



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

INGRID RIOS CORDOBA

**OS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO COMBATE AO
NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI NO
PERÍODO LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF**

Dourados - MS
2018

INGRID RIOS CORDOBA

**OS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO COMBATE AO
NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI NO
PERÍODO LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto.

**Dourados - MS
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

C796d Cordoba, Ingrid Rios

Os desafios da segurança pública no combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Paraguai no período Lula da Silva e Dilma Rousseff [recurso eletrônico] / Ingrid Rios Cordoba. -- 2018.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Tomaz Espósito Neto.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Faixa de Fronteira. 2. Cidades gêmeas. 3. Governo Lula da Silva. 4. Governo Dilma Rousseff.
5. Segurança pública. I. Espósito Neto, Tomaz . II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 04 de dezembro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Ingrid Rios Cordoba** tendo como título “**Os desafios da segurança pública no combate ao narcotráfico na fronteira BR/PY**”.

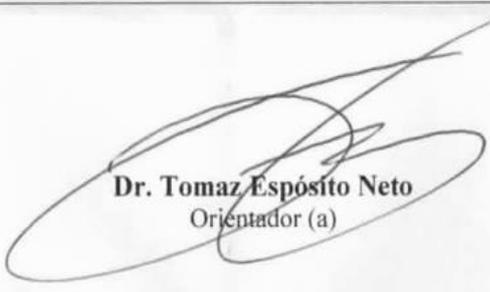
Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Tomaz Espósito Neto (orientador), Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho (examinador) e Dra. Adriana Kirchof Brum (examinador).

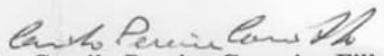
Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado Aprovado com ressalvas.

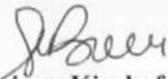
Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: Adotar as considerações da Banca

Assinaturas:


Dr. Tomaz Espósito Neto
Orientador (a)


Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho
Examinador (a)


Dra. Adriana Kirchof Brum
Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

De modo geral, agradeço a todas as pessoas que me apoiaram durante a realização deste trabalho. Mas especialmente, gostaria de agradecer.

A minha mãe Cristiane Patrícia Nunes Rios por todo o amparo tanto moral quanto financeiro prestados a minha pessoa ao longo do tempo, que tornaram possível minha chegada até aqui. Aos meus amigos e amigas, que de maneira direta e indireta estiveram ao meu lado durante essa jornada.

E claro, ao meu orientador Tomaz Espósito Neto, que sempre se mostrou paciente e me auxiliou em tudo aquilo que precisei durante o andamento dessa pesquisa.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 5 |
| REFERENCIAL TEÓRICO..... | 7 |
| | |
| 1. FRONTEIRAS BRASILEIRAS | 10 |
| 1.1. Formação e legislação | 11 |
| 1.2. Cidades gêmeas: a conurbação de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)..... | 15 |
| | |
| 2. PROGRAMAS FEDERAIS PARA A FAIXA DE FRONTEIRA | 21 |
| 2.1. Governo Lula (2003-2010): um novo olhar para as fronteiras | 21 |
| 2.1.1. Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON)..... | 24 |
| 2.2. Governo Dilma Rousseff (2011 – 2016) | 26 |
| 2.2.1. Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) | 29 |
| 2.3. Atualidade | 30 |
| | |
| 3. OS DESAFIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI..... | 32 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 37 |
| REFERÊNCIAS | 39 |
| ANEXO A – Roteiro de perguntas e respostas realizadas com a Promotora de Justiça da 3ª PJ de Ponta Porã..... | 44 |
| ANEXO B – Roteiro de perguntas e respostas realizadas com o Comandante do 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado. | 47 |

OS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI NO PERÍODO LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo principal fazer uