; grupo de trabalho de radiocomunicação integrada; sistema de radiocomunicação digital; diretrizes da política de pessoal para os profissionais de segurança pública que atuam na fronteira (PNUD); pesquisa sobre segurança pública nas fronteiras (UFRJ – Retis e NÉCVU); Sistema de Videomonitoramento nas fronteiras; e consultorias sobre as boas práticas das políticas, planos, programas e projetos no Brasil, Estados Unidos, México, União Europeia, China, Rússia e Índia, que possam ter relação com o PEF e a ENAFRON (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

¹³ O primeiro ano da ENAFRON, 2011, teve um orçamento 84% maior do que no último ano, 2010, do PEFRON. O orçamento da ENAFRON de 2011 até 2014 girou em torno de 412.281.117,68 reais, sendo que em 2011 o orçamento foi de 76.444.650,50; em 2012 foi de 192.962.341,54; em 2013 foi de 83.858.694,00; e em 2014 foi de 59.018.431,64. Desse modo, o ENAFRON teve seu auge orçamentário em 2012 e um constante declínio posteriormente (BUENO, 2014). Os anos de 2011, 2012 e 2014 são os mais marcantes do ponto de vista de financiamento para a estruturação das Polícias Militares, Cíveis e Perícia nos municípios prioritários da faixa de fronteira (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

para além dos 178 firmados com a ENAFRON (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Percebe-se pelo mapa que as cidades-gêmeas tendem a captar maiores recursos devido a sua posição estratégica, o que torna os Arco Central e Sul mais densos em termos de investimentos, devido ao próprio nível de urbanização fronteiriça dessas regiões.

Mapa 7 – Valor dos convênios do ENAFRON dos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013)



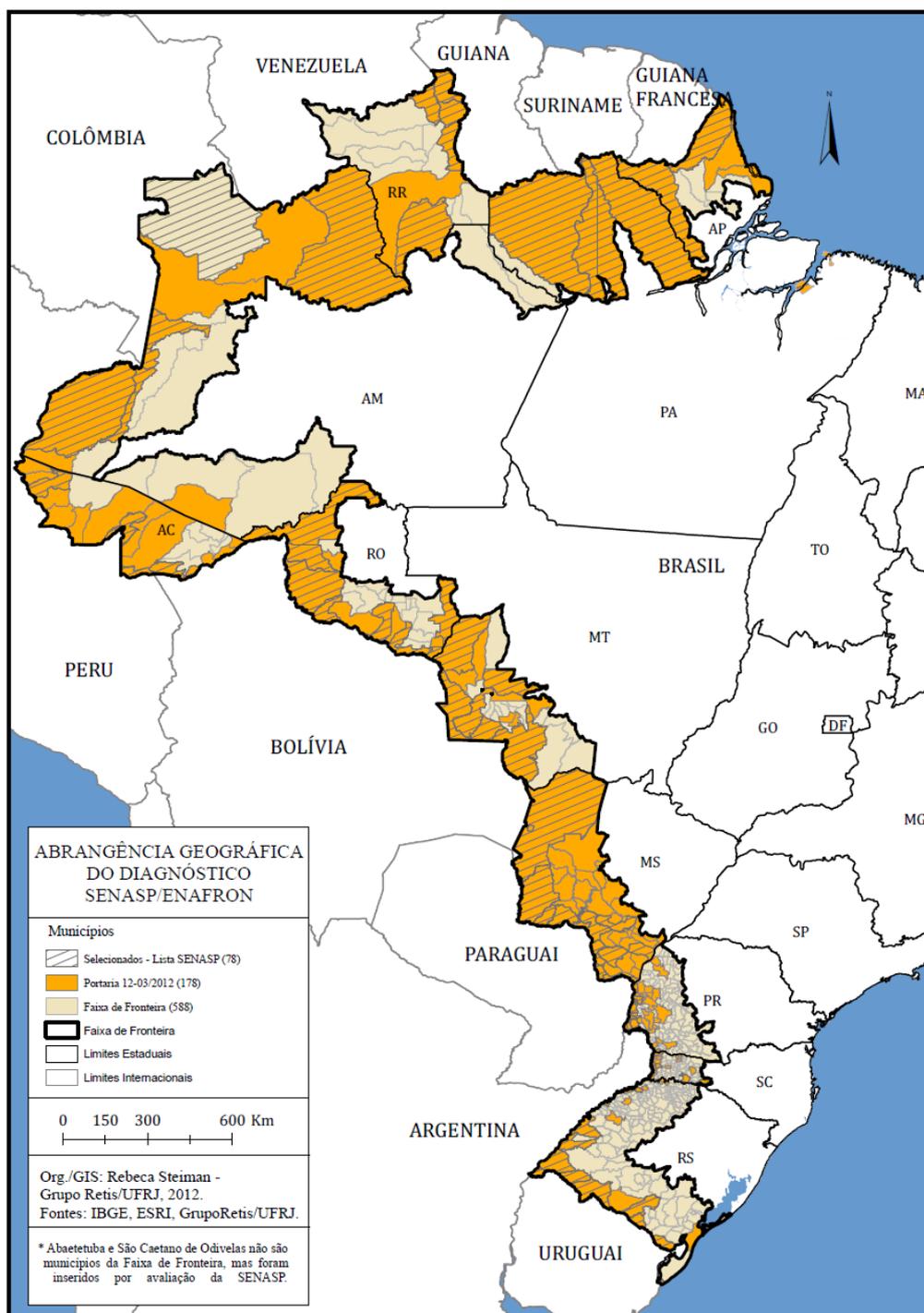
Fonte: Neves; Silva; Monteiro (2016).

A ENAFRON representou um importante avanço em um sentido que não foi alcançado por outras iniciativas. Ela foi capaz de inscrever os temas de fronteira como prioridade nas agendas dos governos estaduais por meio da combinação de componentes de planejamento dado pelos planos estaduais de segurança pública nas fronteiras e do provimento de recursos financeiros e materiais combinados com o monitoramento dos dados que permitam auferir a eficácia na sua aplicação e, assim, retroalimentar a própria política. Além disso, a ENAFRON, no âmbito da SENASP, foi a única instituição que buscou promover efetivamente a articulação; outras iniciativas no âmbito do PEF não buscaram a efetiva articulação com demais atores. Nesse sentido, a falta de um mecanismo de articulação no âmbito político minou muito dos resultados e do avanço da articulação no âmbito técnico-operacional das iniciativas de segurança pública para as fronteiras (NEVES, 2017).

A implantação dos GGIFs no marco dos Estados e municípios deve também ser destacada pelo que representa no engajamento destes com ações federais, assim como a cooperação entabulada com as universidades para a obtenção e análise de dados que subsidiem o planejamento das políticas públicas no campo da segurança nas diferentes esferas de governo.

Apesar desses importantes avanços e sucessos quanto à coordenação e ao envolvimento dos Estados, a ENAFRON enfrenta, desde sua criação, alguns problemas de articulação com as unidades federativas, dada a reticência dos governos estaduais para com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), já que ações passadas não haviam tido sucesso, na visão dos governos estaduais, por dificuldades de execução do próprio Governo Federal. A forma encontrada para vencer tais reticências e minimizar os problemas de execução foi a abertura de editais estaduais para trabalho em 60 municípios fronteiriços considerados os mais problemáticos. Visava-se estabelecer condições que assegurassem que as ações fossem implementadas efetivamente nas áreas mais críticas, não somente nas capitais. Posteriormente, ainda que as dificuldades na interlocução com estados não estivessem plenamente superadas, a pactuação com os estados permitiu avançar na expansão da ENAFRON, tendo a Portaria Ministerial nº 12, de 16 de março de 2012, definido 178 municípios prioritários, incluindo São Caetano de Odivelas (PA), Abaetetuba (PA) e Tefé (AM) que não fazem parte da faixa de fronteira, mas são considerados estratégicos (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). O Mapa 8 apresenta uma noção do alcance da ENAFRON na faixa de fronteira.

Mapa 8 – Abrangência geográfica do Diagnóstico SENASP/ENAFRON (2012)



Fonte: NECVU/Retis (2013) apud Neves; Silva; Monteiro (2016).

Uma das vias de diálogo entre o governo federal e os Estados transcorre por meio dos GGIF e de Câmaras Temáticas Estaduais, uma vez que nem todos os estados implantaram os GGIF. Ocorrem Reuniões Nacionais anualmente para analisar o andamento do programa e promover o intercâmbio de experiências e boas práticas a nível federal. Trata-se de uma coordenação mais próxima do processo, pois muitos gargalos são derivados de problemas de

articulação entre os órgãos. Nesse sentido, o suporte prestado pela ENAFRON para a instalação dos GGIF foi extremamente importante para o prosseguimento das demais iniciativas do Programa (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

As visitas técnicas, os Simpósios Estaduais e os Encontros Técnicos da ENAFRON realizados nas fronteiras, normalmente nas cidades-gêmeas, pela ENAFRON-SENASP, em parceria com os estados, busca aproximar a percepção federal da fronteira das percepções locais, que julgam a realidade fronteiriça de maneira distinta, criticando, muitas vezes, o distanciamento da União dos desafios presentes na fronteira. Desse modo, a ENAFRON age diretamente na alteração da percepção do centro sobre a segurança na fronteira, assim como busca aproximar a fronteira, enquanto periferia do sistema político, do processo de gestão política para produzir políticas mais ajustadas às necessidades daquela realidade (BRASIL. SENASP, 2014).

No PEF e na ENAFRON, persiste uma área a ser melhor trabalhada, o diálogo e a coordenação entre os estados da faixa de fronteira e aquelas cuja população mais consomem drogas. No mesmo sentido, os recentes balanços dos resultados das operações deflagradas no marco do Plano Estratégico de Fronteiras retratam avanços na repressão ao crime organizado nas fronteiras brasileiras, mas ainda persistem lacunas importantes como a ausência de uma visão de segurança pública integrada e de uma cultura de cooperação entre polícias. As sucessivas operações conjuntas são essenciais para alterar essa realidade, mas a mudança de cultura institucional se produz em uma escala de tempo maior. Outra falha observada é o déficit de articulação com o MRE, tradicionalmente afastado das questões afetas à segurança pública para além do que compreende a atividade consular.

A articulação da ENAFRON com o MRE é considerada insuficiente na visão dos gestores do Programa e por agentes diplomáticos, que apontam ser ainda preciso maior esforço diplomático para uniformização da política de segurança pública nas fronteiras em nível bilateral e regional e para que o diálogo e a articulação formal do Brasil com os vizinhos possa se dar por meio de operações e exercícios conjuntos para além da doação de equipamentos, capacitação de profissionais, intercâmbio de informações, temas que pautam as ações no presente (NEVES, 2017). Há, portanto, importante déficit em matéria de integração transfronteiriça, cuja superação requer um mais estreito relacionamento entre as instâncias políticas da segurança pública nos diferentes planos de governo e o aparato diplomático. Enquanto isso, alguns GGIFs abrem espaço para que representantes das forças policiais presentes nos municípios limítrofes de países vizinhos que participem, a convite, de suas reuniões, abrindo, assim, uma frente de diálogo que, por sua relativa informalidade, é vista

com reservas pelo MRE (NEVES, 2016). Nesse sentido, a cooperação em matéria de segurança com os países vizinhos ocorre de maneira esporádica em meio à desconfiança, sem que haja planejamento mais amplo que conte com a intermediação do Ministério das Relações Exteriores (NEVES, 2017; BRASIL.TCU, 2015).

Os recursos próprios da ENAFRON duraram até o ano de 2014, após essa data continua suas funções mediante os estados que pactuaram junto a SENASP, mas tem, gradativamente, suas atribuições e funcionamento mudado em relação ao período de 2011-2014. Em 2016, a ENAFRON é absorvida pelo Programa de Proteção Integrado das Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto 8.903/2016, que subordina a gestão de políticas públicas de segurança pública nas fronteiras do Ministério da Justiça ao Gabinete da Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) por meio da participação da SENASP no Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrado de Fronteira (PEREIRA, 2017).

O Programa ENAFRON, nos termos que foi criado, não teve continuidade por conta da alteração que as políticas fronteiriças passaram no âmbito de gestão política, como o fim do PEF e o começo do PPIF, e as consequências disso na gestão política da segurança e defesa das fronteiras. Nesse sentido, Neves (2017) afirma que

o que eu vejo é que essa política parou nesse estágio, no início da consolidação. Então você me pergunta deu certo? Eu acredito que ela estava no caminho certo, mas a política de uma forma geral, ela não deu certo porque não teve continuidade, se uma política não tem continuidade ela não prospera, ainda que tenha tido resultados. Não deu certo por contar com severas limitações e por não contar com mecanismos de priorização e de articulação, esta é minha visão.

Entre os motivos citados por Neves (2017) na entrevista, podemos destacar a falta de articulação no nível político e maior envolvimento das autoridades com a política e a falta de sinergia dos outros Ministérios para o desenvolvimento de esforços conjuntos nas fronteiras. Nesse sentido, os avanços técnicos e operacionais transcorreram dentro dos limites que foram impostos, conseguindo, ainda assim, mudanças substanciais na maneira que a segurança pública para as fronteiras era gestada anteriormente (NEVES, 2017).

3.5.3 O CENSIPAM na estrutura do Ministério da Defesa

O CENSIPAM foi inaugurado em 2002, sendo vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Seu objetivo fundamental é gerenciar o SIPAM e o SIVAM. Desse modo, a gestão oriunda desse Centro aumentaria o nível de informações da região amazônica, auxiliando a implementação de políticas e tomadas de decisão. O compartilhamento de dados ajudaria os órgãos atuantes a definirem estratégias conjuntas, otimizando o combate a possíveis crimes e delitos.

A partir de 2011, o CENSIPAM passou a ser de responsabilidade do Ministério da Defesa com base no Decreto nº 7.424, de 5 de janeiro de 2011. Com isso, há um maior comprometimento do órgão com outros programas do MD, como as Operações Ágata, bem como um alinhamento com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa. Apesar do caráter militar que lhe é muitas vezes conferido, o Centro participa diretamente em âmbitos sociais, como o programa Terra Legal e a Operação Arco Verde no intuito de promover a sustentabilidade e a regularização da terra (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

É notável o amadurecimento da instituição para adoção de políticas desde sua criação, há mais de uma década. Atualmente, é referência no uso de sensoriamento remoto, o que possibilita parcerias e aproximações com outros países, como foram os casos do Seminário Sul-Americano de Monitoramento de Áreas Especiais promovido pelo CENSIPAM para a discussão de um gerenciamento comum da região amazônica, o qual foi um desdobramento IV Reunião do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS/Unasul), e a negociação entre Brasil e China em 2014. Na ocasião, os países celebraram um acordo na jurisdição do SIPAM para o fomento da cooperação em matéria de defesa (BRASIL. SIPAM, 2016a). Esse amadurecimento, desde a criação do SIPAM até a inauguração do CENSIPAM, representa uma mitigação das desconfiças apontadas por Miyamoto (2011) quando da criação do SIPAM no governo Collor sem a consulta dos demais países vizinhos na região, o que demonstra um avanço para uma percepção securitária que inclua elementos de cooperação e de integração com os demais vizinhos e outros países do globo.

Apesar de ser uma instituição relativamente nova, o CENSIPAM conta com três Centros Regionais (Belém, Manaus e Porto Velho) e uma coordenação, situada em Brasília, o que redireciona um orçamento significativo para os seus projetos, como o Cartografia da Amazônia, para qual já foram investidos R\$ 333 milhões. Ademais, seus equipamentos – principalmente as antenas de monitoramento – auxiliam em dois âmbitos: o militar, como já explicitado, e o social, por meio de ação conjunta com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no qual 166 antenas (das 540 totais) são utilizadas para o

cadastro das famílias em programas sociais como o Bolsa Família (BRASIL. SIPAM, 2016b).

Apesar da sua importância, o CENSIPAM passa por uma fase crítica em seus orçamentos. De 2012 até 2015, os recursos alocados para o setor de investimento no órgão diminuíram consideravelmente, indo de 13 para 8 milhões de reais (com exceção de 2014, quando os gastos foram de 16 milhões). Ademais, seu custeio cresceu, passando de cerca de R\$ 9 milhões em 2012 para R\$ 39 milhões em 2015 (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016d).

Apresentando-se com uma das principais ferramentas do CENSIPAM, o SIVAM adquiriu a função de reforço para a Força Aérea Brasileira (FAB) no monitoramento do espaço aéreo brasileiro na Amazônia Legal. A operacionalidade do SIVAM decorre de um projeto multidisciplinar de estrutura comum e integrada a fim de adquirir, visualizar, processar, armazenar e difundir dados e imagens para a utilização dos órgãos da região. Os dados e imagens produzidos são referentes ao sensoriamento remoto por satélite e ao sensoriamento aéreo para a vigilância e controle de tráfego aéreo e de superfície, auxílio à navegação aérea, monitoramento de comunicações, redes de telecomunicações e tratamento e visualização de dados. Essa grande base de dados é armazenada e difundida entre os órgãos envolvidos no SIPAM (FAGUNDES, 2013 apud SCHERMA, 2015).

Criado com um investimento de 1.4 bilhão de dólares, quantia alta à época, o sistema tecnológico proveniente do Sistema desponta como um dos principais alicerces na coleta de informações para as tomadas de decisão. Entretanto, tornou-se mais conhecido publicamente após uma série de denúncias sobre tráfico de influência de parlamentares brasileiros envolvendo as empresas que estavam na disputa da licitação do projeto no governo FHC. Apesar do seu início conturbado, o SIVAM se desenvolveu e em 2005 já auxiliava no projeto de criação do Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA IV), ampliando a soberania brasileira na região e melhorando os aportes de comunicação e controle de fluxo aéreo (BRASIL. CINDACTA IV, 2016). Mesmo sendo considerado um dispositivo chave para a proteção das fronteiras, o SIVAM conta com um orçamento baixo. Em 2012, as despesas executadas pelo Ministério da Defesa foram de apenas R\$ 909 mil, sendo subtraído ainda mais em 2014, com R\$ 66 mil.

3.5.4 O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

Outra importante iniciativa para a proteção fronteiriça é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Concebido como um sistema integrado de sensoriamento, auxílio à tomada de decisão e de emprego operacional com o objetivo de fortalecer o papel do Estado na faixa fronteiriça, o SISFRON surgiu por meio da demanda de uma estratégia capaz de estabelecer comunicação com diversos órgãos e que pudesse abranger toda a fronteira brasileira. Sua idealização surgiu em 2009 como parte da Estratégia Nacional de Defesa, na qual há a orientação para o seguimento do tripé mobilidade, monitoramento/control e presença territorial (VASCONCELOS FILHO, 2014, p. 42).

Além da END, que prevê o substrato estratégico para o planejamento e implementação do SISFRON, outros dois pontos podem ser citados como antecedentes desse Sistema. Primeiro, as transformações legais que alteram as atribuições das Forças Armadas;¹⁴ segundo, o lançamento do PEF, que prevê ações das Forças Armadas e articulação com os órgãos de segurança pública e de fiscalização (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Esses pontos embasam a constituição e a implementação do SISFRON enquanto projeto estratégico para o Exército Brasileiro, mas com impactos diretos para os órgãos de segurança pública e fiscalização.

O SISFRON é, assim, “um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento que visa dotar a Força Terrestre de meios e habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira” (EXÉRCITO BRASILEIRO in SCHERMA, 2015). O principal objetivo desse sistema é o fortalecimento da defesa territorial do país e a manutenção da soberania nacional na faixa de fronteira, o que propiciaria um aumento decisivo do controle dessa região. O Arco Central, e especificamente a cidade de Dourados (MS), tendo como base a área da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, foi escolhido como região piloto para a implantação do programa. Essa escolha justifica-se por uma região crítica para a segurança e por não haver nela outro programa operando, como o SIVAM no Arco Norte (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

O SISFRON também é descrito como um sistema de sensoriamento, de apoio à decisão e de atuação operacional com o intuito de fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). O subsistema de sensoriamento tem a missão de vigiar a faixa de fronteira, coletar e transmitir dados que

¹⁴ A Lei Complementar nº 117/2004 que altera a Lei Complementar nº 97/1999 com o intuito de conceder novas funções subsidiárias para as Forças Armadas. O inciso IV da LC de 2004 citada é alterada, posteriormente, pela Lei Complementar nº 136/2010, em específico em seu Artigo 16, que trata especificamente da faixa de fronteira terrestre, considerando os delitos transfronteiriços e os ambientais, além da forma de atuação por meio de ações preventivas ou repressivas, isoladas ou coordenadas.

possibilitem a detecção, a identificação e o monitoramento remoto dos eventos de interesse (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). O subsistema de apoio à decisão objetiva suprir as operações na faixa de fronteira com conhecimentos relevantes produzidos a partir desse Sistema (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Por fim, o subsistema de atuação visa realizar ações de defesa, de segurança, de prevenção e de repressão contra delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

De início, esse sistema gerou desconfianças por dois motivos principais. Em primeiro lugar, devido à preocupação de países vizinhos em relação ao uso do SISFRON sobre seus territórios. Havia, além disso, a desconfiança em repassar ao Brasil informações e dados estratégicos. Entretanto, o potencial desse projeto em assegurar a segurança das fronteiras em suas diversas dimensões, como segurança pública, ambiental, entre outras, bem como a busca em dirimir as desconfianças com os países fronteiriços têm aproximado o Brasil de seus vizinhos.

No que concerne a esses objetivos, o SISFRON prevê a atuação em conjunto com sistemas similares, como o SIPAM, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ) e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), contemplando âmbitos das três forças nacionais. Destarte, opera por meio de um complexo sistema que está previsto para ser completamente implantado em dez anos, a partir da sua data de criação, em 2012 (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Entretanto, a complexidade do projeto e os recursos incertos podem fazer com que o prazo de completa implementação do sistema seja adiado.

Por se tratar de um projeto relativamente novo, há mais prospecções de cenários possíveis com tal empreendimento do que resultados sólidos. Cabe ressaltar, no entanto, que os benefícios que esse Sistema pode trazer ajudará a desenvolver toda a região-alvo, principalmente no que tange à integração regional, à cooperação com países vizinhos, à geração de empregos, ao fortalecimento da soberania, ao auxílio a outros órgãos e ao fomento do desenvolvimento tecnológico. Ademais, esse Sistema impacta sobre todo o desenvolvimento do aparato militar do Exército, devido às necessidades de manutenção e proteção dessa infraestrutura tecnológica, além de estimular a indústria nacional (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

Apesar de seu caráter preponderantemente militar, há aspectos ambientais e sociais que devem ser levados em conta, como a assistência às comunidades pouco habitadas e/ou afastadas, a utilização de recursos tecnológicos a fim de levar educação à distância e melhorias na comunicação. Dessa forma, pretende-se que o Estado esteja mais presente não

somente por meio das Forças Armadas para a defesa, mas também para a melhoria da qualidade de vida da população.

O SISFRON não tem recebido o orçamento previsto em sua concepção¹⁵. A primeira fase, que iria abranger 650 km de fronteira (dos 16.886 inicialmente previstos), está atrasada, com previsão de conclusão adiada de 2016 para 2017. O atraso impacta direta e negativamente no combate aos crimes de maior preponderância na faixa fronteiriça. Apesar das adversidades, o SISFRON tem conseguido estabelecer boas relações com outras áreas de segurança, entre elas, a energética: desde 2015, há um estudo sobre uma provável parceria entre o Sistema e a Usina de Itaipu, para que esta coopere com um programa de baterias de sódio a fim de garantir que haja recursos energéticos para os equipamentos de monitoramento em localidades de difícil acesso.

3.5.5 O Amazônia SAR

O projeto mais ambicioso vinculado ao CENSIPAM, atualmente, é o Amazônia SAR, que tem como objetivo combater o desmatamento ilegal e outros crimes por meio de um radar orbital que monitorará aproximadamente 950 mil km² da região, o que equivale a 17% da Região Amazônica. Apesar de já ter sido utilizado em 2013, o alto custo devido ao uso de radares aerotransportados na aeronave R-99 da Força Aérea Brasileira (FAB) prejudicou sua continuidade, paralisando-o por dois anos. Entretanto, devido à retomada gradual das taxas de desmatamento após 2013, o projeto ganhou força e voltou a ser posto em pauta, sendo apreciado, em 2015, com um investimento de R\$ 63,9 milhões proveniente do Fundo Amazônia via BNDES para os seis anos de vigência (dois anos para o início das atividades e quatro para a sua plena ação) (BRASIL. FUNDO AMAZÔNIA, 2016).

Os investimentos iniciais são importantes no curto prazo para adquirir imagens de radares para o CENSIPAM, e o principal uso dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) serão para a construção da primeira antena e da infraestrutura necessária na cidade de Brasília para que se possa realizar um monitoramento sistemático. Estima-se que a partir de 2018 esse equipamento esteja em funcionamento e, em 2019, possa-

¹⁵ Com uma estimativa de investimento de R\$ 1 bilhão por ano, o Sistema conta com R\$ 300 milhões anuais, em média, inviabilizando a aquisição de equipamentos e o avanço nas demais fases de sua estruturação. Com os atrasos, o projeto tende a encarecer-se, gerando um efeito “bola de neve”, que tem como resultado, na maioria das vezes, a inviabilização do negócio. Ademais, apesar do projeto ter obtido em 2013 e 2014 um orçamento relativamente alto, de R\$ 242 milhões e R\$ 256 milhões, respectivamente, em 2015 não houve como escapar dos cortes governamentais. Com uma despesa executada de 160 milhões de reais, o SISFRON enfrenta um grande desafio para continuar sendo um projeto de ponta a ser entregue em um prazo próximo ao que fora pretendido em sua concepção.

se avançar na construção desse projeto em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Espera-se que a implementação do Amazônia SAR possa ajudar outro sistema com objetivo análogo, chamado de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER). Com isso, esse se beneficiaria das imagens capturadas pelo radar orbital e fomentaria a fiscalização e o combate a esse crime.

3.5.6 Apreciação do Governo Dilma

O governo Dilma é caracterizado como o auge das iniciativas brasileiras de segurança para as suas fronteiras. O Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras são as principais iniciativas desse período. O Plano é importante por criar uma diretriz geral de direcionamento das políticas de segurança para as fronteiras, com base nos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda. Além disso, a previsão de articulação e cooperação externa são outros marcos do PEF, ainda que por falta de operacionalidade muitos de seus objetivos tenham sido incompletos ou não alcançados. A ENAFRON emerge como programa responsável por operacionalizar o PEF no seio do Ministério da Justiça. O foco do PEF na segurança fronteiriça coloca o Ministério da Justiça em posição de destaque, já que é a pasta responsável pela segurança pública. Por essa razão, a ENAFRON ganha destaque mediante as demais ações do PEF no plano de gestão de políticas federais para as fronteiras, buscando o compromisso dos Estados, patrocinando a criação e o desenvolvimentos dos GGIFs, além de incentivar a articulação com o Ministério da Defesa e da Fazenda.

O escopo no qual a ENAFRON foi criada, contando com limitações de pessoal e de atribuição, além de não ser institucionalmente consolidada resulta em sua limitação frente a desafios institucionais e na resistência de instituições de maior maturidade institucional que possuem seu próprio *modus operandi*. Como apontado no relatório do TCU (2015), a dificuldade em se criar mecanismos sólidos que embasem a articulação dos diversos órgãos em campo e gestão de políticas e iniciativas para as fronteiras foram os principais limitadores do PEF, e barreiras que limitaram a ENAFRON e demais Ministérios envolvidos com a segurança fronteiriça.

O Amazônia SAR, o SISFRON, a transferência do CENSIPAM para o MD, a continuação da CDIF e a expansão do Calha Norte demonstram a proliferação das iniciativas

brasileiras no campo da segurança e defesa das fronteiras. Nesse sentido, cabe destacar que iniciativas no campo do desenvolvimento social, importantes para o desenvolvimento da faixa de fronteira, não tiveram o mesmo vigor que as iniciativas voltadas para as áreas de segurança e defesa. Isso pode ser explicado pela ocorrência dos grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, o que tornou a necessidade por proteção e blindagem das fronteiras um imperativo mediante a ascensão do terrorismo na cena internacional, principalmente, em eventos internacionais e de grande fluxo de pessoas. Os grandes eventos potencializam a crescente priorização das fronteiras, mas ressaltam os aspectos operacionais de segurança e defesa em detrimento dos aspectos de desenvolvimento social e redução das vulnerabilidades socioeconômicas.

Pode-se identificar aqui a transição plena em termos de documentos de políticas de segurança e defesa para as fronteiras do Paradigma Realista para o Paradigma Transnacional das fronteiras do país, ainda que haja um reforço das instituições e estruturas de barreira, fiscalização e controle da fronteira para evitar a entrada de fluxos indesejados. Concomitantemente, há um forte estímulo para a entrada de investimentos e pessoas – entre turistas e imigrantes qualificados –, fluxos considerados desejáveis. Um olhar atento para as iniciativas deslançadas e continuadas nesse período constata a consolidação de uma mudança iniciada no período Sarney com o Calha Norte: a gradual mudança do Paradigma Realista para o Paradigma Transnacional das Relações Internacionais para as fronteiras do país. Essa tendência não significa necessariamente uma evolução, já que essa mudança é mais sensível nas iniciativas, não sendo plenamente operacional para todas as fronteiras porque cada fronteira apresenta um nível distinto de interação com o outro lado, além disso essa transição é sensível a retrocessos também.

3.6 CONCLUSÃO PARCIAL

Este capítulo discutiu as principais iniciativas brasileiras no campo da segurança e defesa para as fronteiras brasileiras, do início do governo Sarney até o fim do governo Dilma. O período Sarney é um marco por conta do Projeto Calha Norte, com suas duas vertentes militar e civil. Inicialmente, a vertente militar preponderou, de modo que se verificou a continuidade de uma política fronteira soberanista, sob o marco do Paradigma Realista, ao estabelecer a fixação da população no Arco Norte e melhorar as infraestruturas de proteção. A grande inovação dessa iniciativa deve-se ao fato de haver preocupação com o âmbito social e o desenvolvimento da região, mesmo que esse aspecto tenha sido marginal até a atualização

dessa iniciativa em 2005. Ressalta-se, contudo, que o mero fato de a preocupação existir desde sua gênese assinalava uma pretensão inovadora.

Percebemos que no transcorrer do período democrático, a maioria das iniciativas regionais para as fronteiras brasileiras foram destinadas ao Arco Norte por conta de suas imensas vulnerabilidades associadas às grandes riquezas que existem naquele território. Nesse sentido, o Arco Norte insere as fronteiras na agenda política contemporânea, principalmente, pela vertente militar e de defesa da soberania, mas que, gradualmente, migra para outros campos, como o social e o da segurança pública. É preciso constatar que a securitização das fronteiras ainda prepondera, mas pelo viés da segurança pública como fator principal, que se distingue de uma agenda estritamente militar e soberanista. A agenda de segurança pública, ao mesmo tempo que securitiza as fronteiras, também é atenta para demandas sociais que precisam ser resolvidas de modo que se previnam e amenizem os problemas de segurança pública de alcance e natureza transnacional e global.

O avanço da globalização e dos processos regionais de integração possibilitaram um aumento dos fluxos transfronteiriços. Com isso, também ocorreu um aumento dos fluxos ilícitos. Ao considerarmos os desafios retratados no Capítulo 2, podemos verificar que muitos dos desafios com os quais se busca lidar na fronteira apresentam uma característica transnacional ou global. Isso significa que a fronteira é vista, desde tal perspectiva, como desnecessária e ruim. Nesse sentido, ignoram-se as fronteiras e suas instituições para a realização de lucro. Além de grupos mais internacionalizados, há os grupos locais ou cidadãos individuais que buscam também lucrar com a debilidade das fronteiras, ignorando sua função de barreira e as instituições de controle e fiscalização para a vivência das práticas sociais naturalizadas nessas localidades.

As iniciativas brasileiras tinham, inicialmente, uma preocupação em resguardar a soberania e proteger o território nacional de ideologias ou potências estrangeiras. O fim da Guerra Fria e o processo de redemocratização no país alteraram essa percepção exclusivamente soberanista para uma preocupação com o desenvolvimento da região fronteira e de sua segurança em termos de segurança pública e fiscalização tributária. Percebemos que o PEF é um marco na busca de consolidar um Paradigma Transnacional para as fronteiras, o que pode gerar, iniciativas que realmente incorporem de modo efetivo os vetores de articulação interna e cooperação externa para enfrentamento dos desafios fronteiriços.

Políticas para as fronteiras que estejam alinhadas ao Paradigma Transnacional poderão contribuir para minar a insegurança nos espaços fronteiriços. Esse aspecto não

implica, necessariamente, o comprometimento da soberania no que tange às funções básicas que o Estado deva cumprir naqueles espaços ainda que se flexibilize o controle para a entrada de determinados fluxos. Entretanto, na medida que as questões de segurança permaneçam como objeto central de atenção nos espaços fronteiriços, o avanço das concepções de segurança fronteiriça rumo ao Paradigma Transnacional tende a permanecer condicionado, quando não contido, por impulsos provindos de concepções realistas que, por sua vez, restringem as condições para a consecução de objetivos e propostas de cooperação e integração com os países vizinhos nessa matéria.

Este capítulo descreveu as iniciativas brasileiras e como elas se inserem em um contexto de integração regional. Por fim, podemos constatar que apesar das mudanças instituídas a partir do PEF, percebe-se que as hipóteses h1 e h2 descritas na introdução dessa dissertação foram confirmadas, já que (h1) as políticas brasileiras não são adequadas aos desafios presentes em cada Arco por não conterem, em sua implementação, articulação efetiva entre as burocracias internas e dessas com os países vizinhos nessa temática. Além disso, (h2) as políticas foram concebidas de maneira generalista e unilateralmente, de modo que não compreendem as especificidades de cada fronteira e não incorporam, portanto, as vicissitudes e a realidade fronteiriça, limitando-se à problemática geral, vinculadas sobretudo aos grandes centros, afastados das fronteiras. Verifica-se a falta de políticas desenvolvidas a partir do envolvimento de quem está na ponta no processo político de desenho e a ausência de efetiva articulação dos âmbitos políticos entre si e destes com as áreas operacionais, bem como nota-se a falta de políticas binacionais desenhadas para uma zona comum, o que mina o alcance e a efetividade de tais políticas.

O relatório do TCU (2015) e a maneira como as Operações Ágata, Sentinela e Fronteira Blindada transcorrem no marco do PEF parecem estarem mais conectadas às dinâmicas de insegurança dos grandes centros do que da própria fronteira (ALMEIDA, 2015). Considerando a abordagem teórica utilizada aqui percebemos a desconsideração por completo dos elementos de Paradigma Global existentes na fronteira, quando olhado por óticas não estatal. Por outro lado, as políticas não conseguem abarcar plenamente a própria dimensão Transnacional, a qual as iniciativas mais recentes analisadas aqui se propuserem. Prevaecem, assim, os elementos do Paradigma Realista em muitas políticas e principalmente na implementação destas. Em suma, percebe-se que a cooperação e a integração fronteiriça ainda são desafios que precisam ser superados.

4 A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI

A fronteira com o Paraguai (1872) foi a última estabelecida no Império. Isso não ocorreu por acaso. Os entraves políticos e securitários que giravam em torno do jogo geopolítico na região levaram os países do Cone Sul à maior guerra presenciada no continente: a Guerra do Paraguai. Esse conflito possibilitou a primeira demarcação de fronteiras entre o Brasil e o Paraguai após a independência de ambos; entretanto, esse tratado não foi suficiente para dirimir os problemas de fronteira e, muito menos, os problemas que continuariam a serem ameaças à segurança e à soberania de ambos os países.

Quadro 4 – Principais negociações de fronteiras entre Brasil e Paraguai

Tratado de Limites	9.jan.1872
Tratado Complementar	21.mai.1927
Protocolo de Instruções	9.mai.1930
Ata de Foz de Iguaçu	22.jun.1966
Protocolo Adicional ao Tratado de 1927	4.dez.1975
Notas – Ilhas do Rio Paraguai	15.fev.1978

Fonte: Furquim Júnior (2007, p. 112).

A fronteira oeste brasileira com o Paraguai esteve historicamente isolada do restante do Brasil, estando próxima de uma realidade republicana, de língua espanhola, sem escravidão e que era de difícil acesso para os brasileiros que quisessem chegar àquela região¹⁶. A integração daquele espaço ao restante do Brasil ocorreu a partir dos acordos de livre navegação no rio Paraguai firmados em 1856 e adendados em 1858 (GARCIA, 2009). A rivalidade entre Brasil e Argentina e os atritos com Uruguai e Paraguai impulsionavam o anseio brasileiro de integrar essa região, ocupando-a militarmente e almejando projetar poder por meio da abertura da navegação. Diferentemente destas, as fronteiras do Arco Norte se mantinham pouco povoadas e o interesse brasileiro era de manter a navegação na região amazônica fechada visando a diminuir a circulação das potências estrangeiras na região (CERVO, 2010).

¹⁶ A dificuldade em manter a soberania sobre a região do atual Mato Grosso pode ser percebida pelo caso de Chiquito em 1825, quando Dom Pedro I evitou que o Brasil entrasse nessa situação conflituosa por temer que a tensão pudesse transbordar para as regiões de fronteira brasileira, que seriam difíceis de serem defendidas (GARCIA, 2009).

Em relação à defesa, a fronteira recebeu um tratamento especial a partir da Lei Imperial nº 601/1850, que proibia a venda de terra na faixa de 10 léguas das fronteiras (SZOCHALEWICZ, 2014). As forças armadas têm presença na fronteira com o Paraguai, mesmo antes da guerra. Em 1827, iniciaram-se as atividades formais da Marinha por meio da criação do arsenal de Marinha da província do Mato Grosso (SZOCHALEWICZ, 2014). O Exército também já estava presente na região antes do conflito por meio de uma guarnição que contava com Corpo de Artilharia, Caçadores, Cavalaria Ligeira e, a partir de 1861, com a Companhia de Pedestre (SANTOS, 2010). Essa presença das Forças Armadas representa uma frente militar de ocupação, que não significava, necessariamente, que as fronteiras estivessem protegidas. O número baixo de militares e as condições reduzidas em meio a um vasto território tornavam a fronteira oeste brasileira extremamente vulnerável, fazendo com que as relações amistosas com o Paraguai se tornassem fonte de segurança e estabilidade nas fronteiras entre ambos. Esse cenário mudou com a Guerra do Paraguai, quando as Forças Armadas passaram por uma reestruturação e a fronteira passou a ter uma presença militar maior que anteriormente.

A fronteira entre Brasil e Paraguai voltou a ganhar mais atenção a partir da imigração brasileira para o país vizinho no final da década de 1950, que foi intensificada nas décadas de 60 e 70 a partir do contexto da construção da hidrelétrica de Itaipu e da receptividade do governo paraguaio em relação aos brasileiros nas regiões de fronteira (ALBUQUERQUE, 2005). Esse fluxo de brasileiros faz parte da marcha para o oeste que aconteceu, principalmente, durante o governo Juscelino Kubitschek e o Regime Militar com o objetivo de povoar o Brasil central e oeste. Do lado do governo paraguaio, ocorreu *La marcha para Este* durante o governo Alfredo Stroessner (1954-89) (MACHADO, 2010). Essas duas políticas tinham como objetivos estratégicos povoar as regiões fronteiriças e permitir a expansão do capital e do desenvolvimento nacional. A dimensão externa dessa política de Kubitschek envolvia a projeção dos interesses brasileiros na América Latina, o que incluía as políticas de cooperação com o Paraguai. Essa aproximação permitiu, também, trazer o país vizinho para a esfera de influência brasileira em detrimento da Argentina, alterando a balança de poder na região. Do lado paraguaio, havia o interesse de romper com a dependência da Argentina e as possibilidades de poder reequilibrar as suas relações internacionais na dimensão regional (ALBUQUERQUE, 2005).

A imigração de brasileiros para o Paraguai, assim como a marcha para o oeste, também seguiu a lógica das fronteiras territoriais descrita por Cervo (2010). O autor relaciona a história das fronteiras com a história do capitalismo dependente, que agrega novos espaços

às necessidades do sistema produtivo. A fronteira de produção, muitas vezes agrícola, e de ocupação parte dos centros urbanos tradicionais transportando tensões antigas que se reproduzem de modo mais intenso nas fronteiras, onde há baixa presença do Estado. O caso dos *brasiguaios* é emblemático por transportar as tensões internas para a esfera internacional. Nesse caso, as tensões brasileiras se somam às paraguaias, elevando o potencial conflitivo na região.

Nesse contexto, a década de 1950 marcou a mudança da reciprocidade para a coletividade no sistema interamericano de segurança, capitaneada pela influência norte-americana em alinhar o Brasil e os países da região às suas concepções e preocupações securitárias (HIRST, 2003). A Operação Pan-Americana (OPA) encaixava-se nessa estratégia de unir segurança e desenvolvimento dentro de uma concepção que colocava os Estados Unidos na liderança da região com o objetivo de ampliar seus investimentos na América do Sul. Ainda que essa operação não tenha produzido todos os resultados almejados, influenciou a criação da Aliança para o Progresso que capturaria a essência da OPA (VIZENTINI, 1994).

O distanciamento brasileiro em relação aos países latino-americanos refletia um desconhecimento da identidade latino-americana no plano cultural e a dificuldade em arquitetar posições conjuntas de longo prazo no plano político. O impacto que isso teve sobre as fronteiras foi a constatação de um marcante silêncio. As fronteiras foram importantes no processo de demarcação dos limites territoriais brasileiros, mas, após isso, os seus processos de conflito e de cooperação foram secundários ou inexistentes. Em relação aos conflitos, o Brasil atuou visando a encapsular possíveis conflitos regionais que pudessem incidir sobre a fronteira brasileira. Por sua vez, a cooperação ocorreu voltada aos centros políticos, não considerando a fronteira como relevante.

A valorização da fronteira significa a valorização da realidade geográfica. Nas relações internacionais, isso significa a valorização das relações com os vizinhos, mas, durante a maior parte do tempo, as relações preferenciais do Brasil estiveram voltadas para Europa e EUA. O engajamento e a defesa do multilateralismo por meio das instituições no plano internacional tardaram a acontecer na América do Sul. Isto se deve, principalmente, ao posicionamento realista do Brasil para a região, que valorizava mais a balança de poder do que mecanismos institucionais. Essa dinâmica favorecia o Brasil na região, mas era um entrave para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação para a fronteira brasileira (PINHEIRO, 2000). Desse modo, as dinâmicas securitárias na fronteira entre Brasil e Paraguai ficaram restritas, nesse período, aos choques das tensões internas transbordadas por meio dos fluxos migratórios na fronteira, à captura dos processos na fronteira Brasil-Paraguai

– por uma dinâmica regional de rivalidade entre Brasil e Argentina que incidia sobre a distribuição de poder na região –, à segurança energética e ao papel estratégico de Itaipu na geografia regional.

No Regime Militar, a importância estratégica do Paraguai aumentou para o Brasil. Entretanto, assim como as relações bilaterais aumentaram, os focos de conflito também. Na década de 1960, o Brasil ocupava um território fronteiro de cerca de 20 km que estava em litígio. O representante paraguaio foi expulso da região e os países ficaram próximos de entrar em um conflito. Essa situação resolveu-se apenas quando os dois países chegaram a um entendimento acerca do aproveitamento comum do potencial energético das Sete Quedas, o que daria origem ao projeto de construção da hidroelétrica de Itaipu. Esse projeto inundou um problema fronteiro, porém criaria outros problemas (ALBUQUERQUE, 2005; GOMES, 2011).

O projeto nacional escolhido pelo Estado paraguaio em meio às diversas crises políticas que o país vivenciou até alcançar certa estabilidade, o que aconteceu no governo Stroessner, fez com que o país percorresse um caminho distinto de Brasil e Argentina, que seguiram a via desenvolvimentista. O Paraguai, por ser um país agrário até a década de 1980, destacava-se mais enquanto país fornecedor de serviços e produtos estrangeiros nas fronteiras, onde residem 70% de sua população (ALBUQUERQUE, 2005). Esta realidade faz com que as fronteiras brasileiras sofram forte influência do país vizinho, tanto por meio dos fluxos lícitos quanto dos fluxos ilícitos, sejam eles originados no Paraguai ou que transitem por esse país para alcançar o Brasil. A questão fundiária é outra fonte de tensão, podendo ser ilustrada por meio do estatuto agrário de 1963, que liberava a venda de terras na fronteira para estrangeiros, estimulando o fenômeno dos brasiguaios e aumentando conflitos sociais na região. O Estatuto foi alterado em 2004 pela lei de segurança fronteiriça, que não atingiu os direitos adquiridos, mas afetou uma ampla porção de brasileiros que não possuíam títulos de propriedades ou não os têm reconhecidos (ALBUQUERQUE, 2005).

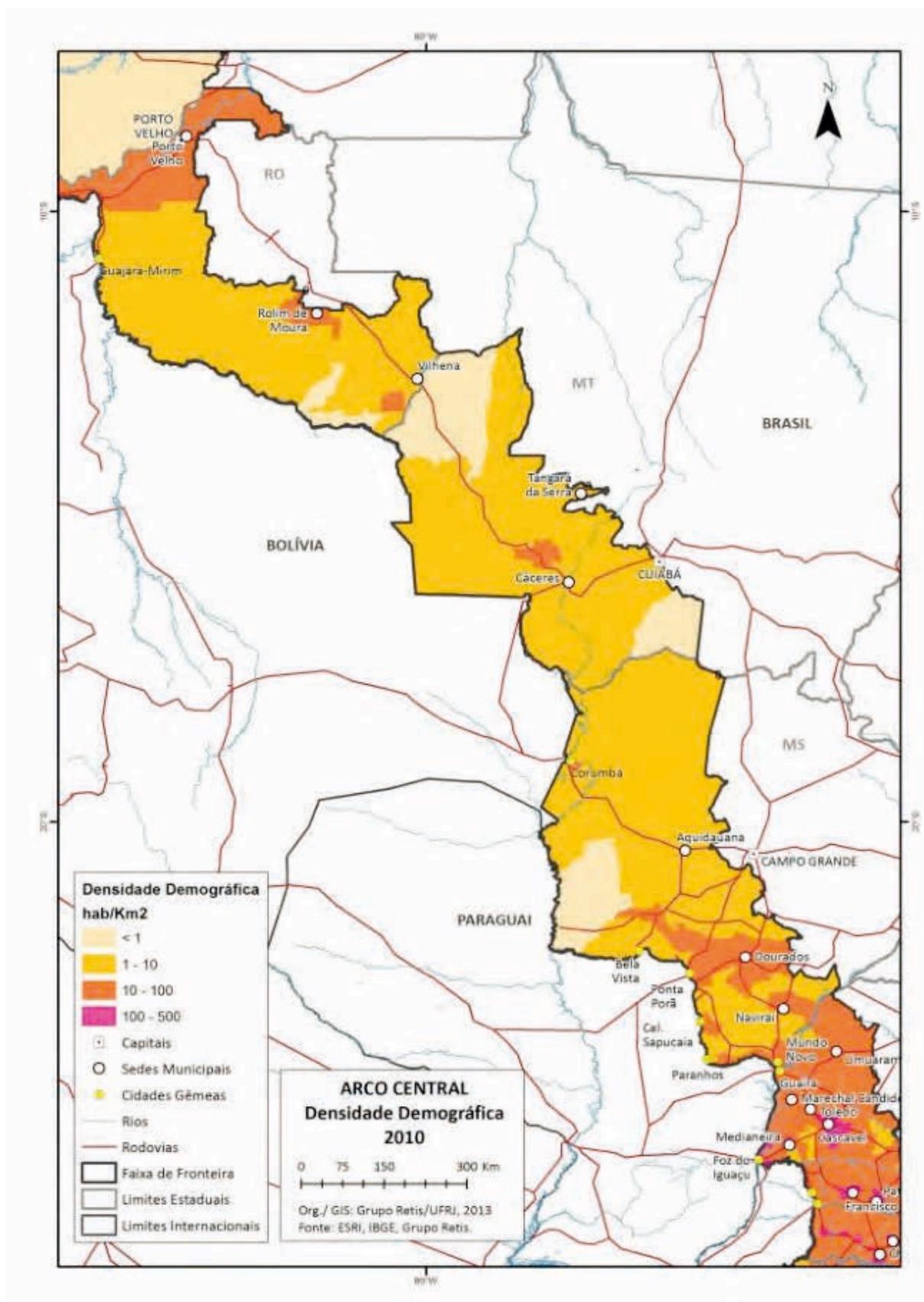
4.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS DE SEGURANÇA

O Paraguai possui uma fronteira de 3.425 km com três países, Argentina, Bolívia e Brasil. A fronteira com o Brasil é composta de trechos terrestres e fluviais. Os limites fluviais estão conformados pelos rios Paraná, Paraguai e Apa, enquanto os limites terrestres são conformados pela cordilheira de Mbaracayú, de Amambay e pelo Salto do Guairá. As

fronteiras paraguaias foram estabelecidas por meio de conflitos, alguns que envolveram perda territorial, como a Guerra do Paraguai (1864-1970), e outros que envolveram ganhos, ainda que possam ser relativizados, como a Guerra do Chaco (1932-1935). Esses conflitos foram seguidos de tratados que dariam o traçado original das fronteiras paraguaias, que, ao longo do tempo, foram ajustadas ou acordadas em alguns pontos em que persistia o litígio, como foi o caso da área que foi alagada pelo lago de Itaipu para a construção da hidroelétrica.

O Paraguai possui dezessete departamentos: Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay e Boquerón, sendo 5 destes fronteiriços com o Brasil (Alto Paraguay, Concepción, Amambay, Canindeyú e Alto Paraná) (GEMELLI, 2013). Em relação à Canindeyú e ao Alto Paraná, são departamentos com alta densidade populacional, principalmente, Alto Parana. Já em relação ao Alto Paraguai, temos uma fronteira com baixa densidade demográfica do lado paraguaio (GEMELLI, 2013).

Mapa 9 – Arco Central Brasileiro: Densidade Demográfica em 2010

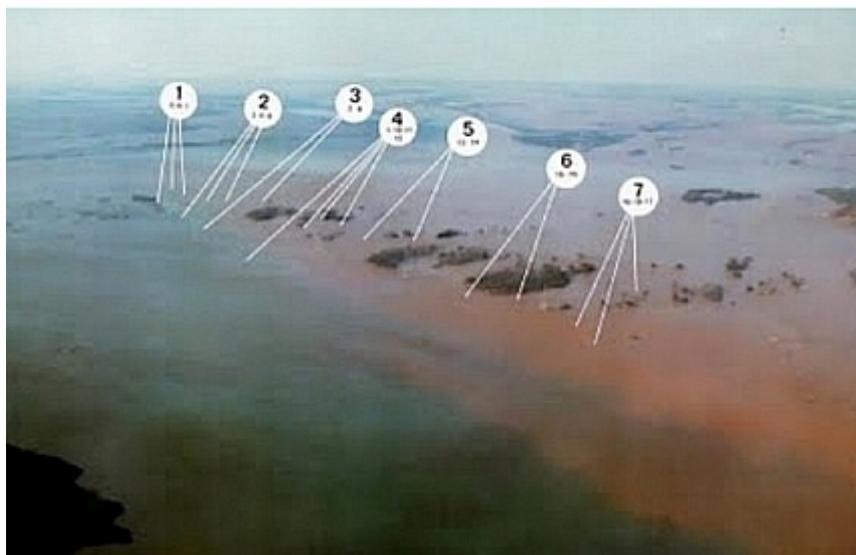


Fonte: Brasil. Ministério da Justiça e Cidadania (2016b).

Do lado brasileiro, pode-se destacar que a região do estado do Paraná, principalmente, próximo a Foz do Iguaçu, onde há maior densidade demográfica, o que coincide, também, com a elevada concentração populacional do lado paraguaio (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016b). A marcha para o oeste, a construção de Itaipu e a colonização fundiária das fronteiras brasileiras e paraguaias majoritariamente por brasileiros estão entre as origens do crescimento demográfico atual da região.

A fronteira entre Brasil e Paraguai possui características emblemáticas para além dos pontos densamente povoados, que também tendem a se relacionar com os pontos de intenso fluxo lícito, bem como ilícito, o que torna essa região fronteira dinâmica (GEMELLI, 2013). Esses fatores, conjugados às características de colonização e assentamento dessas regiões fronteiriças, contribuem para a diversidade étnica e cultural da região, que é famosa pela existência de comunidades islâmicas, de descendentes europeus, além dos indígenas, nativos e pessoas advindas de diversas regiões (GEMELLI, 2013; FOGEL, 2008).

Figura 2 – O Salto das Sete Quedas após criação do Lago de Itaipu



Fonte: Nunes (2010).

A construção da Hidroelétrica de Itaipu foi extremamente importante para compreendermos as modificações que se operaram nessa fronteira, tanto pelas alterações na natureza, como podemos visualizar no desaparecimento do Salto das Sete Quedas, como também os impactos causados nas vidas das pessoas que já habitavam essas regiões e foram deslocadas. Ademais, há a realidade das pessoas que foram para a região devido à construção da Hidroelétrica e daquelas que foram em fluxos anteriores ou posteriores sem conexão com a construção da Hidroelétrica para a colonização dessas terras. Além disso, Itaipu apresenta um

componente estratégico e de extrema importância geopolítica para o Brasil e Paraguai diretamente, mas também para os ribeirinhos inferiores como a Argentina e o Uruguai.

A economia paraguaia é dependente da soja, que representa 50% das exportações do país (MASI, 2006 apud GEMELLI, 2013). Todavia, Gemeli (2013) argumenta que o comércio de triangulação pela reexportação, seja de produtos advindos do Brasil ou da Argentina, assim como produtos norte-americanos e dos mercados asiáticos, para posterior revenda para o mercado brasileiro e argentino é um dos tipos de comercialização mais comum naquele país. Esse tipo de comércio alimenta, também, as práticas de contrabando e descaminho nas fronteiras com o Brasil, devido à diferença de preços entre os produtos no mercado paraguaio e brasileiro, mesmo esse tipo de comércio sendo tão praticado não tem sido substancial para o desenvolvimento da economia paraguaia (GEMELLI, 2013).

A frágil situação econômica paraguaia em conjunção com a concentração de parte da renda e das terras produtivas nas mãos de brasileiros, conhecidos como brasiguaios, gera uma pressão fundiária sobre o campesinato paraguaio, que acusa os brasileiros de roubarem suas terras (FOGEL, 2008; ALBUQUERQUE, 2005). A crítica contrária de que os campesinos são responsáveis pela invasão de terras produtivas e pela violência na região também existe, mas os principais prejudicados nesse conflito social são os brasiguaios pobres e os campesinos, que ficam sem terras e lidam com a repressão do Estado paraguaio (ALBUQUERQUE, 2005).

O avanço progressivo dos latifúndios nas fronteiras paraguaias fez com que muitos nativos fossem deslocados para os grandes centros urbanos, como Ciudad del Este, em busca de outras alternativas econômicas (FOGEL, 2008). O mercado informal e ilegal acabou por capturar muitos jovens que se encontravam sem muitas perspectivas de crescimento no contexto em que se inseriam. Atualmente, os movimentos campesinos do Brasil e da Argentina têm prestado apoio aos paraguaios por conta do avanço das concentrações de terra para além das regiões fronteiriças paraguaias, alcançando regiões mais centrais do país, assim como de seus vizinhos (FOGEL, 2008).

A presença dos brasiguaios é vista como uma presença imperialista do Brasil no país vizinho, que mantém viva a memória da Guerra do Paraguai por conta de religiosos e políticos populistas que alimentam ideologicamente os movimentos campesinos (ALBUQUERQUE, 2005). As relações entre Brasil e Paraguai são inevitáveis, porém ainda são carregadas de tensões mal resolvidas, o que contribui para que algumas lideranças paraguaias responsabilizem o “imperialismo brasileiro” ou a “invasão dos brasiguaios” como razão para as crises políticas e econômicas do país. Isto dificulta, em certa medida, a aproximação dos povos em meio aos discursos xenófobos que surgem de paraguaios em

relação a brasileiros, assim como de discursos preconceituosos de brasileiros em relação aos paraguaios.

Algumas das implicações negativas da expansão dos latifúndios nessas regiões devem-se ao uso intensivo de agrotóxicos que poluem o ambiente, afetando a vida de nativos e indígenas que vivem próximos a essas áreas. Além disso, constata-se, também, a poluição do Aquífero Guarani, que é um dos maiores depósitos subterrâneos de água doce do mundo, causando um grande dano a um recurso natural valioso, situado 70% em território brasileiro, 6% em território paraguaio, 19% em território argentino e 5% no uruguaio (FOGEL, 2008; OLIVEIRA, 2008).

O avanço dos latifúndios, ainda que possa trazer benefícios econômicos, se não for sustentável social e ambientalmente, pode ter custos elevadíssimos, ainda mais se conjugado a outras práticas econômicas não sustentáveis. A poluição do ar e do Aquífero Guarani e as tensões fundiárias são questões centrais na temática de segurança fronteiriça paraguaia. Por isso, esta questão é tratada militarmente pela Comissão Interinstitucional da Zona de Segurança Fronteiriça (CIZOSEF), que é subordinada ao Ministério da Defesa paraguaio e tem como função delimitar os 50 km de segurança fronteiriça, mapear a fronteira e controlar a legalidade das possessões fundiárias na faixa de fronteira paraguaia (PARAGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL, 2016).

A questão do Aquífero Guarani é de extrema sensibilidade por ser um recurso valioso de água doce no mundo. Esse contexto faz com que essa região encerre um potencial de conflitividade, já que a água, assim como o petróleo, é um dos recursos mais valiosos do mundo. Nesse sentido, a sua poluição e o interesse de potências extrarregionais sobre o tema tornam-se um desafio às soberanias dos Estados responsáveis pelo Aquífero. Inclusive, a alegada presença de grupos terroristas nessa região pelos EUA, assim como o treinamento de militares norte-americanos em parceria com os paraguaios, em 2005, trouxe à tona a preocupação de uma potência extrarregional sobre esse espaço. (FOGEL, 2008; OLIVEIRA, 2008; TALAVERA, 2008).

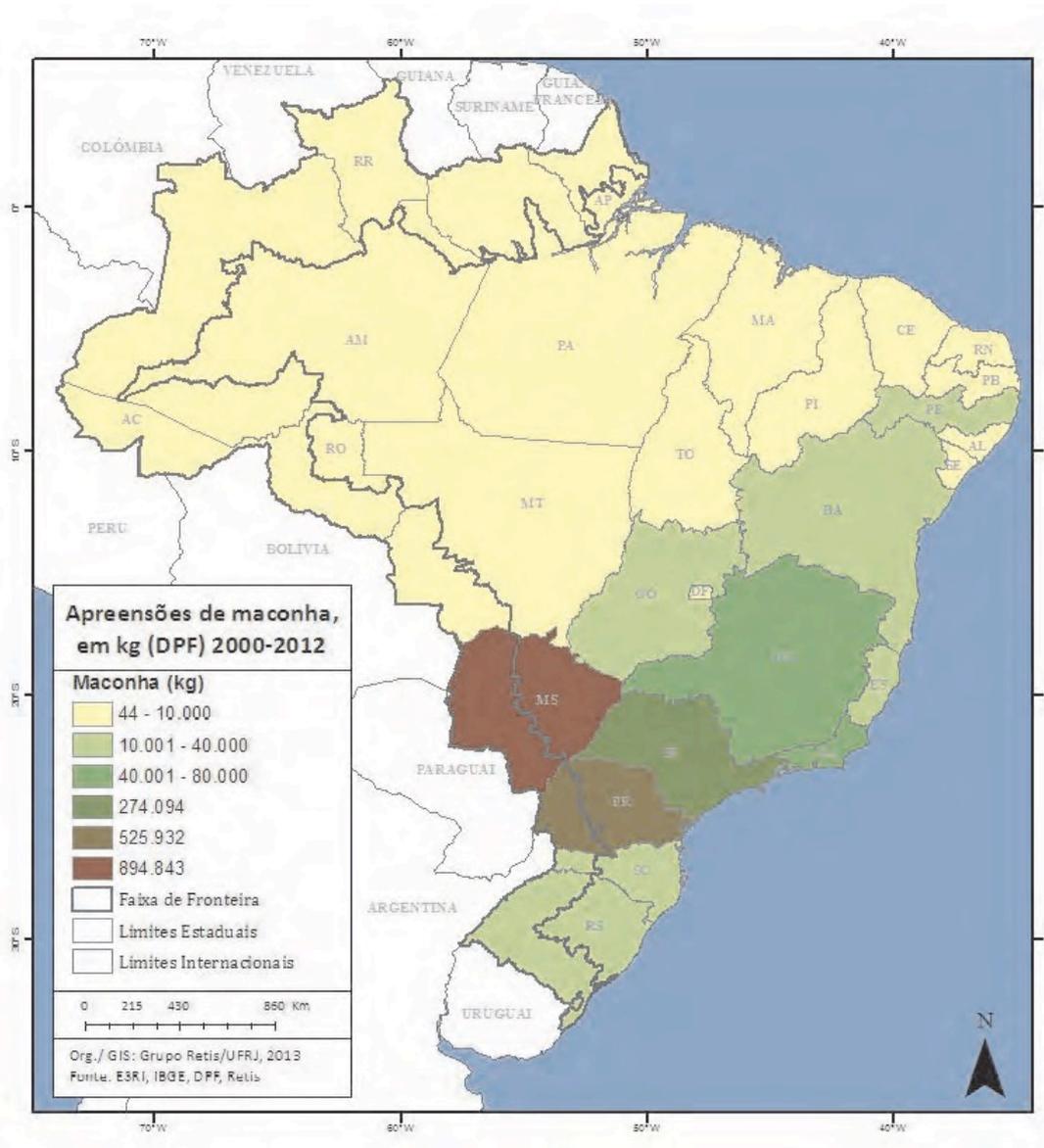
Pela perspectiva paraguaia, verifica-se que o contrabando (de droga, de armas e de outros bens), a expansão da produção de soja por produtores brasileiros, o controle da biodiversidade por atores extrarregionais e o controle e assédio da comunidade islâmica por atores de fora da região são fatores que dificultam a integração fronteiriça e geram desconfiças em relação ao vizinho brasileiro. Além disso, cabe destacar que as diferenças aduaneiras geram tensões no plano diplomático, mas também alimentam a rentabilidade dos

ilícitos transfronteiriços que assolam o Brasil. Esses são os principais desafios paraguaios em suas fronteiras com o Brasil (FOGEL, 2008).

Outros desafios que devemos destacar referem-se à renegociação do acordo de Itaipu. Apesar da renegociação empreendida no período Lugano-Lula, ainda é alvo de críticas entre os paraguaios (GEMELLI, 2013). Para o Brasil, o tráfico de maconha e de cocaína que adentram o país pelo Paraguai são as principais preocupações em relação a essa fronteira (GEMELLI, 2013). Além disso, podemos destacar o tráfico de armas e de cigarros. Por fim, as diferenças tributárias que geram o efeito da arbitragem, fazem com que a vantagem comparativa entre os países induza o ingresso ilegal de produtos, incluindo as drogas, em território brasileiro. Os centros comerciais de Pedro Juan Cabalero e Salto del Guairá são centrais nesse aspecto.

O mapa abaixo destaca o estado brasileiro do Mato Grosso do Sul como o principal local de apreensões de maconha no Brasil, seguido pelo Paraná, estados que fazem fronteira com o Paraguai. Como já discutido no Capítulo 2, o Brasil é grande produtor e consumidor de maconha, ao mesmo tempo em que essa droga também apresenta entrada considerável pela fronteira oeste brasileira (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016b).

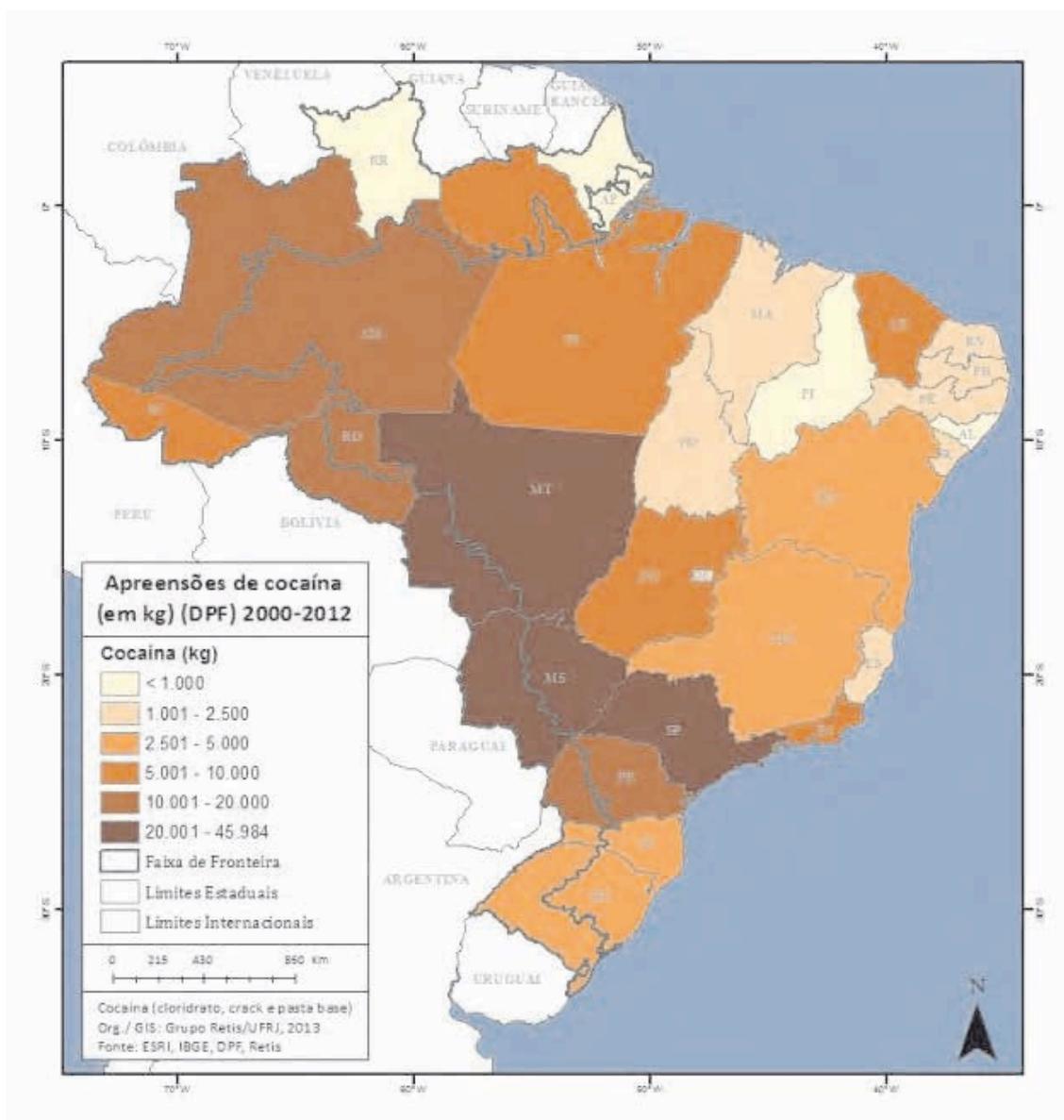
Mapa 10 – Apreensões de Maconha (kg) pelo DPF, 2000-2012



Fonte: Brasil. Ministério Da Justiça (2016b).

Em relação à cocaína, os estados brasileiros que mais relatam apreensões são Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo. A rota de entrada da cocaína no país, a qual advém, principalmente, da Colômbia, adentra o país pelo Paraguai e pela Bolívia, indo em direção aos grandes centros, como São Paulo. São Paulo é o principal destino por conta dos portos e aeroportos que costumam ser as principais rotas de saída para seus destinos finais na Europa e na África (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016b; UNODC, 2016).

Mapa 11 – Apreensões de cocaína pelo DPF, 2000-2012



Fonte: Brasil. Ministério Da Justiça (2016b).

Dois desafios emergem da lógica do tráfico: a corrupção e a dificuldade de cooperação nas operações de repressão ao tráfico na fronteira. Os casos de corrupção afetam tanto servidores brasileiros quanto paraguaios, incluindo autoridades políticas. O dinheiro movimentado pelo tráfico é grande e incide sobre a economia, a política e as leis fronteiriças (FOGEL, 2008; JORNAL NACIONAL, 2011; GAÚCHA, 2015). A dificuldade em se cooperar em operações de repressão ao tráfico na fronteira tem gerado alguns incidentes, como a acusação formal do Governo Paraguuaio de soldados brasileiros cruzarem a fronteira paraguaia e trocarem tiros com contrabandistas em solo paraguaio e, inclusive, com soldados paraguaios; assim como também há queixas brasileiras sobre a Marinha Paraguuaia cruzar a

fronteira e trocar tiros contra Policiais Federais Brasileiros em território do Brasil (DINIZ, 2015; CUCOLO, 2015; TRINDADE, 2013 apud PODER NAVAL, 2013).

Os desafios apresentados acima mostram que a atuação das Forças Armadas nessa fronteira é capturada pelas dinâmicas de segurança pública, principalmente, por meio das Operações Ágatas, já que as hipóteses de conflitos entre os dois países são consideradas nulas. Desse modo, para além dos desafios de segurança pública restam os desafios de monitoramento e controle da fronteira, sendo o SISFRON importante aliado nessa missão para as Forças Armadas e as instituições de segurança pública e fiscalização presentes nas fronteiras.

4.2 INICIATIVAS FRONTEIRIÇAS DO PARAGUAI

No Paraguai, em 2005, foi adotada a primeira lei nacional a respeito de suas fronteiras. A Lei nº 2.532 de 2005 foi editada no Governo de Nicanor Duarte Frutos e possui teor sucinto e voltado, basicamente, para o estabelecimento de uma Zona de Segurança Fronteiriça. Esta corresponde a um espaço de 50 quilômetros adjacentes às linhas de fronteira terrestre e naval (Art. 1º) no qual se veda a propriedade, o uso fruto ou a participação condominial por parte de estrangeiros ou de pessoas jurídicas integradas majoritariamente por estrangeiros oriundos dos países vizinhos (Art. 2º). A lei incumbe ao Ministério da Defesa realizar as diligências necessárias para o estabelecimento da Zona de Segurança e para o inventário dos imóveis rurais nela existentes (Art. 6º e 7º). Esta lei, ao restringir-se à questão fundiária, dista muito de ser um dispositivo que alcance o diversificado conjunto de temas presentes nas fronteiras paraguaias. Sua edição foi amplamente interpretada como resposta à crescente presença de brasileiros exercendo atividades agrícolas nas regiões fronteiriças e não foi acompanhada, então, da edição de outros dispositivos ou de medidas que denotassem preocupação mais ampla com controles fronteiriços.

Outras leis relacionadas ao exercício do controle fronteiriço que interessam citar são a Lei de Migração, Lei nº 978 de 1996 e regulamentada pelo Decreto nº 18.295 de 1997, a Lei de Defesa e Segurança Interna, Lei nº 1.337 de 1999 e regulamentada pelo Decreto Sete e as Leis nº 525 de 2011 e nº 2.422, que dispõem sobre o Regulamento Aduaneiro. A Lei de Migração foi o primeiro dispositivo a dispor sobre um tema que incide sobre as fronteiras ao regular a entrada e saída de estrangeiros do Paraguai, porém seu conteúdo ainda era limitado por não garantir direitos políticos e sociais aos imigrantes. Em relação à Lei de Segurança Interna, cabe ressaltar que, apesar da importância da territorialidade expressamente

reconhecida tanto na dimensão de defesa nacional quanto na de segurança interna, as fronteiras e regiões adjacentes não são objeto de considerações específicas. Além disso, a segurança das fronteiras, que é tratada de modo similar ao das demais regiões, sendo desdobrada em duas frentes: uma por meio das Forças Armadas e outra através da Polícia Nacional, não havendo articulação entre ambas. Desse modo, percebe-se um retrato similar ao caso brasileiro devido à falta de articulação entre os atores de segurança e defesa para a proteção das fronteiras.

No Paraguai, a ausência de foco sobre as fronteiras no marco legal encontra correspondência no tratamento setorial para as questões de segurança, desenvolvimento e integração fronteiriça. Nesse país, observa-se apenas a preocupação com o fortalecimento dos controles fronteiriços, com enfoque no campo migratório e aduaneiro. Ainda não há um modelo de gestão das fronteiras paraguaias, que estão cobertas por políticas setoriais que, em alguns casos, são de características gerais e não direcionadas às fronteiras. Alguns exemplos a ser destacados são o Plano de Ordenamento Territorial, o Plano Quinquenal 2013-2017 para a Tríplice Fronteira, o Programa Nacional Integrado de Impacto para o Paraguai 2011-2014 e o Plano Estratégico do Estado Paraguaio de Combate à Lavagem de Ativos, Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição de Massa.

Durante o governo do Presidente Lugo, foi criado o Comitê Interministerial de População (CIP), sob a coordenação do Ministério do Interior, para cuidar das políticas de povoação e fronteira. O objetivo geral do CIP é conduzir um programa para o efetivo ordenamento e desenvolvimento territorial do país e suas zonas de fronteira com base no fortalecimento dos governos locais, considerando, principalmente, as cidades-gêmeas paraguaias (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

O CIP segue as seguintes metas: presença do Estado nas cidades de fronteira, preferencialmente nas cidades-gêmeas e em novos municípios; o acesso às rodovias e meios de comunicação; o fortalecimento dos centros de saúde; a capacitação da mão-de-obra jovem; a cobertura de registro civil e identificações; e a instalação de postos da Direção Nacional de Migrações e da Direção Nacional de Aduanas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009). Desse modo, o CIP exerce importante função no desenvolvimento das regiões fronteiriças paraguaias.

4.3 COMPARANDO AS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS DE BRASIL E PARAGUAI: É POSSÍVEL COOPERAR?

A aproximação entre Brasil e Paraguai acentuou-se com a construção da Ponte Internacional da Amizade, em 1965, o que permitiu àquele país ter acesso ao Atlântico por meio da conexão das rodovias de ambos os países. A Hidroelétrica de Itaipu e a migração de brasileiros para a fronteira adensaram as relações entre os dois países, unindo-os estrategicamente a partir da gestão binacional de recurso energético, que representa cerca de 76% do consumo paraguaio e de 17% do consumo brasileiro¹⁷. A criação do MERCOSUL e o aprofundamento da integração entre os países propiciou que o comércio bilateral entre os países aumentasse em mais de 300% de 2002 até 2013, passando de 942 milhões de dólares para 4 bilhões de dólares (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016). Em 2012, devido à destituição de Fernando Lugo da presidência do Paraguai, as relações bilaterais sofreram um abalo que culminou na suspensão temporária do Paraguai no MERCOSUL. Em 2013, as relações diplomáticas foram retomadas.

A agenda bilateral é composta por uma diversidade de pautas, como cooperação técnica, desenvolvimento fronteiriço, temas comerciais e iniciativas de combate à pobreza, sendo as questões de segurança pública e assuntos fronteiriços, temas com elevado potencial de crescimento na agenda bilateral (BRASIL. PLANALTO, 2013). Um interessante exemplo é a ratificação do “Mecanismo 2+2 de Consulta Política e Avaliação Estratégica” em abril de 2016. Esse mecanismo possibilitou a aproximação dos Ministros das Relações Exteriores e de Defesa de Brasil e Paraguai. Nesse mesmo encontro, em 04 de abril de 2016, foi prorrogado por mais cinco anos o acordo de cooperação militar de 1995. Entre os temas de interesse conjunto, encontram-se os exercícios e operações combinadas ou simultâneas na fronteira (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016a).

Consideramos nessa dissertação o levantamento realizado por Santos e Barros (2016), que cita seis acordos entre Brasil e Paraguai sobre fronteiras. Os principais temas versam acerca de ações de cooperação em relação à Hidrelétrica de Itaipu e do Comitê de Fronteira. Os três Comitês de Fronteira que existem não são efetivos. Entretanto, cabe destacar que não foi considerada uma série de Acordos que estão em tramitação ou que não estão na categoria de “fronteiras” no Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Dessa forma, não são considerados os acordos sobre ilícitos, como o tráfico de aeronaves envolvidas com atividades ilícitas, o tráfico de madeiras e de veículos ou, ainda, outros na área de saúde animal e em relação às aduanas. Além de alguns dispositivos acordados no seio do MERCOSUL.

¹⁷ Para maiores informações verificar o site da Itaipu Binacional: <https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>.

No âmbito do MERCOSUL, foram criadas as Áreas de Controle Integrado. Na fronteira entre Brasil e Paraguai, podemos destacar quatro Áreas: na fronteira entre Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), Mundo Novo, Guaira (Brasil) e Salto del Guairá (Paraguai) e Santa Helena (Brasil) e Puerto Indio (Paraguai). Entretanto, apenas na Área de Santa Helena e Puerto Indio há integração na parte de trânsito vicinal e turismo e na de modal rodoviário. As demais não apresentam nenhuma integração (BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2015).

Há iniciativas locais que também merecem destaque, como a assinatura de uma monção para a criação de um marco normativo de cooperação na fronteira entre Ministério Público Brasileiro e Paraguaio, Defensoria Pública Estadual e membros do Poder Judiciário para regular o contato direto entre autoridades jurídicas e possibilitar o trabalho em redes de cooperação para o combate a crimes transnacionais (BRASIL. MPF-MT, 2015). Outra iniciativa local, que completará 20 anos em 2018, é o Comando Tripartite da Tríplice Fronteira, que foi criado em 1998 para congregar iniciativas policiais comuns de inteligência e operação em campo de Argentina, Brasil e Paraguai contra os delitos transnacionais em suas fronteiras (EBC, 2002).

Pela perspectiva paraguaia, há alguns pontos no relacionamento bilateral que se desenvolvidos, ou melhor discutidos, podem potencializar a integração entre os dois países: a atividade comercial que inclui a comunidade islâmica de Ciudad del Este; a Operação da Hidroelétrica Binacional de Itaipu; e os estudos sobre o Aquífero Guarani patrocinados pelo Banco Mundial (FOGEL, 2008). Esses são pontos sensíveis e importantes na agenda de interesses paraguaia para a integração fronteiriça.

Multilateralmente, a principal iniciativa em termos de cooperação e integração fronteiriça são aquelas desdobras a partir do MERCOSUL. Antes, cabe destacar que as relações fronteiriças já existiam antes do MERCOSUL; entretanto, essa organização aumentou a atenção sobre as fronteiras. Isto incidiu diretamente sobre as relações sociais na fronteira, que, antes, transcorriam com a baixa presença do Estado e o estabelecimento de relações sociais e comerciais sem a presença da fiscalização aduaneira e a distinção do que era lícito de um lado e ilícito de outro (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

No âmbito do MERCOSUL, destaca-se o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), criado em 2002, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), criado em 2004, e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) em 2007. O objetivo do GAHIF é dar fluidez e harmonia aos relacionamentos entre as comunidades fronteiriças dos Estados do MERCOSUL em suas

várias dimensões de integração. O FCCR, a partir de seus Comitês, tem o intuito de propiciar a criação de uma visão comum sobre o desenvolvimento territorial sob o marco da integração. Esta visão deveria caracterizar-se por um desenvolvimento equilibrado, com sustentabilidade ambiental e coesão social, além de contemplar as particularidades das áreas fronteiriças. O intuito do GTIF é de construir uma agenda comum sobre as fronteiras mercosulinas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

Os limites dessas iniciativas no âmbito do MERCOSUL são evidentes. O GAHIF, por exemplo, se reuniu poucas vezes e obteve poucos êxitos. Isso se deve, também, ao envolvimento exclusivo dos governos nacionais sem a participação das unidades subnacionais e de representantes das populações fronteiriças, em uma lógica totalmente *top-down*. Entre os temas tratados, estão assistência médica hospitalar, os regimes aduaneiros e as denominadas comunidades fronteiriças vinculadas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009). Já em relação ao FCCR, o principal problema é a diferença institucional das autoridades envolvidas de cada país membro, o que impede que a discussão seja encarada da mesma maneira entre os países-membros e no mesmo tom de prioridade (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

A construção de confiança e o avanço da cooperação em área tão sensível quanto as fronteiras entre Brasil e Paraguai passa por alguns desafios, como a falta de confiança entre os países devido à existência de corrupção por parte de policiais de ambos os lados. Além disso, as megaoperações realizadas pelo Brasil em suas fronteiras e a constante presença das Forças Armadas geram uma assimetria de poder que dificulta a ruptura da desconfiança, pois, durante boa parte da história do Brasil, o país atuou de modo soberanista nas fronteiras sem preocupar-se em desenvolver canais de diálogo e envolvimento do país vizinho em suas ações na fronteira. A falta de comunicação pode ser percebida pelas acusações do Governo Paraguai de invasão de suas fronteiras por policiais e militares brasileiros, bem como através de outros conflitos que vão desde a questão sanitária dos rebanhos que circulam na região até os conflitos sociais por terras.

A redemocratização e o MERCOSUL ensejam alguns acordos incipientes dentro de uma lógica de integração que vem tentando se firmar em meios às preocupações soberanistas de cada nação. A fronteira, em ambos os casos, persiste como região estratégica do ponto de vista da proteção da soberania e do território. O que distingue cada caso é que, no Brasil, há uma transição para o Paradigma Transnacional entre avanços e recuos, enquanto que, no Paraguai, há políticas e ações pontuais que não indicam ainda uma transição, restringindo-se, assim, ao Paradigma Realista. O esquecimento da fronteira também é uma maneira de esquecer as relações com o outro e ignorar as inseguranças que surgem de relações mais

próximas. Desse modo, a ação na fronteira varia entre presença e ausência, mas sempre com a preocupação em manter o território e a soberania. A ausência destacada em alguns casos retrata menor preocupação com a perda do território e da soberania, os quais já estariam assegurados, não fornecendo grandes preocupações em relação a soberania do país.

No Brasil, o Programa Calha Norte é um marco para as políticas de fronteira, criado em 1985, enquanto que, no Paraguai, o marco é a Zona de Segurança Fronteiriça, que foi criado em 2005. Ambas as políticas podem ser caracterizadas como pertencentes à linha do Paradigma Realista por prezarem a proteção da soberania e do território fronteiriço de seus países por meio da fixação de nacionais na fronteira em detrimento de estrangeiros conjuntamente com o desenvolvimento de instituições fronteiriças que elevem o significado de barreira da fronteira. Essas políticas percebem as fronteiras como o limite de seus Estados, que devem ser resguardados para seus cidadãos, separando o país de seus vizinhos. Ambas as políticas consideram as fronteiras regiões importantes por serem estratégicas. Nessas políticas, as fronteiras são securitizadas por estarem sob responsabilidade de seus respectivos Ministérios da Defesa, sendo os militares responsáveis pela implementação e a proteção da fronteira.

Essas duas políticas possuem uma distância temporal de vinte anos, mas retratam um aspecto interessante: o despertar inicial para a produção de políticas para as fronteiras deve-se às questões de segurança, principalmente, no âmbito militar de preservação do território. Essas duas políticas estão no Paradigma Realista, sendo que as próximas políticas analisadas retratarão se há manutenção do Paradigma Realista para as fronteiras de ambos os países ou se há uma mudança que permita a cooperação com o intuito de uma integração das políticas para as fronteiras semelhantes entre esses países.

No Brasil, o Programa Calhar Norte, o CENSIPAM, o SIPAM e o SIVAM representam, em um primeiro momento, o Paradigma Realista das políticas brasileiras para as fronteiras. Essas iniciativas emergem em um período caracterizado pela transição para um sistema democrático e o início da integração regional. O aumento dos fluxos intensificou os temores advindos do avanço dessa integração regional. O contexto de transformações políticas vividas pelo país contrastou com o conservadorismo das políticas fronteiriças que persistiam no Paradigma Realista por separar os países vizinhos, ressaltar a importância de proteção da fronteira e por securitizá-la.

As políticas brasileiras mencionadas até então são voltadas para o Arco Norte, que não corresponde à fronteira com o Paraguai, mas demonstra que a vulnerabilidade da fronteira norte do Brasil puxou a agenda fronteiriça do país, inicialmente, por uma perspectiva

soberanista que buscava fixar o Paradigma Realista nas fronteiras norte que eram consideradas, em termos gerais, muito pouco adensadas. Em relação às fronteiras do Arco Central, já havia fluxos transfronteiriços constantes, contando com regiões de elevada interação. Entretanto, não havia políticas específicas, o que significa que existia prevalência dos arranjos locais com instituições e povoações suficientes que resguardassem a soberania territorial, ao mesmo tempo em que se estabelecia uma clara porosidade das fronteiras e baixa presença do poder público, principalmente, federal.

O PNSP é um marco inicial e incipiente das mudanças que viriam. A importância era de trazer a preocupação dos desafios nas fronteiras para o campo da segurança pública também. O PDFF e o PEFRON representaram o amadurecimento do PNSP por ressaltar a preocupação com a segurança pública e incluir a dimensão do desenvolvimento social em áreas como saúde, educação e infraestrutura para, efetivamente, dirimir vulnerabilidades e elevar a segurança dessas regiões. Nesse sentido, o PNSP representou uma nova securitização da fronteira não mais de caráter militar como vinha ocorrendo no Arco Norte, mas sim pelo viés da segurança pública, que reconhece novos atores para além dos Estados e a necessidade em distinguir os fluxos ruins dos bons.

O PEF é o marco que une as transformações citadas para um esforço de articulação interna dos agentes responsáveis pela fronteira e de cooperação com os países vizinhos. Desse modo, os GGIFs, os COCs e as Câmaras Temáticas de Fronteira atuam no esforço de articular os atores nacionais e de fomentar a cooperação com os países vizinhos. A policialização das Forças Armadas (Decreto nº 7.496/2011) e as Operações Ágata, Fronteira Blindada e Sentinela foram vetores de articulação interna e que possuíam espaço para a cooperação também. Políticas mais antigas, como o Calha Norte, Censipam, SIPAM e SIVAM ganharam nova roupagem ao se abrirem para a cooperação com outros países e reforçarem suas dimensões sociais. As vertentes civis das atuações militares também demonstram uma preocupação antiga, que é sistematizada por meio dessas políticas, com atuar em outras vulnerabilidades relacionadas ao desenvolvimento e a fixação do homem nas regiões de fronteira por meio da presença do Estado e do acesso aos serviços públicos básicos. Entretanto, cabe destacar que tanto a articulação interna quanto a cooperação externa são desafios não superados que buscam amparos legais, institucionais e políticos para que possam efetivamente se consolidar como práticas.

No Paraguai, um silêncio mais prolongado acerca das preocupações com suas fronteiras demonstra a preocupação em apenas resguardá-las, sem manifestar maiores preocupações com outras ameaças transnacionais. No Brasil, enquanto o regime militar

buscou uma perspectiva soberanista e militar para as fronteiras, no Paraguai, o período Strossner foi caracterizado pela povoação das fronteiras, abrindo-as para estrangeiros, principalmente brasileiros, e reforçando as práticas de contrabando e comércio triangular nas regiões de fronteira, o que implicou o atraso do desenvolvimento de uma consciência territorial por parte do Paraguai (FOGEL, 2008). No Paraguai, a Zona de Segurança Fronteiriça e uma lei anterior, a de imigração, demonstram uma maior preocupação com os estrangeiros de países vizinhos. Além dos problemas com o fluxo de pessoas e com a ocupação de terras, há uma posterior preocupação de natureza fiscal. Entretanto, os avanços com a segurança pública e o desenvolvimento fronteiriço existentes no Brasil encontram-se em um estágio inicial no Paraguai. O Paraguai tem produzido políticas de ordenamento territorial; de saúde; de combate ao crime, às drogas, à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo; e de ação dos militares ao apoio de cidadãos em fronteiras que estejam isolados. Todavia, a própria eficácia e operacionalidade dessas políticas é questionada pela situação econômica do país e pela dificuldade em agir coordenadamente com os países vizinhos e de articular os próprios agentes públicos paraguaios em ações conjuntas.

No Brasil, O PNSP é um primeiro indicativo de mudança e a CDIF, o PEF e a ENAFRON representam o amadurecimento de transição para políticas fronteiriças que estejam sob o Paradigma Transnacional. Isso é demonstrado pelo fato de as fronteiras continuarem sendo importantes, mas não tanto pelo foco estratégico de separação das demais nações. As fronteiras adquiriram a função de fragmentação por serem porosas, permitindo alguns fluxos e barrando outros. A infraestrutura de proteção é importante, porém o país não quer privar-se dos fluxos econômicos e de pessoas que sejam benéficos ao desenvolvimento. Não há redução da infraestrutura na fronteira; pelo contrário, há maior preocupação e aumento desta, ao mesmo tempo em que há o desejo de se negociar infraestruturas compartilhadas. Desse modo, as preocupações do Paradigma Realista existem e persistem, mas há um esforço, contextualizado pela integração regional, de superar as desconfianças para que se possa cooperar na fronteira. A cooperação existente pelo lado brasileiro é limitada e ainda não indica possibilidades óbvias de uma integração, porém indica uma possibilidade remota que precisa ser amadurecida.

No Paraguai, o Paradigma Realista é predominante. A preocupação com o controle fronteiriço é recente e emergente no país. O crescente discurso xenofóbico em relação aos brasileiros, ou brasiguaios, como são chamados, em conjunção com os discursos nacionalistas de “terras paraguaias para os paraguaios” indicam tensões que favorecem políticas mais realistas. Há algumas políticas pontuais e não articuladas que começam a considerar

elementos de segurança pública e de desenvolvimento social nas fronteiras, mas, assim como o PNSP no Brasil, elas representam o início do que pode vir a ser o marco para transformações mais profundas. A questão fundiária na fronteira paraguaia ressalta a preocupação principal em manutenção do território em detrimento de avanços na integração.

A cooperação, mesmo no Paradigma Realista, possui seu lugar. A questão é que a predominância do Paradigma Realista nas políticas para as fronteiras impede uma cooperação que gere integração. A cooperação no Paradigma Realista permite uma coordenação pontual que mina as pretensões estatais de ambos em relação ao território do outro. Entretanto, a cooperação para a integração parte de uma consideração mútua de amizade e de relações profundas que permitam a solução de problemas comuns e cotidianos que existem na fronteira de ambos os países. No Brasil, o PEF e seus desdobramentos ensejam a articulação interna e a cooperação externa, mas como apontou o Relatório do TCU, a articulação é limitada e a cooperação é ainda mais restrita (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015). No Paraguai, a articulação interna e a cooperação externa são muito limitadas também. Além disso, a transição para um Paradigma Transnacional é ainda mais incipiente do que no caso brasileiro.

O Brasil busca, por meio de suas iniciativas fronteiriças, consolidar de modo geral o Paradigma Transnacional para as suas fronteiras, mas cabe distinções relativas ao nível de interação transfronteiriça e de relacionamento político existente entre o Brasil e o seus vizinhos, o que pode facilitar ou dificultar a transição para o Paradigma Transnacional e sua consolidação. O Arco Sul pode ser destacado como um local de consolidação do Paradigma Transnacional, enquanto que o Arco Central está em busca de consolidação do Paradigma Transnacional por ainda ter muito peso o Realista. Já o Arco Norte por sua vez, está localizado no Paradigma Realista por conta do nível incipiente de integração fronteiriça nessa região. A porção focalizada da fronteira paraguaia com o Brasil está predominantemente sobre o Paradigma Realista. No entanto, cabe destacar que esses Paradigmas são baseados na percepção, na importância e na ação dos centros políticos dos dois países e em suas iniciativas para as fronteiras. Desse modo, encontramos um de seus principais problemas: a perspectiva *top-down* das políticas e de como as fronteiras são abordadas politicamente.

Os agentes que promovem os ilícitos transfronteiriços e, inclusive, aqueles que levam uma vida normal na fronteira desconhecem, em parte, as forças centrípetas dos limites impostos pelo Estado com o intuito de controlar os fluxos transfronteiriços. Os cidadãos fronteiriços vivem uma lógica local, que, na maioria das vezes, é transnacional, sendo que isso nem era encarada como tal até a intensificação da presença do Estado e de suas

instituições desagregadoras. Em relações aos ilícitos, há os que atuam de maneira local, conformando ações transnacionais; enquanto outros grupos que começaram a se posicionar atualmente na fronteira atuam de maneira global, conectados em redes com diversos outros mercados para além da América do Sul.

A constatação que o modelo aqui utilizado permite verificar é que a predominância do Paradigma Realista por parte do Paraguai designa certo nível de desconfiança e o uso da fronteira (entre outros elementos territoriais e nacionais) para justificar um discurso nacionalista. Além disso, demonstra ser real a percepção de imperialismo brasileiro e da ameaça representada pelos brasileiros ao território paraguaio, o que dificulta fortemente o aprofundamento da cooperação. A busca pela consolidação do Paradigma Transnacional na fronteira brasileira com o Paraguai não esconde, também, as dificuldades em se confiar e aprofundar a integração com o vizinho, bem como, por outro lado, demonstra o interesse e a necessidade de integração com o Paraguai por questões econômicas.

A agenda fronteiriça dos dois países é distinta, tendo alguns pontos em comum. Contudo, se o problema do vizinho não for tratado como o seu problema, a cooperação e, muito menos, a integração transfronteiriça terão espaços efetivos na agenda política bilateral. Nesse sentido, o MERCOSUL, os acordos bilaterais e o desenvolvimento da agenda fronteiriça em cada país demonstram que é possível cooperar, mas que essa cooperação ainda enfrenta sérios limites, que podem ser superados a depender dos avanços em âmbito nacional e bilateral. A aproximação das autoridades fronteiriças das autoridades federais e também com os homólogos vizinhos de maneira comprometida e continuada é um dos caminhos para o avanço dessa temática. Ainda assim, a consolidação do Paradigma Transnacional nos dois países não seria suficiente para lidar com a problemática fronteiriça, sendo necessário pensar em uma abordagem que traga elementos do Paradigma Global para lidar com grupos e uma realidade que, muitas vezes, desconhece ou age de modo a desconhecer/ superar as barreiras fronteiriças.

4.4 CONCLUSÃO PARCIAL

O caso da fronteira entre Brasil e Paraguai demonstra a necessidade de esforços articulados entre os atores dentro de cada país para elevar a capacidade dos Estados de agir internamente e externamente, que pode ser potencializada por meio do envolvimento das autoridades políticas visando a alcançar os resultados esperados de modo cooperativo internamente e externamente. No Paraguai, as maiores plantações de maconha e as maiores redes de

corrupção são comandadas pelo PCC e o Comando Vermelho (MACHADO, 2010), o que demonstra a articulação do crime transnacional articulado em rede com os centros urbanos brasileiros. Entretanto, as fronteiras com o Paraguai não são apenas corredores, sendo afetadas diretamente pelas dinâmicas de insegurança regionais de grupos do crime organizado que utilizam o Paraguai como rota. Por isso, a atuação em rede do crime organizado requer atuação cooperativa dos agentes de segurança de ambos os países.

O Plano Estratégico de Fronteiras tornou-se o marco legal que guia as políticas de segurança para a faixa de fronteira, mas tem o seu limite quando se trata do estabelecimento de instâncias de atuação conjunta entre os órgãos federais e estaduais. A articulação entre órgãos é um dos fundamentos do PEF, porém a falta de elaboração de um modelo de atuação conjunta para as operações diárias que evite a sobreposição ou a lacuna de funções pelos diversos órgãos envolvidos demonstra a baixa institucionalização da articulação. O PEF não é claro sobre quais devem ser os atores envolvidos e como devam ser coordenados, o que significa que a articulação interna, a cooperação e a integração com os países vizinhos depende de afinidades dos atores locais. Desse modo, o PEF induz à articulação e à cooperação, mas não fornece as bases pelas quais deva ocorrer, impedindo que esses objetivos sejam plenamente alcançados já que não foram emitidos documentos oficiais posteriores que sistematizassem a coordenação interna e externa entre os atores brasileiros e seus vizinhos na fronteira (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

No Paraguai, o quadro geral das políticas fronteiriças demonstra a baixa institucionalização das fronteiras dentro do marco legal e nas políticas estatais, o que dificulta discernir a visão estratégica do país sobre suas próprias fronteiras. Além disso, a articulação interna entre os agentes de segurança e defesa paraguaios e a cooperação com seus homólogos brasileiros não propicia um *modus operandi* para atuação nas fronteiras, o que também limita os resultados no combate aos ilícitos. Além disso, a economia paraguaia e das regiões fronteiriças entre Brasil e Paraguai estão, em certa medida, capturadas pela economia ilegal gerada pelo tráfico internacional, o que dificulta a ação estatal devido à corrupção de alguns agentes, ou a falta de interesse do Estado em acabar com um tipo de economia local, a qual não encontra equivalente legal que a substitua e permita uma maior qualidade de vida para essas regiões.

Um primeiro passo para a resolução desse problema seria a criação de uma política nacional para as fronteiras e de um programa de cooperação transfronteiriço, que seriam necessários para que se estabelecessem políticas e marcos normativos de integração. A importância disso se deve aos casos de regiões que, separadas, muitas vezes, apenas por uma

linha, e possuindo marcos legais e institucionais distintos, enfrentam os mesmos problemas e não possuem soluções comuns (SOUZA, 2013). O desenvolvimento de políticas nacionais que apresentem claramente a percepção do país sobre suas fronteiras, facilitaria e tornaria transparentes as percepções e ações de cada Estado sobre suas fronteiras, seus desafios e soluções para tais. Esse seria um caminho importante para o desenvolvimento de programas de cooperação transfronteiriços que articulem os diversos níveis (nacional, estadual, regional e local) em diversas áreas para além da segurança pública e da defesa nacional (SOUZA, 2013).

5 A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

Historicamente, o Uruguai foi percebido pelo Brasil como país fronteira, isto é, a fronteira entre a rivalidade brasileiro-argentina no Prata. A frase que enuncia o Uruguai como o algodão entre os dois cristais (Brasil e Argentina), dita, pela primeira vez, por Lorde Ponsomby, mediador inglês da Guerra da Cisplatina, ecoa até hoje nos discursos políticos, ainda que não seja para exemplificar a rivalidade no Prata. O ex-presidente Mujica, quando arguido sobre sua relação com as presidentes à época da Argentina, Cristina Kirchner, e do Brasil, Dilma Rousseff, reutilizou essa frase que, em partes, traduz a sensibilidade da atuação da política externa uruguaia frente a duas nações representativas do contexto regional (OLIVEIRA, 2012).

Após a independência uruguaia, o Brasil continuou intervindo na política do país vizinho, assim como Argentina e Paraguai. A oposição entre partidários blancos e colorados no Uruguai envolvia brasileiros do sul e argentinos do norte e nordeste do país. Em 1864, uma esquadra brasileira foi enviada para cobrar reparações aos pecuaristas do sul brasileiro. Esse período marcou o sequestro da política externa brasileira pelos problemas ao sul do país, que, após a reação paraguaia contra a intervenção brasileira no Uruguai, levaria o Cone Sul a uma das maiores guerras da região, a Guerra do Paraguai em 1864. A fluidez das fronteiras em meio aos interesses nacionais que não cooperavam, mas sim competiam, foram fatores determinantes que impossibilitaram uma saída negociada, sendo a guerra uma extensão da política para a resolução dessa questão.

Um conjunto de cinco acordos é responsável pela definição dos limites entre Brasil e Uruguai: Tratado de Aliança; de Extradicação; de Prestação de Socorro; de Comércio e Navegação, e de Limites. Esses acordos encerraram as pretensões brasileiras acerca do território uruguaio, sendo que, em 1870, com o fim da Guerra do Paraguai, é chegada ao fim a ingerência brasileira sobre a região. O Uruguai adotou uma postura de retraimento e de aproximação com a Grã-Bretanha (ALLENDE, 2015).

Em 1909, Brasil e Uruguai firmaram o Tratado Relativo às Fronteiras na Lagoa Mirim e no Rio Jaguarão e ao Comércio e à Navegação nessas Paragens. Nesse acordo, o Chanceler brasileiro, Barão do Rio Branco, cedeu o condomínio das águas e os países definiram seus usos, o que melhorou substancialmente as relações entre ambos os países (ALLENDE, 2015). Esse clima de cordialidade prosseguiu ao longo dos próximos cinquenta anos, que foram marcados, especialmente, pelos anos de 1916 e 1918, nos quais ambos os países assinam os acordos acerca da Convenção para melhor caracterização da fronteira, o

Tratado de Extradicação de Criminosos, a Convenção de Arbitragem Geral Obrigatória e, posteriormente, o Tratado sobre Fixação e Liquidação da Dívida de 1918, no qual destinou a dívida histórica do Uruguai para com o Brasil para a construção de infraestrutura comum nas fronteiras.

Quadro 5 – Principais negociações de fronteiras entre Brasil e Uruguai

Tratado de Limites	1851
Tratado da Lagoa Mirim e Rio Jaguarão	1909
Convenção para modificar no Arroio São Miguel a Fronteira	1913
Estatuto Jurídico da Fronteira	1933
Notas Reversais do Lateral Marítimo Brasil/Uruguai	1972
Ajuste Complementar ao Estatuto da Fronteira	1997

Fonte: Navarrete (2006).

O Quadro 5 ilustra as principais negociações para a conformação das fronteiras entre Brasil e Uruguai. Ainda assim, alguns contenciosos persistem como os da ilha Brasileira e o de Rincão de Artigas. A maior parte das fronteiras entre os dois países é seca e sem grandes acidentes naturais, o que facilita o trânsito transfronteiriço, pois mesmo nas localidades onde há rios, existem pontes, o que facilita os fluxos pelas fronteiras (NAVARRETE, 2006).

5.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS DE SEGURANÇA

As fronteiras terrestres do Uruguai têm a extensão de 1.564 km, dos quais 495 km são com a Argentina e 1.069 km são com o Brasil, sendo que 320 km de fronteiras são secas e o restante é composto por cursos fluviais, canais e lagoas (PUCCI, 2010). A fronteira Brasil-Uruguai é marcada, na parte oeste, pelo Rio Quaraí, afluente do Rio Uruguai, assim como pelas “Coxilhas de Santana”. Na parte leste, a fronteira é definida pelo Rio Jaguarão até seu deságue na Lagoa Mirim e também pela porção sul dessa lagoa até o Rio Chuí. O estado brasileiro do Rio Grande do Sul compreende essa porção territorial lindeira com o Uruguai, tendo os municípios de Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Erval, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí, Uruguiana e Barra do Quaraí na fronteira com o

vizinho uruguaio. Por sua vez, o Uruguai tem cinco departamentos lindeiros: Rocha, Treinta y Trés, Cerro Largo, Rivera e Artigas (PUCCI, 2010).

Diferentemente do Brasil, o qual tem prescrita em sua legislação a existência de uma faixa de fronteira na extensão de 150 km, o Uruguai não apresenta tal instituto. O mais próximo a isso para delimitar as porções fronteiriças uruguaias é o Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil-Uruguai que estabelece uma faixa de 20 km para o interior de cada um dos Estados a partir da linha divisora (ALMEIDA, 2015; RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nos 20 km uruguaio, em 2010, havia cerca de 150 mil habitantes, enquanto no lado brasileiro, no mesmo período, havia cerca de 180 mil habitantes (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

As cidades-gêmeas entre esses dois países são as que mais sintetizam os desafios de ambas as nações em suas fronteiras. Essas cidades são urbanizadas, índice de 81% no Uruguai e 84% no Brasil, e apresentam nível populacional considerável, afora o trânsito constante de turistas e não residentes dessas regiões. As cidades-gêmeas são adensamentos populacionais divididos por uma linha formal e administrativa, mas que, na prática social daqueles povos, não existe (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Há pontos de contatos urbanos contíguos, que são Santana do Livramento-Rivera, Aceguá-Aceguá e Chuí-Chuy. Além dessas, há outras três conexões por meio de ponte: Quaraí-Artigas ligadas pela Ponte Internacional da Concórdia (1968), Barra do Quaraí-Bella Unión por uma ponte ferroviária (1915) e pela Ponte Rodoviária Internacional Rio Quaraí (1976) e Jaguarão-Rio Branco que se ligam pela Ponte Internacional Barão de Mauá (1930).

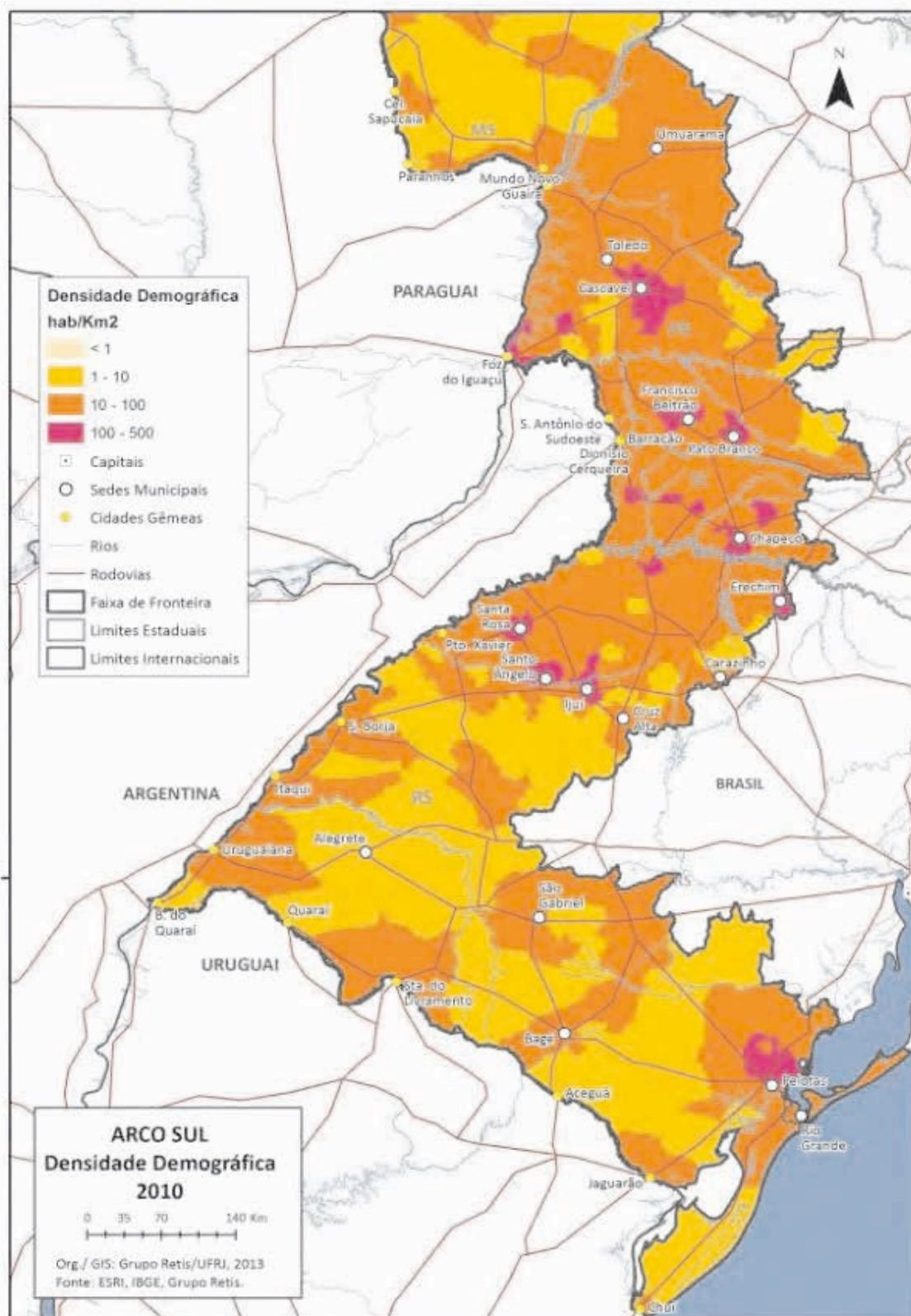
Mapa 12 – Cidades-Gêmeas na Fronteira Brasil-Uruguaí



Fonte: Cômite Binacional de Saúde de Santana do Livramento/Rivera apud Rótulo; Damiani (2010).

A população uruguaia gira em torno de 3.241.003 milhões de habitantes. A maior concentração populacional está em Montevidéu, com 53% dos uruguaio (ALMEIDA, 2015). Considerando os cinco departamentos fronteiros com o Brasil do Uruguai, temos 25,5% do território uruguaio com um total de 329.657 habitantes, o que significa cerca de 10% da população do país, conforme o censo populacional do Uruguai (MAZZEI; SOUZA, 2012, p. 17-18 apud SPANIOL, 2014). Em relação ao lado brasileiro da fronteira, a do Arco Sul é a mais densamente povoada quando comparada aos demais Arcos.

Mapa 13 – Arco Sul: Densidade Demográfica (2010)



Fonte: Brasil. Ministério Da Justiça (2016b).

A densidade demográfica, as características geográficas e a história bilateral de relações desses dois países ilustram a trajetória política, social e econômica desses vizinhos e de suas fronteiras. Nesse sentido, a Tipologia de Interações Fronteiriças da Faixa de Fronteira apresentada no Capítulo 2 será utilizada aqui para caracterizarmos as interações entre as cidades-gêmeas de Brasil e Uruguai.

Quadro 6 – Tipologia das interações das cidades-gêmeas de Uruguai-Brasil

Cidade Uruguiaia	População	Cidade Brasileira	População	Tipo de Conexão	Tipo de Interação Fronteiriça entre Cidades	Tipo de Zona Fronteiriça Brasileira
Bella Unión	13.187 hab.	Barra do Quaraí	3.776 hab.	Ponte	Sináptica	Sináptica
Artigas	41.687 hab.	Quaraí	22.552 hab.	Ponte	Sináptica	Sináptica
Rivera	64.426 hab.	Santana do Livramento	83.479 hab.	Fronteira Seca	Sináptica	Sináptica
Acegúa	1.493 hab.	Acegúa	4.138 hab.	Fronteira Seca	Capilar	Capilar
Rio Branco	13.456 hab.	Jaguarão	27.944 hab.	Ponte	Sináptica	Capilar
Chuy	10.401 hab.	Chuí	5.278 hab.	Fronteira Seca	Sináptica	Capilar

Fonte: adaptação deste autor da tabela de Rótulo; Damiani (2010)¹⁸.

As interações fronteiriças entre Brasil e Uruguai são significativas com base no nível de interações fronteiriças. Há a presença de interações capilares com baixa presença do Estado. Além disso, também há a presença significativa de interações sinápticas que indicam elevado nível de interação com ação ativa do Estado em promover a interação fronteiriça (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Essa fronteira é percebida pelos tomadores de decisão brasileiros como um exemplo a ser replicado para as demais áreas fronteiriças do país, dado que o contexto geográfico que melhor caracteriza uma zona de fronteira é aquele integrado ou formado por cidades-gêmeas, como é o caso da fronteira uruguaio-brasileira (RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nesse sentido, as fronteiras caracterizadas por cidades-gêmeas possuem elevado fluxo fronteiriço e maiores

¹⁸ Esses autores utilizam a Tipologia das Interações da Faixa de Fronteira com base em BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005. Além disso, os autores destacam que como não há uma legislação de faixa de fronteira no Uruguai, então não foi estabelecido uma definição para as zonas de fronteira uruguiaia.

índices sociais, que potencializam a possibilidade de cooperação transfronteiriça e de arranjos binacionais para os desafios transnacionais.

Em meio a esse contexto, podemos citar os principais desafios destacados pelo Uruguai, segundo dados do Observatório Nacional sobre Violência e Criminalidade de 2013 do Ministério do Interior do Uruguai, de que os crimes mais incidentes são homicídios, com destaque para Rivera. No caso de furto, podemos destacar Rocha e Artigas; no de roubo, destaca-se Rivera; enquanto que o crime de abigeato é mais destacado em Artigas, Rivera e Treinta y Tres (SPANIOL, 2014). A problemática dos crimes fronteiriços é que, muitas vezes, os grupos atuam em ambos os lados, sendo que as cidades brasileiras apresentam elevados índices desses crimes também.

Tabela 3 – Crimes mais Incidentes nos Municípios que fazem Fronteira Direta do Brasil com o Uruguai em 2012 e 2013

MUNICÍPIOS	OCORRÊNCIAS CRIMINAIS	ANO 2012	ANO 2013	TOTAL POR CRIME	% POR CRIME	TOTAL GERAL
ACEGUÁ	Abigeato – Furto	26	33	59	98,33	60
	Homicídio Doloso	0	1	1	1,67	
	Roubos	0	0	0	-	
	Tráfico de Entorpecentes	0	0	0	-	
BARRA DO QUARAÍ	Abigeato – Furto	21	18	39	88,63	44
	Homicídio Doloso	0	0	0	-	
	Roubos	1	3	4	9,09	
	Tráfico de Entorpecentes	0	1	1	2,27	
CHUÍ	Abigeato – Furto	13	18	31	63,26	49
	Homicídio Doloso	0	1	1	2,04	
	Roubos	6	4	10	20,40	
	Tráfico de Entorpecentes	4	3	7	14,28	
JAGUARÃO	Abigeato – Furto	71	44	115	63,18	182
	Homicídio Doloso	0	0	0	-	
	Roubos	39	21	60	32,96	
	Tráfico de Entorpecentes	3	4	7	3,84	
QUARAÍ	Abigeato – Furto	62	60	122	67,40	181
	Homicídio Doloso	5	1	6	3,31	
	Roubos	28	9	37	20,44	
	Tráfico de Entorpecentes	11	5	16	8,83	
SANTANA DO LIVRAMENTO	Abigeato – Furto	227	217	444	60,16	738
	Homicídio Doloso	8	9	17	2,30	
	Roubos	119	102	221	29,94	

	Tráfico de Entorpecentes	17	39	56	7,58	
TOTAL		1.128	1.073	2.201	-	2.201

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública/Rs. Divisão De Estatística Criminal apud Spaniol (2014).

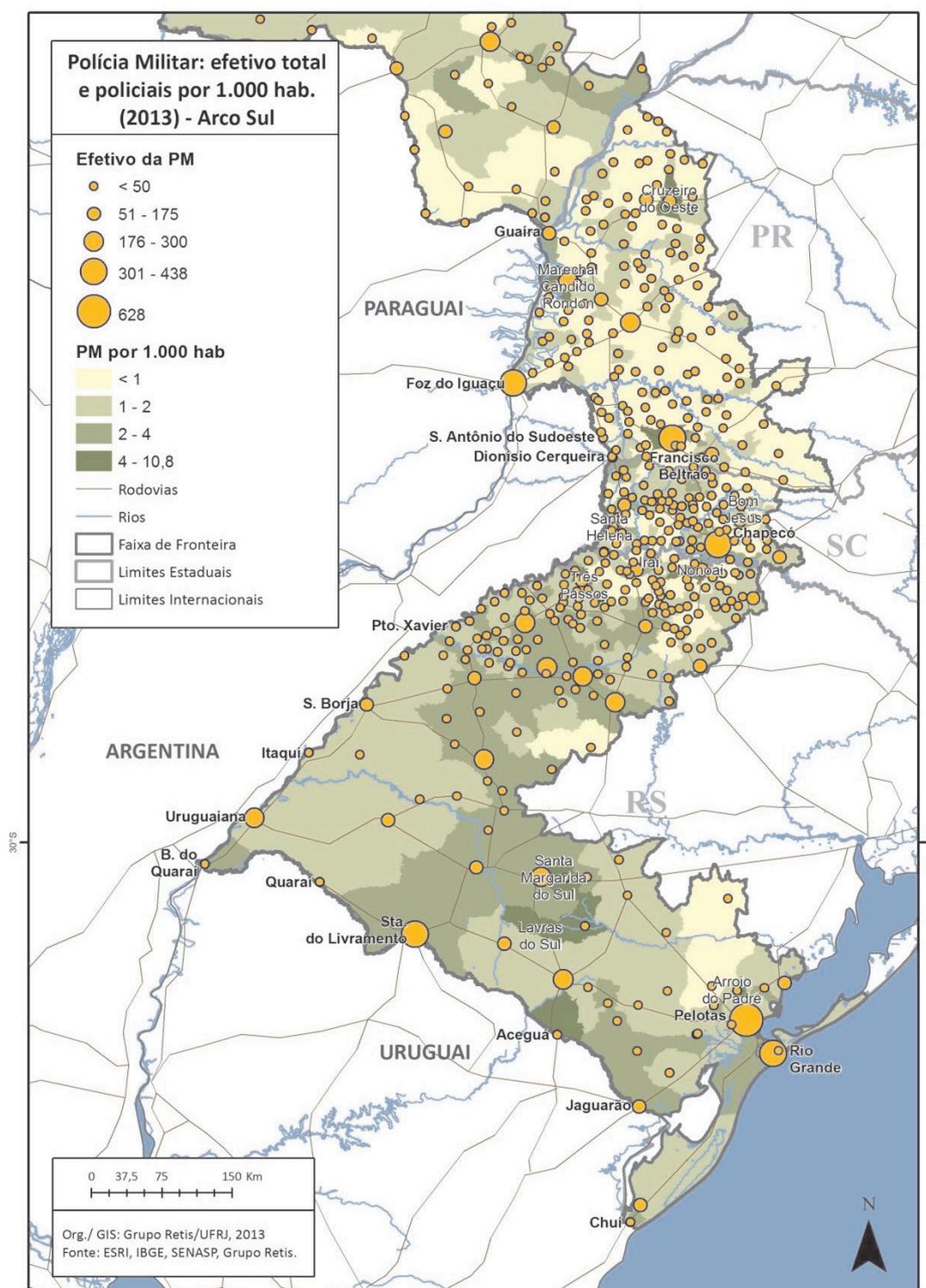
A tabela acima, com dados da Secretaria de estado de Segurança Pública do Rio Grande Sul, ressalta o abigeato, o homicídio doloso, os roubos e o tráfico de entorpecentes como os principais desafios fronteiriços na fronteira com o Uruguai, o que há correspondências com os principais desafios destacados pelo Uruguai. Cabe destacar o abigeato como um dos principais ilícitos transfronteiriços nessa região. Os dados da Polícia Federal, destacados por Spaniol (2014, p. 45), ressaltam, principalmente, os crimes ambientais, os crimes que se encaixam na Lei contra entorpecentes e, no estatuto do desarmamento, o contrabando, o descaminho, o estelionato e a falsidade ideológica.

No intuito de lidar com esses desafios, Brasil e Uruguai assinaram o Acordo de Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, que estabelece a possibilidade de cooperação policial para investigação e diligências sobre situações e pessoas que possam estar vinculadas a algum delito. Apesar de importante, esse Acordo não compreende em si a realidade fronteiriça, esbarrando nos limites dos Estados. No caso hipotético de perseguição policial em que o perseguido cruze a fronteira, os policias deveriam cessar a perseguição e entrar em contato com a polícia do outro lado para auxiliar na captura do fugitivo, o que dificulta as ações policiais nessas regiões, já que não há canais diretos e eficientes de comunicação entre as autoridades policiais dos dois países (ALMEIDA, 2015).

Almeida (2015) discute a distinção entre ilícito e crime no sentido de que, na fronteira entre Brasil e Uruguai, muitos ilícitos não são criminalizados, sendo considerados legítimos por conta das práticas cotidianas na fronteira de mútua dependência entre as cidades-gêmeas de cada lado da fronteira e das pessoas que ali vivem. Nesse sentido, destacam-se o uso dos cassinos uruguaios, a compra de armas, drogas e agrotóxicos que são vendidos no território uruguaio e são proibidos no território brasileiro; assim como a compra de produtos que são lícitos no Brasil, mas que são trazidos ao território sem o pagamento dos tributos. A autora também destaca o *choripan*, que é vendido por ambulantes e feito com o *chorizo* uruguaio e o pão brasileiro, o que demonstra a fragilidade da ideia de ilegalidade do contrabando ou descaminho nessas regiões, bem como a dificuldade (ou até impossibilidade) de se atuar contra práticas sociais enraizadas nessas fronteiras (ALMEIDA, 2015).

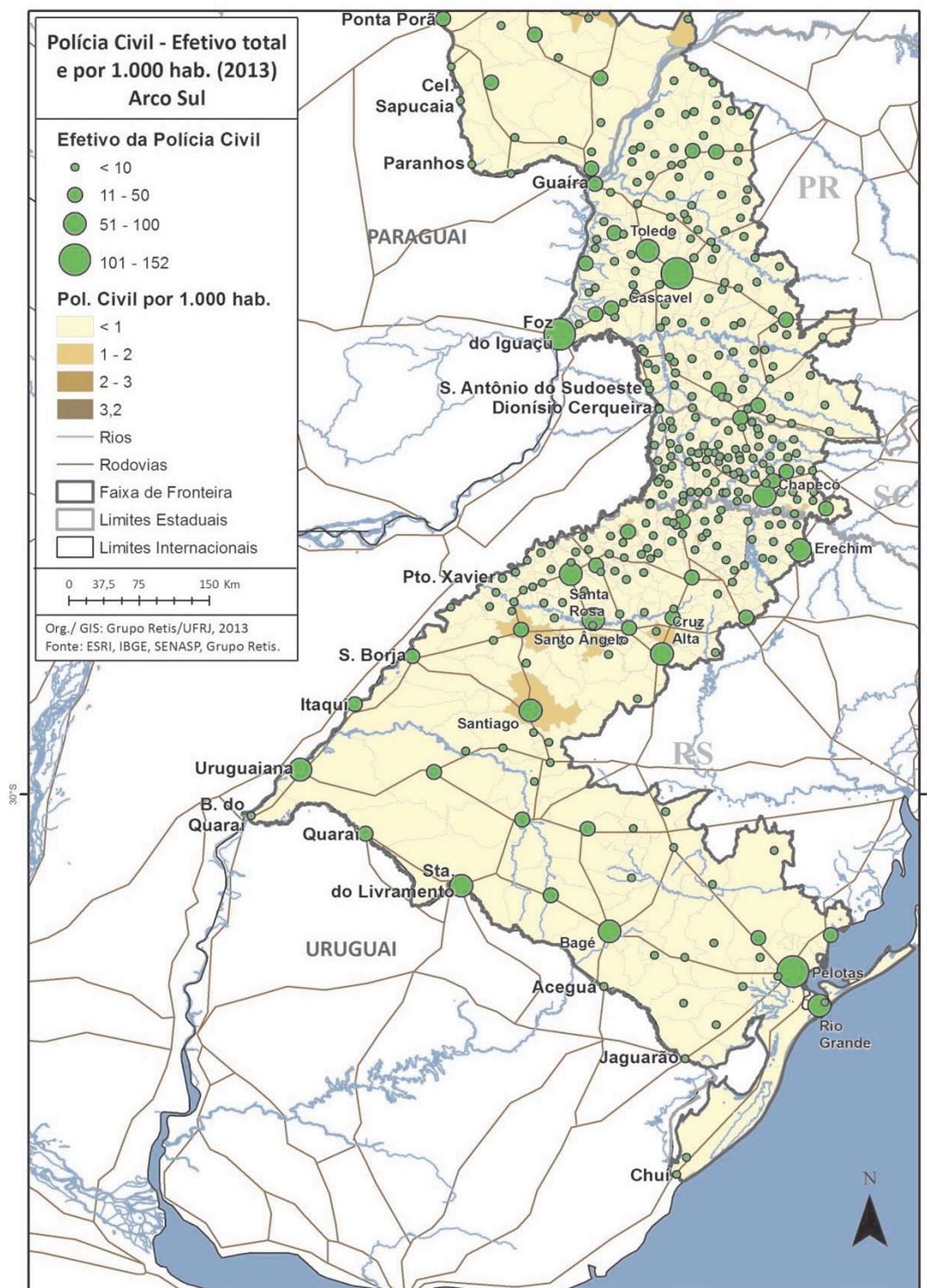
Outros desafios em relação à fronteira entre Brasil e Uruguai no âmbito da segurança pública podem ser visualizados com base nos dois gráficos abaixo. Em relação ao efetivo da Polícia Militar, verifica-se que, a fronteira de Santana do Livramento, conta com efetivo mais razoável em relação às demais. Em relação à Polícia Civil, pode-se destacar Quaraí, Santana do Livramento e Bagé como pontos de maiores contingentes policiais na faixa de fronteira. Segundo o Mapa 2, que está no Capítulo 2, as fronteiras com o Uruguai são caracterizadas como capilares e sinápticas, o que demonstra um intenso fluxo nessas fronteiras. Porém, quando comparadas com a fronteira Brasil-Paraguai, esse intenso fluxo não se traduz no similar intenso fluxo de ilícitos transfronteiriços. Isso pode ser analisado por duas óticas. A primeira constata a existência de menor efetivo policial nessas fronteiras, o que gera menor apreensão e uma aparente ideia de desafios menores nessa fronteira. Por outro lado, a segunda ótica, que também pode corroborar os fatos da primeira, é de que a maior sensação de segurança nessa fronteira faz que sejam necessários menos efetivos e menor foco do que na fronteira paraguaia.

Mapa 14 – Efetivo total de policiais militares por 100 mil habitantes – Arco Sul



Fonte: Pesquisa Segurança Nas Fronteiras, UFRJ/NECVU/RETIS E MJ, 2013 apud Brasil. Ministério Da Justiça (2016a).

Mapa 15 – Efetivo total e policiais civis por 100 mil habitantes – Arco Sul



Fonte: Pesquisa Segurança nas Fronteiras, UFRJ/NECVU/RETIS e MJ, 2013 apud Brasil. Ministério Da Justiça (2016a).

A fronteira entre Brasil e Uruguai tem como seu principal desafio o seu principal trunfo que é a integração fronteiriça. Essa integração que, muitas vezes, teve início espontaneamente, tendo o estado como indutor dessa integração no período mais recente, permite adequar melhor as políticas públicas à realidade fronteiriça. Entretanto, esse trunfo que representa o avanço da integração fronteiriça está na raiz de seus principais desafios securitários pelo fato de a dimensão de segurança pública, fiscalização e defesa nacional não andarem no mesmo compasso, ainda que estejam em busca dessa integração.

Nesse sentido, é preciso identificar os principais fatores de violência na fronteira, que nem sempre são causados pelos ilícitos transfronteiriços. Ademais, é importante ter uma compreensão macropolítica de que os ilícitos transfronteiriços podem gerar impactos em outras localidades que não as fronteiras. Por essa razão, citaremos os principais desafios de segurança na fronteira (com características locais) e os principais transfronteiriços (que perpassam a fronteira, afetando não só ela, mas outras localidades) para se ter uma ampla visão dessa dupla dimensão que demanda respostas sem incorrer no risco de sobrepor certas inseguranças ou certas realidades (a do centro sobre a fronteira ou a da fronteira sobre o centro). Em relação aos desafios mais comuns na fronteira sul do país, podemos destacar:

violência doméstica, principalmente a violência contra a mulher; a expansão do consumo de drogas, especialmente em segmentos juvenis, e sua vinculação com crimes conexos tais como furtos e roubos; o consumo de álcool e sua vinculação com episódios de violência interpessoal, muitas vezes impactando diretamente na violência doméstica e; a posse de armas e sua utilização em episódios de violência (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016a).

Em relação às dinâmicas fronteiriças ressaltam-se o descaminho, o contrabando, o tráfico de drogas e de armas. Além desses, cabe destacar o abigeato, que é o fruto de animais de campo, e o contrabando de agrotóxicos. Por fim, na dimensão tradicional dos assuntos defesa e política externa, cabe destacar os contenciosos da Ilha Brasileira, ilha fluvial localizada no Rio Uruguai entre Brasil, Argentina e Uruguai, e do Rincão de Artigas, área entre o Rio Quaraí e o Arroio Invernada, na região de Santana do Livramento (DEARO, 2014). O Uruguai alega que Argentina e Brasil não consideraram sua vontade na conformação das fronteiras envolvendo a Ilha Brasileira; já em relação ao Rincão de Artigas, o Uruguai alega que o território foi demarcado equivocadamente em 1856.

A violência local, ainda que não seja transfronteiriça, em conjunto com os ilícitos que geram efeitos em outras localidades devem ser combatidos sem a criminalização da fronteira, através da busca de uma atuação integrada das instituições de ambos os lados em

consonância com o interesse público, tanto das pessoas dos grandes centros, como das pessoas fronteiriças. Nesse sentido, é necessária uma quantidade adequada de efetivos policiais com um treinamento específico para essa realidade, em conjunto com uma gestão de segurança pública que aborde essa problemática, tendo, assim, as dimensões formuladoras e implementadoras da segurança pública articuladas entre si e cooperando com seu vizinho em conjunção com outras políticas que desenvolvam a região. Esses pontos são indicadores de um caminho para se ter uma melhor abordagem por parte dos Estados de seus desafios fronteiriços.

5.2 INICIATIVAS FRONTEIRIÇAS DO URUGUAI

Diferentemente do Brasil, que possui um processo gradativo de desenvolvimento de políticas e legislação acerca de sua própria fronteira, o Uruguai não dispõe de marcos jurídicos, institucionais e políticos específicos para as fronteiras, o que demonstra que a questão fronteiriça não chega a ser uma situação problemática para o desenvolvimento social e econômico do país. O fato de 53% da população uruguaia morar em Montevidéu explica o foco das políticas e recursos destinados às regiões politicamente centrais do país. O tema da criminalidade é muito presente no país, chamando atenção para a grande distância da percepção de insegurança da população, que é elevada, em contraste com os índices de segurança pública que caracterizam o Uruguai como um dos melhores países nesse quesito na América do Sul (ALMEIDA, 2015). O fato de os maiores desafios securitários estarem na capital faz com que esta seja o foco das ações securitárias. Estratégias heterogêneas tanto no campo tradicional de segurança e defesa, como iniciativas de desenvolvimento das regiões fronteiriças têm sido os meios de se abordar a situação fronteiriça nas ações governamentais (ALMEIDA, 2015).

O Ministério da Defesa Uruguaio, com as Forças Armadas (Exército Nacional, Armada Nacional e Força Aérea Nacional) e as Polícias Naval e Aeronáutica, e o Ministério do Interior, com a Polícia Nacional, são responsáveis pelas políticas de segurança para as fronteiras do país (ALMEIDA, 2015). No intuito de agilizar os procedimentos burocráticos de entrada e saída do território, o Uruguai possui em suas fronteiras os *Pasos de Frontera*, onde estão presentes o Ministério do Interior, o Ministério da Defesa, o Ministério da Economia e o Ministério da *Ganaderia* (ALMEIDA, 2015).

Os *Pasos de Frontera* estão subordinados à *Dirrección Nacional de Pasos de Frontera* (DNPPF), que está dentro da estrutura do Ministério da Defesa Nacional. Desse

modo, o DNPPF tem por missão coordenar, operacional e administrativamente, as atividades desenvolvidas por organismos nacionais e dos Estados-parte do MERCOSUL que atuam na Área de Controle Integrado ou no *Paso de Frontera* sem prejudicar as competências de cada um visando a facilitar o trânsito de pessoas e de bens pelas fronteiras terrestres. Nesse sentido, a criação dos *Pasos* está em consonância com as normativas do MERCOSUL para o controle integrado de alguns pontos da fronteira, sendo internalizada e operacionalizada por meio de decretos, resoluções e leis no Uruguai (URUGUAY. MINISTÉRIO DA DEFENSA NACIONAL, 2017; ALMEIDA, 2015 p. 111 e 112).

Nos *Pasos*, o Ministério do Interior, por meio da Polícia Nacional, é responsável pelo controle migratório e pelo trânsito ilegal de pessoas e mercadorias. As Polícias Aeronáuticas e Navais, que são militares com funções policiais, são responsáveis pelo controle aéreo e fluvial nas fronteiras. O Ministério da Economia é responsável pelo controle aduaneiro, a cobrança de impostos e a permissão ou não do ingresso de mercadorias no território uruguaio. Já o Ministério da *Ganaderia* é responsável pela fiscalização agropecuária de biossegurança, pois, para o Uruguai, a pecuária e a produção de laticínios é de suma importância para a sua economia, sendo essa uma questão de segurança para o país (ALMEIDA, 2015).

Os espaços fronteiriços uruguaios são regidos pela Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, que rege a questão territorial do país como um todo. Essa é a Lei 18.308 de 30 de junho de 2008, que, dentre outros aspectos, dispõe sobre a definição de estratégias de desenvolvimento sustentável, uso e manejo do território em função de objetivos econômicos, sociais, urbanísticos e ecológicos e estabelece critérios para a localização de atividades econômicas e sociais. Essa lei fortalece o papel do Estado e estimula a articulação do planejamento territorial nas esferas central, departamentais e municipais, ainda que não distinga regiões centrais das fronteiriças. Essa lei em conjunto com legislações pontuais acerca da aquisição de propriedades agrícolas por estrangeiros em 2007 e os acordos estabelecidos bilateralmente entre Brasil e Uruguai e desses países no âmbito do Mercosul acabam por conformar a o conjunto de regras e políticas estabelecidas para as políticas e ações uruguaias na fronteira.

A criação do Ministério do Desenvolvimento social (MIDES), em 2005, trouxe para a agenda política o tema do desenvolvimento social nas fronteiras com base no argumento de que a transnacionalidade dos ilícitos atua na criação de riqueza, mas não na diminuição da pobreza, o que aumenta a desigualdade social nas fronteiras e perpetua a lógica de cooptação dos mais vulneráveis e do próprio ilícito transnacional (ALMEIDA, 2015). Considerando esse contexto complexo, o MIDES criou o Programa de Fronteira com o intuito de coordenar ações

entre organizações sociais e instituições estatais dos países fronteiriços. Desse Programa, emerge seu principal mecanismo que é o Grupo de Fronteiras para o debate e a participação política de membros do Uruguai, Argentina e Brasil para o trato deste tema (ALMEIDA, 2015).

Almeida (2015) traz um caso interessante de 2013, quando a ADUANA (Ministério da Economia) realizou a operação *Cero Kilo*, na qual as fronteiras com a Argentina foram fechadas, interrompendo o fluxo de alimentos argentinos para o Uruguai, o que levou os sacoleiros daquele país a protestarem contra o Governo, que alegava estar realizando um pente fino contra o descaminho e contrabando, mas que acabou por gerar desemprego e fome nas cidades fronteiriças uruguaias, sendo necessária a ação do MIDES para socorrer as pessoas da região. Essa situação demonstra que a vida na fronteira é binacional e que práticas ilícitas estão no centro da economia e da existência das cidades fronteiriças. Além disso, suspeita-se que o fechamento das fronteiras tenha sido mais uma mensagem política ao governo argentino do que, necessariamente, devido a uma situação emergencial de segurança no país (ALMEIDA, 2015).

Do lado brasileiro, destaca-se que, a partir dos incentivos da ENAFRON, houve duas iniciativas brasileiras que afetaram a segurança pública na fronteira com o Uruguai: a criação do GGIF e do Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira do Rio Grande do Sul. Na órbita do GGIF, foi possível aproximar diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, incluindo, também, membros do país vizinho, para prevenir, mapear e combater a criminalidade na fronteira. Por sua vez, o Plano Estadual possibilitou maior engajamento político do Rio Grande do Sul nas questões segurança pública em suas fronteiras, articulando diversos atores e criando mecanismos de interlocução (SPANIOL, 2014).

As iniciativas militares nessa fronteira são capturadas pelas questões de segurança pública. As Forças Armadas Brasileiras são amparadas legalmente para atuarem como polícia na faixa de fronteira, principalmente, quando realizada as Operações Ágatas ou na atividade dos pelotões de fronteira. As Forças Armadas Uruguaias, por sua vez, não possuem o amparo legal para essa atuação, ficando restritas às funções de controle, observação e garantia da soberania do país, chamando as forças policiais quando necessário para atuar em alguma questão de segurança pública que afete o país. Essas distinções também são importantes para verificar a ação das duas Forças militares que atuam de maneira distinta na fronteira comum.

A falta de políticas específicas dificulta o trato político das fronteiras do país, pois, mesmo que o Uruguai seja um país unitário, as políticas e ações para as fronteiras são

descentralizadas, o que dificulta a articulação interna dos atores uruguaios para a resolução dos problemas fronteiriços, como a sua segurança. Essa falta de políticas deve-se ao fato de as fronteiras serem parte viva do cotidiano do país. Montevidéu não se encontra distante das fronteiras com o Brasil e as dimensões do país tornam as fronteiras mais próximas dos centros políticos e econômicos, o que faz com que o país não tenha uma visão, consubstanciada em termos de iniciativas, distinta de suas fronteiras (ALMEIDA, 2015). A dificuldade de articulação interna também limita o avanço da cooperação com o Brasil, mesmo ambos buscando, cada vez mais, integrar seus países a partir de suas fronteiras.

Almeida (2015) destaca que Brasil e Uruguai estão em processo de democratização de seus respectivos aparatos de Justiça, o que inclui seus componentes de segurança pública. Nesse contexto, as políticas de ambos se aproximam em alguns pontos e se distanciam em outros. Distanciam-se em relação às concepções e aos processos de gestão e governabilidade da segurança pública; assim como se aproximam quanto à continuidade da cultura tradicional de segurança e defesa que tem dificuldades em operacionalizar mecanismos de troca e diálogo articuladamente com outros órgãos nacionais e cooperativamente com seus homólogos na fronteira (ALMEIDA, 2015).

5.3 COMPARANDO AS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS DE BRASIL E URUGUAI: É POSSÍVEL COOPERAR?

A integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai tem sido implementada, principalmente, em dois âmbitos. O primeiro, o das cidades-gêmeas, tal como discutido anteriormente, enquanto localidades em que as relações internacionais são cotidianas e as cidades são mutuamente dependentes entre si para sua sobrevivência. O segundo refere-se à Bacia da Lagoa Mirim, que é uma extensa região com superfície de 62.250 km², sendo que cerca de 53% da Bacia está do lado uruaio e o restante, do lado brasileiro. A cooperação binacional na Lagoa Mirim teve início em 1963 com o interesse dos dois países em aproveitá-la para navegação e controlar seu regime fluvial em 1963 (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Rótulo e Damiani (2010) estabelecem três gerações de políticas de cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai. A primeira geração vai de 1973 até 1984, período em que há os regimes militares em ambos os países. Essa geração é caracterizada por políticas soberanistas localizadas no Paradigma Realista. A segunda geração vai de 1985 até o fim dos anos 1990, e é motivada pelo contexto de integração regional. Essa geração é caracterizada pela mudança na percepção de fronteira de local de separação para local de

encontro e aproximação, sendo caracterizada como um momento de transição do Paradigma Realista para o Paradigma Transnacional, que era o objetivo dos países. A terceira geração vai de 2000 até os dias atuais e passou por dois momentos. O primeiro é de um pós-crise do fim dos anos 1990, com gradual reaproximação em 2002 nos governos de Jorge Batlle e Lula da Silva. O segundo momento transcorre a partir dos governos Tabaré Vázquez e Lula da Silva, em 2005, com maior aproximação no campo bilateral e seus efeitos nas políticas fronteiriças (RÓTULO; DAMIANI, 2010). A terceira geração é caracterizada como a consolidação do Paradigma Transnacional a partir da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

Na primeira geração, destacam-se o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio (TACC), de 1975, e o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e/ou Desenvolvimento da Lagoa Mirim (TCADLM) de 1977. No marco do TACC, criou-se a Comissão Geral de Coordenação (CGC) com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os países, analisar os assuntos de interesse comum e propor aos respectivos governos as medidas que o CGC julgasse pertinente. O TCADLM foi criado para a integração na fronteira molhada para sistematizar as normas jurídicas existentes e impulsionar o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

No marco do TCADLM, a Comissão da Lagoa Mirim (CLM), existente desde 1963, recebeu novo impulso, o que corresponde às novas responsabilidades assumidas pelo Tratado de 1977. Nesse sentido, a agenda de políticas de desenvolvimento e modernização regional é ampliada para uma agenda desenvolvimentista, que considera, principalmente, os aspectos produtivos e tecnológicos no processo de desenvolvimento, bem como e a construção de infraestrutura como mecanismo de crescimento da promoção e produção de desenvolvimento (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Nas políticas de cooperação e integração fronteiriça de primeira geração, a gestão era realizada pelos Ministérios das Relações Exteriores de ambos os países, tendo a CLM e a CGC como instituições de gestão no nível técnico; entretanto, a CGC não se reuniu durante o período dos regimes militares. Por fim, as políticas foram implementadas por cada governo de maneira autônoma e unilateral e sem coordenação em suas respectivas jurisdições territoriais por conta da falta de uma percepção integradora da fronteira (RÓTULO; DAMIANI, 2010, p.18).

Em 1991, no governo Collor, Uruguai e Paraguai acompanham Brasil e Argentina para a formação do MERCOSUL. O início desse processo de integração encontrou-se em um contexto de adesão dos países às concepções do regionalismo aberto propagado pela

Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), o que seria uma forma de transitar do período de protecionismo dos governos militares para um momento democrático de adesão ao comércio internacional de maneira a reduzir as assimetrias dessa inserção (ALLENDE, 2015).

Com o fim dos regimes militares, caracteriza-se a, partir de 1985 até o final dos anos 1990, em meio ao contexto de integração regional do MERCOSUL, a segunda geração de políticas de cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai (RÓTULO; DAMIANI, 2010). A Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto das Zonas Fronteiriças, criada em 1985, no âmbito da CGC, ganha destaque nesse período, tornando-se uma Comissão (CDCZF) em 1991. A CDCZF tem o objetivo de analisar as possibilidades de cooperação e integração física, de complementação econômica e de desenvolvimento social. Ainda no âmbito da Subcomissão, antes de tornar-se Comissão, são criados os Comitês de Fronteira (CF) em 1989. Os CFs foram criados como foros abertos para discutir os temas de interesse das populações locais (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Em 1993, foi criado o estatuto de funcionamento da Comissão Técnico Mista Uruguaio-Brasileira para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CTMDBRQ) sob a chancela do Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí de 1991. A CTMDBRQ, diferentemente da CLM, foi concebida para tratar uma ampla agenda, que incluía temas como a infraestrutura de águas e também temas ambientais (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

A estrutura institucional para a formulação de políticas públicas de integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai de segunda geração apresentam-se na base os Comitês de Fronteira (CF de Jaguarão-Rio Branco, CF de Chuí-Chuy, CF de Santana do Livramento-Rivera, CF de Quaraí-Artigas, CF de Aceguá-Aceguá e CF de Barra do Quaraí-Bella Unión), que estão subordinados à CDCZF, que apresenta nível hierárquico semelhante à já existente CLM e a nova CTMDBRQ. Essas três Comissões estão subordinadas à CGC, que responde aos Ministérios das Relações Exteriores de ambos os países (RÓTULO; DAMIANI, 2010, p. 23).

Por conta dos CFs, houve um grande aumento de participação da sociedade civil local no processo de tomada de decisões, sendo estas participações canalizadas pelos Comitês de Fronteira locais. Diferentemente da primeira geração, que é caracterizada por um modelo de gestão *top-down*, a segunda geração é caracterizada por um modelo misto que mescla as

políticas *top-down* com as *bottom-up*¹⁹ (SABATIER, 1986), possibilitando, assim, o aparecimento de novos temas a partir dos CFs (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

O contexto político nacional (redemocratização) e regional (integração) pelos quais os países passavam também foi responsável por alterar ou começar a alterar a percepção deles e suas ações para as fronteiras. Nesse contexto, as visões geopolíticas clássicas que preponderavam na elaboração das políticas públicas para as fronteiras param de ser hegemônicas, abrindo espaços para novas concepções. Estas novas concepções percebem a fronteira como espaço territorial de encontro e convergência entre os povos e comunidades vizinhas. Desse modo, a agenda fronteiriça bilateral é afetada tanto em sua gestão política, quanto na quantidade de temas que abordava (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Os principais limites das políticas de segunda geração devem-se à falta de um planejamento estratégico coordenado em relação ao funcionamento dos CFs, já que a frequência das reuniões e o seu funcionamento foi muito irregular, pois dependiam dos integrantes locais de cada CF. Por fim, o fracasso dos CFs se deu pela falta de coordenação entre as instâncias locais e a administração central, que não conseguiram se articular da maneira devida para solucionar os desafios presentes nessa fronteira. Os próprios desafios pelos quais a integração regional passou ao fim dos anos 1990 incidiram sobre o sucesso e as políticas de cooperação e integração fronteiriça de segunda geração (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

A partir dos anos 2000 até a data de 2010, quando Rótulo e Damiani escrevem, houve políticas de cooperação e integração fronteiriça de terceira geração. Pode-se atualizar essa data para a do escopo dessa pesquisa, incluindo, então, até os anos de 2016. Tanto no Brasil, quanto no Uruguai, no presente momento, há uma continuidade e um avanço das políticas de segurança fronteiriça, mas com destaques para o não avanço nas políticas de desenvolvimento e integração social no Brasil e o distanciamento dessas políticas das de segurança e defesa no Uruguai.

A terceira geração é caracterizada pela reversão das políticas de integração fronteiriça, que emergiram no contexto de euforia da integração regional ao final dos anos 1990. Nesse sentido, Rótulo e Damiani (2010) destacam dois momentos na terceira geração. O primeiro vai de 2002 até 2005 e coincide com o Governo de Jorge Batlle no Uruguai e o

¹⁹ Modelo *top-down*: separação das fases de decisão e de implementação, baseada numa abordagem funcionalista e tecnicista, na qual a política é formulada na esfera pública e deve ser implementada conforme sua formulação. Modelo *bottom-up*: maior atuação dos burocratas e das redes de atores na formulação e implementação das políticas, o que permite maior liberdade de quem implementa em fazer ajustes nas políticas para sua maior eficácia (SABATIER, 1986).

início do Governo de Lula da Silva no Brasil. Nesse período, há a retomada das políticas de integração fronteiriça em um novo formato amparado pela Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (NACDF) iniciada em 2002. Com base na NACDF, se estabeleceu um novo desenho institucional para superar os problemas que ocorreram na segunda geração. O segundo momento, de 2005 até o período analisado, foi marcado pela aproximação política bilateral no Governo de Tabaré Vázquez com o Governo Lula. Nesse período, a agenda de integração entre os países cresceu, houve o relançamento do MERCOSUL e a integração fronteiriça passou a ocupar um lugar de destaque (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Entre os resultados da NACDF, merece atenção o Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Fronteiriços que possibilitou a concessão do documento especial de fronteiriço para brasileiros e uruguaios que morassem nas localidades vinculadas, estabelecendo, assim, a faixa de 20 km de cada lado da fronteira para qual esse Acordo tem validade (CLEMENTE, 2010). Esse acordo representou um importante avanço nas relações fronteiriças cotidianas daqueles que ali residem.

Institucionalmente, o estabelecimento da NACDF foi baseado no diagnóstico da experiência anterior de integração fronteiriça, que destacava a imprecisão e superposição de competências das instituições, além da baixa participação nessas instituições, diminuindo seu poder de penetração social (PUCCI, 2010; RÓTULO; DAMIANI, 2010). Considerando esse diagnóstico, foi estabelecido um novo sistema institucional para aumentar a participação dos atores locais e melhorar a capacidade implementação de políticas. Nesse sentido, foram criados os seguintes órgãos intergovernamentais: Reuniões de Alto Nível (RAN) da NACDF e os Grupos de Trabalho (GTs) (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Segundo Rótulo e Damiani (2010), as RAN constituíram uma mudança significativa por substituírem as recomendações emitidas pelos CFs pela participação de representantes da administração central, que possuem maior capacidade decisória e de articulação com os atores de governos subnacionais. Os GTs também representaram uma importante inovação por contemplar uma gama variada de temas como Saúde, Meio Ambiente e Saneamento, Cooperação Policial e Jurídica e Desenvolvimento Integrado (dividido, posteriormente, em Educação e Formação Profissional e Prestação de Serviços) (PUCCI, 2010; RÓTULO; DAMIANI, 2010).

A nova institucionalidade para a formulação de políticas públicas de cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai, denominada aqui como terceira geração, está, principalmente, embasada nos GTs das temáticas descritas acima e no Comitê Binacional de

Saúde de Santana do Livramento e Rivera que estão subordinados à RAN, que, por sua vez, está subordinada à CGC que responde aos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países (RÓTULO; DAMIANI, 2010, p. 29). Nesse novo modelo, o aumento do poder da sociedade civil foi estimulado desde os governos mediante a promoção do desenvolvimento das redes de atores transfronteiriços, além de haver a integração de elementos de gestão *top-down* e *bottom-up* por meio da presença e ação articulada dos poderes locais com a administração central do Estado (RÓTULO; DAMIANI, 2010). Esse novo modelo possibilitou uma mudança em relação à abordagem da integração fronteiriça, que se concentrou em um conceito moderno de desenvolvimento, integrando diversas dimensões, como meio ambiente, saúde, território, poder cidadão e desenvolvimento social. Essa mudança teve o objetivo de instaurar nas comunidades locais processos sustentáveis a longo prazo por meio do fortalecimento das capacidades institucionais (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

A partir da NACDF, foi criado um novo sistema de gestão de implementação de políticas públicas que promoveu a melhora da coordenação entre organizações, atores locais e administrações centrais. O principal objetivo desse novo sistema foi melhorar a implementação das políticas a partir da articulação dos atores locais e centrais. Nesse sentido, a fase de implementação passava a ser a fase crítica da política pública, já que ela requer um trabalho entre vários atores organizados em rede, conformando, assim, uma implementação conjunta (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Em 2012, as relações entre Brasil e Uruguai entraram em uma nova etapa a partir do estabelecimento de uma associação estratégica baseada em um novo paradigma de integração bilateral com o Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN). A criação do GAN teve o intuito de executar o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração, cujo objetivo é a intensificação de diversos projetos de integração, bem como a complementação produtiva e a cooperação (ALLENDE, 2015). Desse modo, o GAN estabeleceu um novo momento na integração bilateral entre os dois países que corroboraram com o fortalecimento do novo modelo de gestão das políticas de cooperação e integração fronteiriça.

No âmbito do MERCOSUL, cabe destacar duas iniciativas: o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e as Áreas de Controle Integrado (ACIs). O FOCEM, a partir de 2005, possibilitou a canalização de fundos para investimentos em iniciativas de integração na região. Muitas iniciativas fronteiriças entre Brasil e Uruguai receberam aportes do FOCEM, o que tornou esse Fundo um importante mecanismo de integração fronteiriça na região (CLEMENTE, 2010). Já as ACIs com o Uruguai têm enfrentado dificuldades. Em 2004, a Polícia Federal Brasileira decidiu remover seus agentes

alegando falta de recursos. Em 2008, eles criaram um grupo de trabalho com seus agentes para estudar as condições relacionadas à instalação e ao funcionamento das ACIs, Centros de Inteligência e Centros Regionais de Inteligência. Ao fim do trabalho, eles elaboraram um relatório com 27 sugestões de aprimoramento para o exercício da função dos policiais federais em solo em estrangeiro e dos policiais estrangeiros em solo brasileiro²⁰ (PUCCI, 2010).

Quadro 7 – Postos de Controle Integrado entre Brasil e Uruguai

POSTOS DE FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI		
JAGUARÃO- RIO BRANCO	ACEGUÁ-ACEGUÁ	SANTANA-RIVERA
TVF/Turismo: cabeceira única	TVF-Turismo: cabeceira única	TVF/Turismo: cabeceira única
País-Sede: Uruguai	País-Sede: Brasil	País-Sede: Uruguai
Não integrado	Não integrado	Parcialmente integrado
Cargas: cabeceira única	Cargas: cabeceira única	Cargas: cabeceira única
País-Sede: Brasil	País-Sede: Brasil	País-Sede: Brasil
Integrado	Integrado	Integrado
CHUÍ-CHUY	QUARAÍ-ARTIGAS	BARRA DO QUARAÍ-BELLA UNIÓN
TVF/Turismo – Cargas: cabeceira única	TVF-Turismo: cabeceira única	TVF-Turismo: cabeceira única
País-Sede: Uruguai	País-Sede: Brasil	País-Sede: Uruguai
Não integrado	Não integrado	Não integrado
	Cargas: cabeceira única	Cargas: cabeceira única
	País-Sede: Uruguai	País-Sede: Uruguai
	Não integrado	Não integrado

Fonte: Ata 01/08 da Reunião Bilateral Uruguai-Brasil, no âmbito do Subcomitê Técnico de Controle e Operações em Fronteiras (SCT), do CT-2CCM (Rivera, 2 e 3.12.2008) apud Pucci (2010).

Como podemos verificar na tabela acima, as cabaceiras únicas de Chuí-Chuy, Quaraí-Artigas e Barra do Quaraí-Bella Unión não se encontravam em nada integradas no período de 2008. Em Jaguarão-Rio Branco e Aceguá-Aceguá, somente a cabeceira de cargas estava integrada, enquanto que em Santana-Rivera tanto a cabeceira de cargas como a de turismo estavam integradas, ainda que a de turismo estivesse parcialmente (PUCCI, 2010). Segundo os dados da Receita Federal Brasileira de 2015, Chuí-Chuy, Barra do Quaraí-Bella

²⁰ Para maiores detalhes ver a obra de PUCCI (2010) nas páginas 51, 52 e 53.

Unión e Aceguá-Aceguá continuam do mesmo jeito. Quaraí-Artigas passa a estar integrado na cabeceira de cargas, Jaguarão-Rio Branco apresentam um retrocesso ao apresentar integração parcial na cabeceira de cargas e Santana-Rivera com retrocesso na cabeceira de turismo de parcialmente integrada para não integrada (BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2015).

Bilateralmente, Santos e Barros (2016) consideram as relações entre Brasil e Uruguai para o tema fronteiro como elevadas por possuírem oito acordos específicos para o tema assinados, atrás apenas da Argentina com 11 Acordos. Entretanto, cabe salientar que acordos com temas conexos e multilaterais não são considerados nesta classificação. Os principais Acordos entre Brasil e Uruguai estão na temática das cidades fronteiriças (estudo, trabalho e residência), além dos temas de desenvolvimento e cooperação na fronteira. Merece menção o Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos que entrou em vigor em 2008.

Nacionalmente, o Uruguai não tem políticas específicas para as fronteiras. A Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, por não se dedicar especificamente à fronteira, mas a evidenciar elementos de controle territorial, não induz a integração fronteiriça. Outras iniciativas como os *Pasos de Frontera*, visam à articulação interna e à integração externa, sem conseguir alcançar plenamente esses objetivos, inclusive, no âmbito interno do país. Internamente, o MIDES é a instituição que melhor evidencia o desenvolvimento da fronteira e a integração fronteiriça por meio do Grupo de Fronteiras. A falta de políticas específicas para as fronteiras não significa que elas não sejam importantes. Contudo, por outro lado, não evidencia claramente qual a percepção do Estado uruguaio sobre elas. Isso indica que o Paradigma Realista persiste na percepção uruguaia sobre suas fronteiras pelo fato de que as fronteiras são partes integrantes de toda a territorialidade do país e importantes para a sua soberania.

A Operação *Cero Kilo* evidenciou que a falta de políticas específicas para as fronteiras também se deve ao fato de melhor poder manejar as fronteiras conforme o interesse político do momento e a relação do governo com o país vizinho, indicando uma prevalência do Paradigma Realista nesse sentido. Entretanto na fronteira entre Brasil e Uruguai há uma série de mecanismos bilaterais que suprem a falta de mecanismos nacionais por parte do Uruguai e faz com que a fronteira entre esses dois países se consolide no Paradigma Transnacional.

O período caracterizado pelas políticas de primeira geração foi marcante pela predominância do Paradigma Realista nas fronteiras. Por sua vez, no período das políticas

fronteiriças de segurança geração, as iniciativas de integração regional impulsionaram a mudança do Paradigma Realista para o Transnacional. Todavia, essa transição não foi completa como se pode evidenciar através da crise do MERCOSUL e das políticas de integração fronteiriça que geraram um recuo nesses avanços. Entretanto, a partir das políticas de terceira geração houve uma retomada do avanço da integração fronteiriça. As agendas sociais e de integração entre os fronteiriços avançou consideravelmente, porém, no campo da segurança e defesa, os avanços ainda não são plenos. Isso demonstra que mesmo no Paradigma Transnacional ainda há pontos que se precisam avançar para aprofundar a integração em meio às iniciativas de fortalecimento da soberania desses Estados em suas fronteiras.

A intensidade das interações transfronteiriças e a dinâmica dos desafios fronteiriços entre Brasil e Uruguai reforçam uma realidade que melhor se encaixaria ao Paradigma Global. A assinatura do Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Fronteiriços que cria a zona de 20 km é uma iniciativa que incorpora esses elementos globais, ainda que restrito aos fronteiriços, mas já é um avanço significativa no campo social para compreender a fronteira em sua própria realidade. Entretanto, esse espírito da fronteira precisa ainda alcançar as políticas de segurança e defesa para lidar com os desafios que operam nessas localidades sem incorrer na criminalização das práticas e do modo de vida fronteiriço.

5.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Historicamente, a Cisplatina, que viria a ser o Uruguai, e as suas fronteiras foram locais de conflitos, sendo a Guerra do Paraguai o mais representativo deles. Desse modo, o cenário de constante interferência de Brasil e Argentina no Uruguai, as desconfianças mútuas e a rivalidade na região marcam a preponderância do Paradigma Realista para as ações políticas na fronteira sul do Brasil e norte do Uruguai no relacionamento histórico entre ambas as nações. O período republicano, a partir do período do Chancelar Barão do Rio Branco, contempla o contexto de aproximação entre Brasil e Uruguai. Uma aproximação que gerou entendimentos diplomáticos, como alguns já citados no começo desse Capítulo, mas que não foram suficientes para superar o Paradigma Realista por conta do predomínio da visão soberanista de ambos.

A vida das cidades-gêmeas e a existência de desafios comuns entre esses países impunham que a lógica realista se alterasse para que esses problemas fossem resolvidos. O fim dos regimes militares e o início da integração regional representaram bilateralmente esse

novo fôlego que possibilitaria uma nova apreensão dos espaços fronteiriços e da realidade fronteiriça. Iniciava-se, assim, uma aproximação temporal dos centros políticos dos tempos de suas fronteiras, que pareciam funcionar em lógica distinta daquela das políticas que vinham das capitais.

Garantida a independência e a soberania do Uruguai, as fronteiras não foram objetos de políticas específicas. O tamanho do país e a baixa incidência de crimes transnacionais no panorama geral da violência fizeram com que as fronteiras fossem tratadas em meio às políticas territoriais gerais. Além disso, o embate político sobre qual instituição deveria ser a principal responsável pelas políticas fronteiriças (Ministério da Defesa Nacional ou Ministério do Interior) impediu que uma burocracia liderasse sozinha ou que burocracias liderassem conjuntamente uma abordagem mais clara e objetiva de suas fronteiras (ALMEIDA, 2015). Esses problemas no âmbito político também são perceptíveis no plano operacional, já que nos *Pasos* não ocorreram a devida articulação que deveria fazer parte da função original para o qual o *Paso* foi instituído.

Esses desafios tanto no âmbito político quanto no operacional não são de exclusividade do Uruguai, estando presentes também no Brasil. Podemos visualizar esta realidade no Plano Estratégico de Fronteiras, que une Defesa, Segurança Pública e Receita Federal e tornou-se o marco legal que guia as políticas de segurança para a faixa de fronteira, encontrando seu limite no que se trata do estabelecimento de instâncias de atuação conjunta entre os órgãos federais e estaduais. A articulação entre órgãos é um dos fundamentos do PEF, mas a falta de elaboração de um modelo de atuação conjunta para as operações diárias que evitasse a sobreposição ou a lacuna de funções pelos diversos órgãos envolvidos demonstra a baixa institucionalização da articulação. O PEF não é claro sobre quem devem ser os atores envolvidos e como devem ser coordenados, o que significa que a articulação interna, a cooperação e integração com os países vizinhos depende de afinidades dos atores locais. Desse modo, o PEF induz a articulação e a cooperação, mas não fornece as bases através das deva ocorrer, o que impede que esses objetivos sejam plenamente alcançados já que não foram emitidos documentos oficiais posteriores que sistematizem a coordenação interna e externa (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A principal semelhança tanto no caso uruguaio quanto no brasileiro é que decisões políticas e operacionais têm sido tomadas para que as barreiras (as fronteiras) institucionais também sejam rompidas e que os limites impostos pelas fronteiras políticas também possam ser superados para a resolução dos desafios com os quais os dois países têm de lidar. Ainda que isso não seja um processo fácil e leve tempo para que ocorra o aprendizado

interinstitucional, essas decisões políticas pela articulação, cooperação e seus desdobramentos operacionais não podem se perder, sendo necessário um aprofundamento para que se alcance um ponto ótimo na política fronteiriça que permita ajustar as políticas de segurança e defesa para as fronteiras em consonância com os interesses locais e centrais, o que pode contribuir para uma visão de nação mais integral, não tão enfocada nos grandes centros.

Percebe-se que a cooperação na fronteira Brasil-Uruguai está em estágio mais avançado do que na fronteira do Brasil com diversos outros países da região. Apesar das limitações das políticas internas de Brasil e Uruguai, percebe-se que ambos os países caminham ao seu tempo para um mesmo paradigma a respeito de suas fronteiras. Isso pode ser melhor percebido quando consideramos o desenrolar as três gerações de políticas públicas de cooperação e integração fronteiriça discutidas anteriormente, destacando que, apesar das dificuldades, os dois países têm estado comprometidos com o avanço de suas políticas de cooperação e integração em sua fronteira comum.

Desse modo, os esforços cooperativos por meios bilaterais e do MERCOSUL completam lacunas nas políticas fronteiriças desses países, induzindo-os a discutirem a cooperação e a integração fronteiriça também em seus âmbitos internos. Os efeitos práticos na região ainda são poucos, mas o caso da fronteira entre Brasil e Uruguai demonstra que é possível, aos poucos, incorporar os entendimentos multilaterais para a formação de políticas e iniciativas binacionais para as fronteiras dos países.

CONCLUSÃO

Historicamente, os Estados sul-americanos são costeiros e com maiores índices de densidade populacional nas cidades litorâneas. Essa situação gerou dificuldades no que concerne à interiorização das dinâmicas econômicas e sociais. Assim, os Estados estudados nessa dissertação se desenvolveram, em grande medida, de costas para suas fronteiras. Paraguai e Uruguai, a despeito de suas proporções territoriais, enfrentaram o mesmo desafio. Os Estados se mantiveram de costas uns para os outros, mas não os povos. As cidades-gêmeas e as cidades em faixa de fronteira se desenvolveram, em boa medida, distanciadas das preocupações estatais, com exceção da preocupação militar de garantir a posse sobre essas regiões.

Os casos das fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai são emblemáticos por serem aqueles com maiores níveis de interação do Brasil, embora contenham características distintas. Na fronteira com o Uruguai, em particular nos espaços adjacentes às cidades gêmeas, não são as questões de segurança pública conexas à condição fronteiriça em si o principal desafio, mas antes a violência ligada a questões sociais. A fronteira Brasil-Paraguai, por outro lado, possui relevante conexão de seus problemas de segurança pública com as dinâmicas transfronteiriças. Essa fronteira é o principal ponto de passagem de armas, cocaína, maconha e cigarros para dentro do país. Essas distinções podem ser percebidas pela posição estratégica que o Paraguai ocupa, como o coração da América do Sul, em conjunto com a Bolívia. Esses dois países estão no centro do continente sul-americano e possuem as condições propícias para conectar mercados ilícitos da região. O Brasil, por conta de imenso mercado consumidor e da sua grande costa atlântica, acaba sendo alçado à condição tanto de destino final como de rota de trânsito dos ilícitos, sobretudo para os mercados europeus e africanos.

Apesar das distinções entre os casos da fronteira Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai, algumas semelhanças são relevantes. Tanto Paraguai quanto Uruguai não possuem uma política nacional para as suas fronteiras, sendo que as políticas voltadas para a segurança e proteção fronteiriça são pontuais e buscam lidar com problemas específicos em cada realidade. No caso paraguaio, busca-se lidar com o problema fundiário ocasionado pela grande migração de brasileiros para as fronteiras paraguaias. O crescimento e adensamento populacional nessas fronteiras aliados às condições socioeconômicas locais não só possibilitam, como também incentivam o descaminho e o contrabando na vida cotidiana, o que tem atraído grupos criminosos de fora da região, bem como fortalecido os grupos locais e

alimentado elevados índices de violência nessa fronteira. No caso uruguaio, a principal preocupação são as questões fitossanitárias por conta, principalmente, dos rebanhos de gado que cruzam as fronteiras e que, em caso de doenças, podem prejudicar as exportações do país. O gado é um problema também do lado brasileiro, pois um dos principais crimes do lado brasileiro conexo com a fronteira é o abigeato, um dos crimes transfronteiriço de maior incidência no Uruguai também por conta da facilidade dos criminosos em cruzar as fronteiras. O que demonstra que não só as questões fitossanitárias são um problema, mas também o próprio furto de animais.

Um aspecto importante desta dissertação e dos casos considerados é o funcionamento da fronteira como uma instituição, conforme discutido no Capítulo 1. A fronteira, como instituição territorial, cria uma ordem e cumpre a função de separar e distinguir, configurando-se como uma ordem de diferenciação. Entretanto, o contexto de integração regional e de redemocratização dos Estados no Cone Sul ensejou uma ressignificação das fronteiras e a busca por uma nova ordem regional (fim de disputas hegemônicas e rivalidades) que, por sua vez, incidiu sobre em uma nova compreensão dos Estados sobre seus próprios territórios. Esta foi uma ressignificação histórica, pois as fronteiras da região sempre tiveram a função de barreira para os Estados, função que passa ser questionada e alterada lenta e gradualmente, com avanços e retrocessos durante o processo.

As instituições territoriais que emergiram para proteger as fronteiras enquanto instituições de proteção e separação também são interpeladas com a transformação das fronteiras. Nesse sentido, a crescente importância das questões fronteiriças na agenda política e no debate público aponta para um despertar da consciência territorial que, inicialmente, levou a gestão de segurança e de defesa das fronteiras recorrer à lógica da separação para lidar com os desafios securitários. Isso se altera, gradativamente, com a percepção de resultados insuficientes e com o avanço da mentalidade de integração.

Formulações conceituais binárias que comportam a face interna e externa, como soberania e fronteira, têm servido de base para lidar com inseguranças e ameaças de caráter transnacional que, por sua vez, ativam respostas nos planos da defesa nacional e da segurança pública. Nesse sentido, os dois casos estudados conformam fronteiras sinápticas e capilares com características transnacionais e, em alguns casos, até globais. Devido a isso, deveriam contar com políticas que absorvam essa realidade e que tenham instâncias de governança que permitam, no longo prazo, reduzir as barreiras, tornando essas fronteiras espaços de maior integração e prosperidade, confrontando a visão pejorativa que as criminaliza. Nesse sentido, a corrupção e a desconfiança nessas regiões devem ser minadas para se construir um ambiente

institucional binacional que propicie os avanços necessários à proteção e ao desenvolvimento dessas regiões.

Porém, como visto, os desafios de segurança nas fronteiras possuem natureza e escalas distintas, em um amplo espectro que comporta três ordens de consideração: aqueles relacionados às práticas sociais e econômicas de origem e alcance local e que fazem parte da vida cotidiana das populações e que não se definem precipuamente desde a condição fronteiriça; aqueles de natureza transnacional, mas de origem nacional e alcance regional cujas dinâmicas e impactos incidem em espaços distanciados das fronteiras, notadamente os grandes centros urbanos dos respectivos Estados, e, por fim, aqueles de maior alcance, relacionados aos tráficos atacadistas diretamente vinculados às redes globais de ilícitos. Essas três ordens de fenômenos têm em comum, de acordo com o que foi desenvolvido no segundo capítulo, a ruptura da função de barreira da fronteira, mas ainda representam desafios às instituições de segurança e fiscalização nela presentes. As proporções, as motivações e a maneira de se responder aos desafios são distintas, requerendo mecanismos institucionais complexos, dinâmicos, articulados e que ensejem formas de coordenação e de cooperação entre os vizinhos. Os casos estudados exemplificam como a conjugação dessas três ordens de fenômenos dá origem a condições de insegurança diferenciadas e, muitas vezes, não reconhecidas nas próprias políticas nacionais e nos esforços de cooperação bilaterais e regionais.

Tal descompasso é depreendido da análise das iniciativas brasileiras em relação às suas fronteiras e à condição de insegurança encontrada nesses locais. Conforme o terceiro capítulo, historicamente, as iniciativas políticas brasileiras voltadas para as fronteiras são formuladas desde o centro, não considerando as peculiaridades de cada Arco de Fronteira e de diferentes espaços em cada um deles. O mesmo capítulo aponta a significativa segmentação das cadeias de formulação e implementação de políticas, mormente aquelas voltadas para a segurança. Essa segmentação ainda persiste, a despeito dos esforços entabulados nos últimos anos, em particular, a partir do Plano Estratégico de Fronteiras, em prol de uma crescente interação e coordenação entre órgãos de segurança e defesa e entre as três esferas de poder da União.

Ao mesmo tempo, permanecem limitadas as iniciativas e os mecanismos de cooperação e, mais ainda, de integração entre o Brasil e os países vizinhos em geral, percebe-se grande dificuldade em incorporar a integração nas políticas do país para as fronteiras, sendo mais fácil realiza-las por meio de acordos bilaterais, a depender de cada situação. Os casos apresentados nos capítulos 4 e 5 corroboram essa afirmativa e a aprofunda. Neles

percebe-se que as iniciativas brasileiras não incorporam de forma efetiva em sua implementação vetores de articulação e de cooperação, ainda que esse processo tenha se iniciado. A fronteira entre Brasil e Paraguai demonstra maiores dificuldades quanto à incorporação desses vetores dado o grande peso das condições, características e afinidades locais em diferentes pontos da mesma e à incipiência e fragilidade dos mecanismos de cooperação e integração no campo securitário. Já na fronteira entre Brasil e Uruguai, há um conjunto de mecanismos de cooperação e integração fronteiriça binacional que se desenvolveram separadamente das iniciativas brasileiras para as suas fronteiras como um todo, o que significa que os entendimentos bilaterais, no caso da fronteira brasileiro-uruguaia estão mais avançados, servindo como inspiração para as demais, mas as políticas nacionais de ambos os países voltadas para as suas fronteiras ainda exibem graves limitações para incorporar os vetores de cooperação e integração.

Desse modo, confirma-se a hipótese que norteou esta pesquisa de que as distintas percepções (ou a falta destas) de cada país sobre suas fronteiras (comprovada pela falta de políticas claras), as diferenças de legislação e de regimes de tributação e a falta de mecanismos institucionais que permitam superar esses problemas inibem a implementação de vetores de cooperação e integração com os vizinhos de modo geral, como exemplificado no capítulo 2 ao considerar o Consórcio Intermunicipal de Fronteiras, e no plano da segurança em particular, como visto no capítulo 3. Entretanto, o caso da fronteira entre Brasil e Uruguai demonstra que iniciativas bilaterais podem compensar, mesmo que parcialmente, as limitações das políticas nacionais, permitindo que os níveis de cooperação e, eventualmente, de integração se aprofundem.

Finalmente, o estudo, mesmo reconhecendo os enlaces entre desafios de segurança nos espaços fronteiriços e a condição de segurança interna, aponta a necessidade de melhor compreensão e tratamento das peculiaridades das dinâmicas securitárias fronteiriças em cada espaço ou arco para que haja maior efetividade e eficácia das iniciativas voltadas para a promoção da segurança e para o resguardo da soberania naqueles espaços.

ANEXO A – GOVERNO MICHEL TEMER (APENAS CONSIDERADO O ANO DE 2016)

O ano de 2016, ainda em curso, é marcante pelo período de transição pelo qual passa o país. As políticas voltadas para as fronteiras brasileira vêm lidando com o contexto de restrição orçamentária, assim como um momento de transição política no qual a Presidente da República eleita do país passou por um processo de julgamento de impeachment, sendo definitivamente afastada do cargo. No que concerne ao período do governo do Presidente Michel Temer, pode-se destacar para a segurança das fronteiras brasileira os discursos de posse dos Ministros da Justiça, da Defesa e das Relações Exteriores. Principalmente, o do Chanceler José Serra acerca da criação da diretriz adicional da política externa que contempla a proteção das fronteiras em conjunto com os demais Ministérios. Os desdobramentos desses discursos de posse têm reverberado até então na criação do Comitê de Controle de Fronteiras com representantes do Ministério da Defesa, da Fazenda, da Casa Civil, da Justiça e das Relações Exteriores, além de membros da Polícia Federal, da Receita Federal, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e do Gabinete de Segurança Institucional. Internacionalmente, destaca-se o encontro do dia 16 de novembro em Brasília entre membros de Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai (RICHARD, 2016) para a discussão dentre outros temas a pauta fronteiriça, a qual era central nessa reunião. O marco dessas mudanças é o Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF) que substitui o PEF.

O discurso do Chanceler José Serra é emblemático pela inclusão de uma nova diretriz, a qual aqui será definida como a “11ª” diretriz, e que representa uma inovação na Grande Estratégia de Política Externa Brasileira por incluir um tema de interesse da política interna, mas que apresenta forte intersecção com diversas pastas, incluindo o MRE por conta da necessidade de se negociar e conformar posições com nossos vizinhos para resolver problemas interdependentes, justamente, por serem transfronteiriços (NEVES; COSTA, 2016).

Em maio, o Governo Federal anunciou a criação do Comitê-Executivo de Coordenação e Controle de Fronteira reunindo o Ministério da Defesa, da Justiça e Cidadania e das Relações Exteriores, com apoio da Polícia Federal, da Receita Federal, da Abin e das Forças Armadas. Esse Comitê foi criado para integrar as políticas e mecanismos de combate ao contrabando de produtos e armas, tráfico de drogas ilegais e crimes de descaminho. Esse Comitê tem importante papel na nova política de fronteiras que substitui o PEF.

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras

O Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) e organiza a atuação da administração pública para sua execução. Essa nova política para as fronteiras é uma resposta ao relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015) que aponta diversas falhas no PEF e nas políticas e ações decorrentes dele. O PPIF busca retirar da experiência das diversas políticas fronteiriças um aprendizado para continuar avançando na institucionalização e na proteção das fronteiras brasileiras. A principal inovação do PPIF deve-se a criação do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras que conta com os mesmos membros presentes no Comitê-Executivo de Coordenação e Controle de Fronteira, o qual serviu como protótipo para o que seria lançado posteriormente por essa nova política. Além disso, a inclusão da Abin e de possibilidades de articulação entre as burocracias brasileiras e de cooperação com os vizinhos enseja otimismo em relação ao avanço das políticas fronteiriças. Entretanto, o PEF também soou muito otimista quando da sua criação. Desse modo, o envolvimento de autoridades que impulsionem as políticas e coordenem a articulação e cooperação pode ser, caso seja concretizada, o principal motivo para elevar a eficiência das políticas fronteiriças.

A participação do MRE no PPIF possibilita que este possa ser utilizado como um instrumento de integração com os países vizinhos em matéria de inteligência, segurança, fiscalização e defesa das fronteiras, transbordando para outros temas, além dos transfronteiriços, a aproximação dos contatos de alto nível e expandindo a capacidade de concertação política para questões estratégicas. Percebe-se que ainda há uma série de dificuldades com as quais o PPIF não lida, mas o Programa prevê que os órgãos envolvidos possam sugerir e adotar medidas que possibilitem a concretização dos objetivos buscados por essa nova política.

Muito do que está presente do PPIF estava concebido também no PEF; entretanto o PPIF busca aprofundar a integração das instituições, começando por uma maior integração no alto nível, criando assim uma instância de alto nível para articular-se com os níveis estaduais e municipais. Desse modo, espera-se aumentar o potencial político de implementação das políticas voltadas para as fronteiras. Além disso, a cooperação com os países vizinhos também já preconizada no PEF, ganha corpo com a inclusão do MRE, da Abin e da CDIF nessa nova política de fronteiras. O PPIF privilegia o âmbito federal e seu potencial articulatório em detrimento do maior peso que havia o âmbito local e regional no PEF por meio do foco que era dado nos GGIFs e COCs que saem do centro das políticas fronteiriças, por agora haver

uma instância articulada de nível federal. Além disso, as fronteiras fluviais e marítimas são consideradas nessa nova política. E a criação do Comitê-Executivo dá maior flexibilização ao PPIF que fica como marco, mas não marco definitivo, já que o Comitê-Executivo terá a responsabilidade de efetivar a ação integrada dos órgãos e a real implementação dessa política. O principal ponto negativo é a mudança de nome de uma política que é, em linhas gerais, a continuidade do PEF, após as críticas feitas pelo relatório do TCU (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015). Além disso, cabe ressaltar que as críticas realizadas no relatório do TCU (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015) não foram plenamente atendidas, criando uma expectativa de que mecanismos futuros sejam criados para saná-las e dar continuidade as iniciativas brasileiras nessas regiões.

O período Temer iniciou-se em 2016, sendo ainda recente avaliar as iniciativas iniciadas e continuadas para as fronteiras brasileiras. Desse modo, essa pesquisa estará limitada pelo tempo de sua realização e publicação, mas trazendo alguns apontamentos que permitam iluminar os prognósticos futuros acerca das políticas brasileiras para as suas fronteiras. Desse modo, os discursos de posse dos ministros da Defesa, da Justiça e das Relações Exteriores, principalmente, este último pela inovação concedida ao tema em sua pauta. Assim como a criação de uma instância de nível federal para articular as autoridades de nível Federal e elevar a vontade política em torno dessas ações para as fronteiras, assim como a sua primeira realização, a qual está materializada no PPIF são as principais contribuições para a proteção e segurança das fronteiras brasileiras até o mês de dezembro de 2016.

ANEXO B - Entrevista sobre o período de gestão do Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENAFRON) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça nos anos 2011-2014

Entrevistador: Maurício Kenyatta Barros da Costa

Entrevistado: Alex Jorge das Neves

Cargo e período: Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras de 2011 a 2014 e Coordenador Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais de 2015 a 2016 no Ministério da Justiça.

Data: 21/02/2017

Primeira Pergunta

Maurício: Boa noite, Alex. Tudo bom? Eu farei quatro perguntas sobre ENAFRON relacionado a sua grande experiência, período de chefia e liderança no assunto de segurança pública na fronteira. A primeira pergunta é:

- Qual o Principal mérito, na sua opinião, e o principal problema da ENAFRON durante o seu período de gestão e pelo o que você pode vivenciar lá? Em relação a essa mesma pergunta qual as mudanças necessárias para ser mais eficiente na promoção e na indução de políticas e o que você indicaria e o que deveria ser aprimorado para alcançar melhores resultados?

Alex: Em relação ao primeiro item sobre qual foi o principal avanço e o principal entrave. Primeiro, eu acho que o principal avanço do Plano Estratégico de Fronteiras foi o início e o fortalecimento de uma ação mais estruturante de integração. Eu verifiquei *in loco*, na minha dissertação²¹, que isso é unanimidade entre as instituições, que a integração melhorou logicamente e o Plano contribuiu para isso, por mais que já existisse iniciativas, e existem né, nesse sentido. Mas o grande legado do Plano foi a integração, o esforço para integrar as instituições envolvidas no assunto. Essa é a minha visão.

O principal problema, na minha visão, mas ainda falando dos avanços, no início dos anos de 2011 e 2012, um outro avanço é que o assunto entrou na pauta política. Mas o que eu

²¹ NEVES, Alex Jorge das. **Plano Estratégico de Fronteiras, Rumos e Desafios da Integração e Cooperação em Segurança Pública no Contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras**. UFMS: Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal – CPAN. Corumbá – MS, 2016.

verifiquei, e aí já é um problema, é que a própria Presidência da República não dava prioridade ao assunto, a Presidente Dilma nunca participou de nem um evento do Plano Estratégico de Fronteiras, a não ser no seu lançamento, onde ela nomeou, verbalmente, o próprio Vice-Presidente como seu coordenador. Ele sim participava de vários eventos, em detrimento disso, ele dá uma prioridade maior ao assunto. O primeiro passo no avanço foi mesmo a integração, esse processo de começar a entrar na pauta política.

O grande problema é que ficou só na pauta. Quem tinha o poder de decisão, como os Ministros e a própria Presidente, que tinham de priorizar o assunto, eu percebi, que não priorizaram. Ficou muito entre as áreas técnicas, SENASP, Polícia Federal, PRF, em fim. A falta de priorização e a falta de continuidade não permitiram que essa pauta política se transformasse em prioritária e efetiva. Outra coisa era a falta de uma estrutura de governança centralizada no Governo Federal. Existia e o Plano previa os GGIF nas fronteiras, mas não previa uma estância de coordenação entre as instituições federais. Isso foi o grande problema da política, tanto é que aquele relatório do TCU, auditoria de natureza operacional que o TCU fez, ele comprovou isso, na minha dissertação fala isso também, ou seja, a falta de uma estrutura federal de articulação foi impactante negativamente para o próprio Plano, entendeu. Então atribuo a esses três aspectos: a integração como grande fator; a entrada na pauta política, mas tendo o grande problema que é que essa pauta não teve continuidade, ela acabou que se esfacelou; e a falta de estrutura nacional de governança.

Segunda e terceira pergunta:

Maurício: A segunda pergunta ela está relacionada ao cenário político em si.

- Qual os efeitos políticos da criação da ENAFRAN na gestão da segurança pública para as fronteiras? E se essa gestão propiciou uma melhora na articulação nos entes Federados entre si e a nível Ministerial?

Alex: A articulação entre os Estados pode até ter melhorado, mas ainda é algo muito incipiente. Os Estados se conectam, se articulam, eventualmente, quando há necessidade, na realidade, quando aparecem questões pontuais, não quando aparece a necessidade, pois a necessidade é constante. Inclusive, voltando à pergunta “um”. Eu esqueci de falar, um dos grandes desafios que não foi possível ainda de alcançar com o Plano Estratégico de Fronteiras foi a articulação com os países vizinhos, isso ainda é muito incipiente, não avançou muito, houve uma melhora da integração entre os órgãos brasileiros, mas não entre os brasileiros e os órgãos vizinhos. Isso depende muito de questões pontuais, onde já existia uma relação como

no Acre, que já existe uma boa relação com a Bolívia e o Peru; na região do Foz do Iguaçu, que tem aquela estrutura que você conheceu²².

Voltando a segunda questão sobre a articulação entre os Estados, por mais que nós tenhamos forçado essa articulação, o único órgão que trabalhou nisso foi a SENASP, pois no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras isso não foi trabalhado, nem no âmbito da Presidência da República, nem em outro lugar, nem no âmbito do Ministério. Só a SENASP fazendo isso foi muito difícil, então assim, interestadual isso melhorou, as pessoas se conheceram mais, acontece que os secretários mudaram, a pessoas mudaram e o trabalho não teve continuidade, exatamente pela falta de prioridade que te falei antes. Porém, com o advento dessa segunda fase do Plano²³, uma das questões que foi colocada como empecilho que é a falta de uma estrutura nacional de governança, talvez essa articulação possa ser potencializada.

Em relação aos aspectos interministeriais, no Plano Estratégias de Fronteiras faltou uma estrutura nacional de governança, como eu te falei. Então a relação entre os Ministérios continuou da mesma forma, entende, o que melhorou foi que no caso da SENASP, no âmbito da ENAFRON, essa articulação foi feita sozinha com a CDIF, com o Ministério da Integração Nacional, com outros órgãos, em fim, mas no âmbito do Governo Federal faltou essa articulação federal. Isso ficava só no papel, entre Ministério da Justiça, Defesa e Fazenda. Nem entre esses três ministérios havia uma sinergia, imagina entre o resto, então esse é um problema que não avançou com o Plano, talvez nesta nova fase agora possa melhorar.

Quarta questão:

Maurício: A ENAFRON foi um Programa, uma política que deu certo? Sei que essa pergunta é bem subjetiva, mas é justamente para saber a visão de quem esteve por dentro, para saber se ela conseguiu trazer transformações e quais transformação tendem a se perpetuar enquanto política? Ou se a ENAFRON não deu certo no sentido de mudar a mentalidade dos gestores de políticas públicas em segurança pública? E se esse modo de pensar a segurança fronteiriça tenderá a se perpetuar ou se ela não conseguiu se consolidar em termo de importância?

²² Referência ao Comando Tripartite visitado pelo entrevistador em Foz do Iguaçu.

²³ Essa segunda fase faz referência ao Programa de Proteção Integrado das Fronteiras (PPIF) instituído pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, no Governo Michel Temer.

Alex: Na minha opinião, a ENAFRON, como Programa da Secretaria Nacional de Segurança Pública, é importante deixar claro essa diferença. A ENAFRON foi criada na SENASP, inclusive por sugestão minha, que fosse apenas da SENASP no contexto bem maior que era o Plano Estratégias de Fronteiras. Eu penso que dentro das suas limitações era um Programa que apesar das necessidades de ajustes e adequações, pois não existe algo que já surja perfeito, não existe forma mágica para isso, não possui manual para isso, era um Programa que estava no caminho certo para se consolidar, ele estava sendo consolidado em bases, na minha opinião, de maneira correta, de ouvir os Estados, de ouvir os parceiros, de tentar consolidar as parcerias com os entes, mas com muita limitação, porque não havia o envolvimento das demais áreas que haviam necessidades, não havia integração com as demais políticas. E o que eu vejo é que essa política parou nesse estágio, no início da consolidação. Então você me pergunta deu certo? Eu acredito que ela estava no caminho certo, mas a política de uma forma geral, ela não deu certo porque não teve continuidade, se uma política não tem continuidade ela não prospera, ainda que tenha tido resultados. Não deu certo por contar com severas limitações e por não contar com mecanismos de priorização e de articulação, esta é minha visão.

Agora, se você olha assim os resultados que a gente alcançou, o que a gente conseguiu fazer, posso dizer que deu certo, mas a política, que é mais importante, ela não deu certo porque não teve continuidade. Porém, o que vejo é que apesar de não ter tido continuidade por causa de não ser prioridade, por causa da crise política, por causa de uma série de coisas, o Governo seguinte retomou a discursão, repaginou a política de uma forma assim, bem superficial, que na minha visão não mudou, praticamente, nada, mas mudou uma coisa que na minha visão era algo muito ruim no Plano anterior, que era a falta de articulação entre os próprios órgãos federais. Só que se a diretriz dessa política for apenas essa de articulação entre os órgãos federais, a distância dos entes federados pode aumentar e a política não vai funcionar, porque ela não funciona sem o envolvimento de quem está na ponta dos municípios, dos estados e dos outros países. Essa é a minha opinião: deu certo? Estava no caminho certo.

O Plano Estratégico de Fronteiras de maneira geral estava no caminho certo? Eu acredito que não, porque não havia uma intersecção entre as políticas, uma articulação entre os três membros do Plano, então na realidade a ENAFRON é uma pequena iniciativa que estava tentando trilhar um caminho, mas que não deu muito certo, mas que apesar disso, eu vejo, que ela alcançou resultados fantásticos, ela ajudou a melhorar a integração entre órgãos, a trilhar um caminho de articulação. Onde isso foi levado a sério trouxe resultados. Até hoje

as pessoas se reúnem, os agentes de fronteiras se reúnem. Mudam as pessoas, entram outras, mas continuam ali atuando, então assim estava no caminho certo, mas a política não teve continuidade, e assim a gente tira boas lições de como deveria construir uma boa política que é de baixo para cima, conversando com quem está na ponta. Acho que a gente estava no caminho certo, mais faltou o que não era possível ser alcançado pela própria SENASP, que é algo que está inerente a quem tem a caneta na mão como o Ministro da Justiça, a Presidente da República, os outros Poderes Constituídos, os Governadores dos Estados. Essa vontade política que não depende de áreas técnicas, entendeu. A área técnica é limitada neste ponto.

ANEXO C - QUESTIONÁRIO SOBRE ENAFRON

Entrevistado: Edivaldo Fortunato Pereira

Cargo na ENAFRON e período: Coordenador de Segurança Pública de Fronteira – 2011 a 2017.

Entrevistador: Maurício Kenyatta Barros da Costa

Data: 03/03/2017

01) O Programa ENAFRON ainda está em atividade? Conta com recursos próprios?

R: O projeto de Fronteiras continua em atividade, agora por força do Decreto nº 8.903/2016. A gestão do projeto está a cargo do GSI – Gabinete da Segurança Institucional da Presidência da República. A Senasp é representada por este signatário como membro do Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrado de Fronteira.

02) O ENAFFRON foi uma política que deu ou está dando certo? Por quê?

R: Enquanto perdurou seus investimentos, até meados de 2014, a política empreendida na região de fronteira, resultou em diversos relatórios da CGU e dois Acordos do TCU, cujos estudos e avaliações demonstraram que a política apesar de tímida nos investimentos foi bastante concisa em seus propósitos e resultados.

03) A função e as atribuição do ENAFRON se mantêm? Qual a influência do ENAFRON no quadro de gestão das políticas de segurança fronteira atualmente?

R: A Gestão do Programa em pouco difere das atribuições e demais procedimentos estabelecidos no antigo **Decreto 7.496/2011**. Na atual conjuntura, o **PPIF – Programa de Proteção Integrada de Fronteira, instituído pelo Decreto 8.903/2016**, é composto pelos entes: Senasp/MJ, DPF, DPRF, Receita Federal, CDIF, Casa Civil/PR, Abin. Nesse contexto, O programa sob a tutela da Senasp, tem o condão de fomentar e apresentar as políticas públicas não somente de segurança da fronteira como também, de propor o desenvolvimento das áreas envolvidas nessa faixa de fronteira, que ao longo dos anos vem carecendo, não somente de políticas de segurança públicas para os diversos crimes transfronteiriços, mas, também de políticas sociais voltadas para o desenvolvimento dessas regiões atacadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBUD, Bruno. As rotas da violência: como armas e munições chegam às mãos de bandidos brasileiros. **Revista Veja. Brasil**, 28 de março, 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/as-rotas-da-violencia/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- ABREU, G. S. **Faixa de Fronteira do Brasil**: o aparente conflito entre segurança e desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/portalicee/arquivos/faixafronteirabrasil.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2009.
- ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo soc.**, vol. 15, nº2, São Paulo, novembro, 2003.
- AGNEW, John; CORBRIDGE, Stuart. **Mastering space**: hegemony, territory and international political economy. London: Routledge, 1995.
- ALBUQUERQUE, José Lindomar C. Campesinos paraguayos y “brasiguayos” en la frontera este del Paraguay. In: Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza. Ed: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), 2005.
- _____. **Fronteiras em Movimento e Identidades Nacionais**: a imigração brasileira no Paraguai. Fortaleza: Tese da Universidade Federal do Ceará, 2005.
- ALLENDE, Rafael Alvariza. Um Balanço da Relação entre Uruguai e Brasil: evolução, convergências e integração. In: Konrad Adenauer Stiftung. **Série Relatório de Países**. Brasília, 03 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/42728/>>. Acesso em: 22 set. 2016.
- ALMEIDA, Letícia Núñez. O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant’ana do Livramento (BR) e Rivera (UY). Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo. Orientador: Marcos César Alvarez, 2015.
- ALVES, Thassio S. Rocha. O Papel da Geminação de Cidades na Relação Bilateral China-Brasil. In: **Seminário América Latina**: Cultura, História e Política. Uberlândia – MG, 18 a 21 de maio, 2015.
- ANDERSON, James; O’DOWD, Liam. Borders, Borders Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Change Significance. In: **Regional Studies**, 33:7, pp. 593-604, 1999.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- AZEVEDO, Oldemar. **Soberania**: Noções e Fundamentos. São Paulo, Brazil: Lex, 1970.
- BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do terceiro milênio. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- BORBA, Vanderlei. Fronteiras e Faixas de Fronteiras: Expansionismos, Limites e Defesa. In: *Historiae*. **Rio Grande**, v.4, n.2, pp. 59-78, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difusão Editorial, 1989.

BRASIL. CALHA NORTE. **Alcance Social**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/alcance.html>>. Acesso em: 24 mar. 2016a.

_____. CALHA NORTE. **O Programa**: Vertente Civil. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b. Disponível em: <http://calhanorte.defesa.gov.br/programa-vertente-civil.html>. Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. CINDACTA IV. **Missão**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <<http://www.cindacta4.decea.gov.br/institucional/miss%C3%A3o.html>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jun. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de novembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm. Acesso em: 24 dez. de 2016.

_____. FUNDO AMAZÔNIA. Amazônia Sar. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Lista_Projetos/CENSIPAM>. Acesso em: 30 mar. 2016.

_____. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de maio de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ágata 10: Operação tem início na região Amazônica com participação de cerca de 9 mil militares**. Brasília: Ministério da Defesa, 2015b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/17188-agata-10-operacao-tem-inicio-na-regiao-amazonica-com-participacao-de-mais-de-5-mil-militares>. Acesso em: 24 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ágata 11 apreende R\$ 700 mil em descaminho e contrabando**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016e. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/22048-balanco-agata-11-apreende-r-700-mil-em-descaminho-e-contrabando/>. Acesso em: 25 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Brasil e Paraguai inauguram mecanismo 2+2**, pela Assessoria de Comunicação (Ascom) do Ministério da Defesa, 2016a. Disponível em:

<http://www.defesa.gov.br/noticias/19519-brasil-e-paraguai-renovam-acordo-militar-ate-2021>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Defesa divulga balanço da Operação Ágata 9**. Brasília: Ministério da Defesa, 2015a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/08/de-acordo-com-ministro-operacao-agata-deve-ser-permanente>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Dez anos depois de criado, Censipam possibilita avanços na defesa da Amazônia**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3961-170412-defesa-dez-anos-depois-de-criado-censipam-possibilita-avancos-na-defesa-da-amazonia> >. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Operação Ágata 8 chega ao fim com número recorde de apreensão de drogas**. Brasília: Ministério da Defesa, 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/05/operacao-agata-8-chega-ao-fim-com-numero-recorde-apreensao-de-drogas-1>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Participação das Forças Armadas no Calha Norte**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte/participacao-das-forcas-armadas-no-programa-calha-norte>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012b. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf, acessado em 15/06/2016. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Programa Calha Norte chega a Mato Grosso e Mato Grosso do Sul**. Por Débora Sampaio. Brasil: Ministério da Defesa, 2016c. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/20584-programa-calha-norte-chega-a-mato-grosso-e-mato-grosso-do-sul>. Acesso em: 26 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório Final de Atividades - 2003**. Brasília: Ministério de Defesa, 2003. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/relatorio_atividades/2003.pdf. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório Final de Atividades - 2004**. Brasília: Ministério de Defesa, 2004. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/relatorio_atividades/2004.pdf. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório Final do Ano de 2005**. Brasília: Ministério de Defesa, 2005. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/relatorio_atividades/2005.pdf. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório de Situação Final - 2006**. Brasília: Ministério de Defesa, 2006. Disponível em:

informacoes2%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dcidades%2Bgemeas%26_3_st_ruts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F&inheritRedirect=true . Acesso em: 26 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Programas Regionais; MACHADO, Lia Osório. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **República do Paraguai**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5635-republica-do-paraguai>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. MPF-MT (Ministério Público em Mato Grosso). **Autoridades do Brasil e Paraguai assinam monção pela criação de um marco normativo de cooperação na fronteira**. Mato Grosso: Ministério Público, 2015.

_____. PLANALTO. **Brasil e Paraguai normalizam relações bilaterais**, por Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/brasil-e-paraguai-normalizam-relacoes-bilaterais>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Área de Controle Integrado – ACI**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015.

_____. SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública). Política de pessoal dos profissionais de segurança pública que atuam na faixa de fronteira brasileira. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

_____. SIPAM. **Firmado acordo entre Brasil e China no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a: Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/noticias/firmado-acordo-entre-brasil-e-china-no-ambito-do-sistema-de-protacao-da-amazonia>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. SIPAM. **Censipam completa hoje (17) 13 anos de atividades**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/noticias/censipam-completa-hoje-17-13-anos-de-atividades>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 2252/2015-TCU-Plenário**. Relator: NARDES, Ministro Augusto. TC nº 014.387/2014-0. Publicado pela Secom do TCU. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>. Acessado em: 15 jun. 2016.

BRITO, Ricardo. Críticas a alto custo. Brasília. In: Correio Braziliense, 20/12/2009, p. 13. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/44367/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BUENO, Hernany Araújo. A Segurança das Áreas de Fronteira Brasileira em Face dos Ilícitos Transnacionais. In: IX Curso de Extensão em Defesa Nacional / UFMT. Cuiabá – MT, 02 a

06 de junho de 2014. Disponível em:

http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/ix_cedn/hernan_yixcedn.pdf. Acesso em: 10 dez. 2016.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: IPRI, 2002.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **A New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1998.

CARNEIRO, Henrique. Guerra dos Trinta Anos. **In: MAGNOLI, Demétrio (org.). História das Guerras**. 3a ed. São Paulo: Contexto, 2007.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; CLODOALDO, Bueno. **História da política exterior do Brasil**. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

CLEMENTE, Isabel. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. **In: Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 19, n.1, Montevideo, 2010.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: FUNAG, 2010.

CUCOLO, Eduardo. Brasil nega ter invadido espaço paraguaio em ação do Exército. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 2015.

CYPRIANO, W. A Geopolítica do Projeto SIVAM/SIPAM para a Amazônia. **Geo-paisagem**, ano 5, nº 10, 2006. Disponível em: <<http://feth.ggf.br/Sivam.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

DEARO, Guilherme. Mundo tem 189 regiões de disputa territorial. **Revista Exame**. São Paulo, 2014.

DEFESANET. Ágata 5 – Balanço final de Operação Ágata 5. **Defesanet**. Brasília, 2012.

Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/7365/Agata-5---Balanco-final-da-Operacao-Agata-5>. Acesso em: 08 mar. 2017.

DIENER, Alexander C.; HAGEN, Joshua. **Borders: a very short introduction**. Great Britain: Oxford University Press, 2012.

DINIZ, Eugenio. Um diálogo de surdos: o projeto calha norte. **In: Revista Lua Nova**, n. 34, p. 87-116, 1994.

DINIZ, Maiana. Governo paraguaio acusa Brasil de invasão de território em operação militar. Editor: Armando Cardoso. **EBC Agência Brasil**. Brasília, 2015.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF, R.L. **Contending Theories of International Relations**. New York, 1990.

EBC (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÕES). Representantes de chancelarias do Brasil, Argentina e Paraguai visitam tríplice fronteira. **EBC Agência Brasil**. Brasília, 2002.

ESCORREGA, Major Carlos Falcão. A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. In: **Revista Militar**. Nº 2491/2192, Agosto/Setembro, pp. 1001-0.

EXERCITO BRASILEIRO. Apresentação do SISFRON. Arquivo disponibilizado pelo Gen. João Oliveira ao Márcio Augusto Scherma. In: Scherma, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. Campinas, SP, 2015.

FAGUNDES, Flavia C. O Sivam e a cooperação amazônica. **Paper apresentado ao 4º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Belo Horizonte/MG, 2013. Apud: Scherma, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. Campinas, SP, 2015.

FARRET, R. Especificidades das áreas urbanas de fronteiras. In: IARA, R. C.; KOCH, M. R.; OLIVEIRA, N.; SCHÄEFFER, N. O. & STROHAECKER, T. (org.) **Fronteiras Na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre: UFRGS/FEE, 1997.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS (FENAPEF). **Pouco vigiada, fronteiras estão à mercê do tráfico, revela relatório de Confederação**. Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF). Brasília, 03 de outubro, 2016.

FERRARI, Maristela. As Noções de Fronteira em Geografia. **Revista Perspectiva Geográfica**. UNIOESTE, v.9, n.10, 2014.

FIEP. **Veja o quanto você paga de imposto**. Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/veja-o-quanto-voce-paga-de-imposto-1-14466-115735.shtml>. Acesso em: 26 dez. 2016.

FILHO, Camilo Carneiro Pereira; RUCKERT, Aldomar Arnaldo. A Gestão Contemporânea das Fronteiras do Brasil: Defesa e separação X cooperação e integração. **XVI ENAPUR: espaço, planejamento e insurgências**, Belo Horizonte, 2015.

FOGEL, Ramón. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 10, n.20, pp. 270-290, 2008.

FOUCHER, M. **Fronts et frontières**. Un tour du monde géopolitique, Paris, Fayard, 1991.

_____. **L' Invention Des Frontières**. Fondation pour les Études de Défense National, F.E.D.N, Paris, 1986.

_____. **Obsessão por Fronteiras**. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FURQUIM JUNIOR, Laercio. **Fronteiras Terrestres e Marítimas do Brasil: um contorno dinâmico**. São Paulo: Dissertação de mestrado do departamento de geografia da USP, 2007, pp.

GARCIA, Domingos Savio da Cunha. **Uma Fronteira Aberta**: A fronteira oeste do Brasil na era dos impérios. Fortaleza: XXV Simpósio Nacional de História da ANPUH, 2009.

GAÚCHA. Contrabando de cigarros movimenta R\$ 500 mi em corrupção por ano. **Gaúcha**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/contrabando-de-cigarro-movimenta-r-500-mi-em-corrupcao-por-ano-145287.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

GEMELLI, Vanderleia. **As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Francisco Beltrão, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed – São Paulo: Atlas, 2008.

GODOI, Rafael; CASTRO, Sergio de. **Fronteiras Abertas**: um retrato do abandono da Aduana Brasileira. SINDIRECEITA (Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal), 2010.

GODOY, Marcelo. História do crime organizado denuncia 175 do PCC. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 de outubro de 2013. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,maior-investigacao-da-historia-do-crime-organizado-denuncia-175-do-pcc,1084346>. Acesso em: 22 mai. 2016.

GOES, Synesio Sampaio. **Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas**: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e estabelecimento das fronteiras da Amazônia. Brasília: IPRI, 1991.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As Fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

GROUPE FRONTIÈRE. **La frontière**: un objet spatial en mutation. EspacesTemps.net, 2004. Disponível em: <http://espacestemp.net/document842.html>. Acesso em: 10 dez. 2016.

GROVOGUI, Siba. The state of the African state and politics: ghosts and phantoms in the heart of darkness. In: ARLENE, A. B; BLANEY, D. L. (ed). **Thinking International Relations Differently**. Routledge, 2012.

HIRATA, Daniel. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do “Arco Norte”. São Paulo: **Ciência e Cultura**, vol 67, nº 2, 2015.

HIRST, Mônica. O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**, 2003.

HOUTUM, Henk Van. The Geopolitics of Borders and Boundaries. **Geopolitics**, v. 10, 2005. _____ . The Mask of the Border. In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). **The Ashgate Research Companion to Border Studies**. London-New York: Routledge, 2011.

HOUTUM, Henk Van; NAERSSSEN, Ton Van. Bordering, Ordering and Othering. In: **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, vol. 93, n.2, pp. 125-136, 2002.

KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1977.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JORNAL NACIONAL. Corrupção facilita ação de criminosos nas fronteiras brasileiras. **Jornal Nacional**. Brasil, 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/05/corruptao-facilita-acao-de-criminosos-nas-fronteiras-brasileiras.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KNAUSS, Paulo (Org.). **O Oeste americano: Quatro ensaios de história dos Estados Unidos da América de Frederick Jackson Turner**. Niterói: EdUFF, 2004.

KNUTSEN, L.T. **A history of international relations theory**. New York, 1997.

KOLOSSOV, Vladimir. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. In: **Geopolitics**, vol. 10:4, pp.606-632, 2005.

LÓPES-ALVES, Fernando. The Latin American nation-state and the international. In: ARLENE, A. B; BLANEY, D. L. (ed). **Thinking International Relations Differently**. Routledge, 2012.

LOURENÇÃO, H. **A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)**. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. 2003.

MACHADO, Artur Andrade da Silva. Percepção de Segurança no Brasil e a Fronteira com o Paraguai: Sincronias e Assincronias. **Boletim Mundorama**, 2010. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/12/06/percepcao-de-seguranca-no-brasil-e-a-fronteira-com-o-paraguai-sincronias-e-assincronias-por-artur-andrade-da-silva-machado/>. Acesso em: 10 dez. 2016.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continente em chamas: globalização e territórios na América Latina**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2005.

_____. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques. et al. (Org.). **Fronteiras e Espaço global**. Porto Alegre: AGB-Seção Porto Alegre, 1998.

_____. Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. In: **Território**, nº 8, Jan/Jun. LAGET/UFERJ, 2000.

_____. Sistemas, Fronteiras, Território. Em L.O.Machado (Org.) **Terra Limitanea. Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro, UFRJ/CNPq, 2002. Disponível em: (www.igeo.ufrj.br/gruporetis/fronteiras). Acesso em: set. 2016.

MAGHROOVI, R.; RAMBERG, B. **Globalism vs. Realism: International Relations Third Debate**. Boulder, CO, 1982.

MALLAVARAPU, Siddharth. Contextualizing rule in South Asia. In: ARLENE, A. B.; BLANEY, D. L. (ed). **Thinking International Relations Differently**. Routledge, 2012.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1997.

MARTINELLI, Tatiana. O conceito de soberania e seu desenvolvimento histórico. **Anais do XVIII Encontro Regional de História – o historiador e seu tempo**, ANPUH/SP – UNESP/Assis, julho, 2006.

MARTINS DOS SANTOS, Ana Claudia. As Forças Armadas na Fronteira Oeste do Império Brasileiro (1850 -1864). **XIV Encontro Regional da ANPUH-RIO: Memória e Patrimônio**, Rio de Janeiro, 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul**. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, 2010.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Amazônia: meio ambiente, fronteiras e segurança. In: MARTINS, Estevão; MOREIRA, Felipe (orgs.). **As relações internacionais na fronteira norte do Brasil**. Boa Vista, Ed. UFRR, 2011, p. 61–84.

MORACZEWSKA, Anna. The changing interpretation of border functions in international relations. **Revista Română de Geografie Politică**, Year XII, no. 2, November, 2010.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MORO GOMES, Enrico Diogo. **Os limites entre Brasil e Paraguai: Das primeiras negociações à demarcação e o caso da serra de Maracaju**. Brasília: FUNAG, Cadernos do CHDD, ano 10, nº 19, segundo semestre, 2011.

MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar. Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. **2230 Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

NAVARRETE, Margarita. Región Fronteriza Uruguayo – Brasileira: Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza. Tutor: Lincoln Bizzozero. Universidad de la República: Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2006.

NEVES, Alex Jorge das. **Entrevista sobre o período de gestão do Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENAFRON) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça nos anos 2011-2014**. ANEXO B dessa dissertação. Brasília, 2017.

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

NEVES, Alex Jorge das; COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. "A "11ª" diretriz da política externa brasileira: as fronteiras e o Itamaraty. **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**, [acessado em 17/06/2016]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2016/06/17/a-11a-diretriz-da-politica-externa-brasileira-as-fronteiras-e-o-itamaraty/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

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

NEVES, Gervásio. **Questões de Fronteira**. Porto Alegre: UFRGS/Laboratório de Estudos Regionais, 1996.

NEWMAN, David. On borders and power: A theoretical framework. In: **Journal of Borderlands Studies**, vol. 18:1, pp. 13-25, 2003.

NUNES, Geraldo. Antigas fotos de Sete Quedas revelam natureza que o Brasil perdeu. **Blog Estadão**. Brasil, 2010. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/cidades/antigas-fotos-de-sete-quedas-revelam-a-natureza-que-o-brasil-perdeu/>. Acesso em: 08 mar. 2017.

NYE, Joseph. **The Future of Power**. Public Affairs: New York, 2011.

OHMAE, Kenichi. **O fim do estado-nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Rev. bras. polít. int.**, vol. 43, nº2, Brasília, 2000.

OLIVEIRA, Davi. Operação Ágata 8 bate recorde de apreensão de drogas. **EBC Agência Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/operacao-agata-8-bate-recorde-de-apreensao-de-drogas>. Acesso em: 08 mar. 2017.

OLIVEIRA, Eliane. 'Uruguai é o algodão entre cristais', diz Mujica sobre relação no Mercosul. In: **O Globo**. Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/uruguai-algodao-entre-cristais-diz-mujica-sobre-relacao-no-mercosul-6965437>. Acesso em: 22 set. 2016.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira; MUNHOZ, Athos. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. Porto Alegre/RS, **Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI)**, junho, 2012.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF.

PAASI, A. A Border Theory: Na Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars? In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). **The Ashgate Research Companion to Border Studies**. London-New York: Routledge, 2011.

_____. Bounded spaces in a ‘borderless world’: border studies, power and the anatomy of territory. In: *Journal of Power*, 2:2, 213-234, 2009.

_____. Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. In: *Regional Studies*, vol. 33:7, pp. 669-680, 1999.

_____. Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. In: *Environment and Planning A*, vol. 23, pp. 239- 256, 1991.

_____. Territories, Boundaries and Consciousness: **The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border**. Chichester: John Wiley, 1996.

PARAGUAY. Lei nº 2.532/05, de 17 de febrero de 2005. Institui la ley de zona de seguridad fronteriza. **Servicio Nacional de Catastro**. Disponible en: <http://www.catastro.gov.py/archivos/leyes/leyes%20relacionadas%20al%20catastro/ley%202532-05%20seguridad%20fronteriza.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL. **CIZOSEF**. Paraguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.mdn.gov.py/index.php/cizosef>. Acesso em: 26 dez. 2016.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Consulta de Tratados**. Disponível em: http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/Tratados.aspx. Acesso em: 15 jun. 2016.

PELLEGRINI, Marcelo. Maconha brasileira abastece 40% do mercado nacional. **Carta Capital**. Brasil, 21/07/2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-produz-40-da-maconha-que-consome-3589.html>. Acesso em: 26 dez. 2016.

PEREIRA, Edivaldo Fortunato. **QUESTIONÁRIO SOBRE ENAFRON**. ANEXO C nessa dissertação. Brasília, 2017.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Vol. 22, julho/dezembro 2000.

PODER NAVAL. Marinha paraguaia estaria invadindo o Brasil e atirando contra PFs em apoio a contrabandistas. **Poder Naval**. Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2013/05/10/marinha-paraguaia-estaria-invadindo-o-brasil-e-atirando-contras-pfs-em-apoio-a-contrabandistas/>. Acesso em: 08 mar. 2017.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: FUNAG, 2010.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RHI-SAUSI, José Luís; ODDONE, Nahuel. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. In: RHI-SAUSI, José Luís; CONATO, Dario (coord). **Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas**. Roma, pp. 11-32, 2009.

RICHARD, Ivan. Temer cria Comitê de controle de fronteiras com ministérios, PF, Receita Federal e Abin. **EBC Agência Brasil**. Brasília, 25/05/2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/temer-cria-comite-de-controle-de-fronteiras-com-ministerios-pf-receita-e>. Acesso em: 20 dez. 2016.

RODRIGUES, Alexandre Reis. O conceito de segurança. **Jornal de Defesa e Relações Internacionais (JDRI)**. Brasil, 2013. Disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20047%20090413%20conceito%20seguran%C3%A7a.pdf. Acesso em: 20 dez. 2016.

RÓTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. In: **Documento de Investigación**. Universidad ORT Uruguay: Facultad de Administración y Ciencias Sociales, nº.61, 2010.

SABATIER, P.A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. In: **Contexto Internacional**, vol. 33, n. 2, julho/dezembro, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. In: LÓPEZ, L.; SAIN, M. (Org.). **“Nuevas amenazas”**. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Quilmes: UNQ, 2004.

SANTOS, Milton. O Retorno do Território. **Território, Globalização e Fragmentação**, 3ª ed. São Paulo, 1996.

SANTOS; Bruno Ricardo V. S.; BARROS, Pedro S. A Política Externa Brasileira e as Fronteiras no Processo de Integração da América do Sul. In: Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 22, 2016.

SALLUM JR., Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 2, 2011, p. 259-288.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César, OI, Amanda Hildebrand, ROCHA, Thiago Tadeu da. Violência e a gestão das fronteiras brasileiras. **Segurança, Justiça e Cidadania**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP), ano 4, n.8, 2014.

SANDERSON, Ubiratan Antunes. É preciso fiscalização nas fronteiras para restabelecer a paz social no país. **Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF)**. Brasília, 20 de junho, 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? In: **Relações Internacionais**, pp. 25-35, 2014.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. Campinas, SP, 2015.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. **A Fronteira Política**: Alguns apontamentos sobre este tema clássico da Geografia Política. In: Revista Acta Geográfica. Ano II, n.4, jul/dez, 2008, pp.07-15.

SILVA, Maurozan Cardoso. **Ações Integradas de Polícia**: GEFRON. Cuiabá-MT, 2003.

SILVA, Rosangela Villa da; FERREIRA, Stael Moura da Paixão. A Identidade Fronteiriça Brasil-Bolívia: um estudo sobre Linguagem na Literatura de Fronteira. In: **Revista Multidisciplinar Acadêmica Vozes dos Vales. Minas Gerais**: UFVJM, nº 04, Ano II, 10/2013.

SINDIFISCO NACIONAL (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil). Projeto Fronteira em Foco. **SINDIFISCO NACIONAL**. Brasília, 2011.

SOUZA, Edson Clemente de. Por uma Cooperação Transfronteiriça: Algumas Contribuições para as Dinâmicas Territoriais da Fronteira Brasil – Paraguai. In: **Revista GeoPantanal. UFMS/AGB**. Corumbá/MS, n. 15, p. 63-78, jul/dez, 2013.

SPANIOL, Marlene Inês. Fronteiras “Brasil-Uruguay”: criminalidade mais incidente, prevenção e aspectos de segurança pública. In: **SÉCULO XXI**. Porto Alegre, v. 5, n.2, 2014.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Dissertação de Mestrado, PPGG/UFRJ, 2002.

SZOCHEWICZ, Jucemir Ramos de Macêdo. **A Presença da Marinha do Brasil na Fronteira Oeste**: fator de desenvolvimento e segurança. Rio de Janeiro: ESG, 2014.

TALAVERA, Juan. Terrorismo na Tríplice Fronteira: a intencionalidade nas acusações dos Estados Unidos sobre um suposto terrorismo na fronteira. In: **História na Fronteira**. Foz do Iguaçu, v. 1, n.1, p. 111-142, 2008.

TICKNER, Arlene B; BLANEY, David L. Introduction: thinking difference. In TICKNER, A. B. & BLANEY, D. L. (ed). **Thinking International Relations Differently**. Routledge, 2012.

TORRECUSO, Paolo Alves Dantas. O Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: Análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional. Dissertação de Mestrado. Orientador: Norma Breda dos Santos. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2004.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global Study on Homicide**. United Nations Publication, Sales n.14. IV.1, 2013.

_____. **World Drug Report 2010**. United Nations Publication, Sales n. E.10.XI.13, 2010.

_____. **World Drug Report 2016**. United Nations Publication, Sales n. E.16.XI.7, 2016.

URUGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL. Dirección Nacional de Pasos de Frontera (DNPPF). Uruguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2017. Disponível em: http://www.mdn.gub.uy/?page_id=79. Acesso em: 08 mar. 2017.

_____. MINISTERIO DE INTERIOR. **Informe Anual sobre Violencia y Criminalidad en todo el país – año 2013**. Ministerio de Interior: Division de estadísticas y analisis estratégico: Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad de Uruguay, 2013. Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/anual_2013.pdf. Acesso em: 08 mar. 2017.

VALENCIANO, E. La frontera: un nuevo rol frente a la integracion – la experiencia en el mercosur. **Ensaïos FEE**. Porto Alegre, v. 17, n. 1, 1996.

VALLET, Élisabeth; DAVID, Charles-Philippe. Introduction: The (Re)Building of the Wall in International Relations. In: *Journal of Borderlands Studies*, 27:2, pp. 111-119, 2012.

VASCONCELOS FILHO, S. L. SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS (SISFRON): **Uma contribuição para a Segurança Nacional**. Monografia (Graduação em Altos Estudos de Política e Estratégia) - Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro. 2014.

VAZ, Alcides Costa. A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. In: Sorj, Bernardo, e Fausto, Sérgio – **O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?**. São Paulo: iFHC e Centro Edelstein, 2013.

_____. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. In: **Análise Estratégica**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), n.3, Brasília, 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n.2, julho/dezembro 2007, pp273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, USP, vol 15, n.2, nov.2003.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a Política Externa Independente. **Rev. bras. polít. int.** 1994, vol 37, nº1.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGrawHill, 1979.

WEBER, Max. **A Política como Vocação**. Discurso pronunciado na Universidade de Munique em 1918, publicado em 1919 por Duncker & Humblodt, Munique.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**. V. 46 nº2, pp. 391-425.

ZAIA, Sophia Luiza. As Operações Ágatas. In: **Conjuntura Global**, Curitiba, vol. 2, n.3, pp.173-180, 2013.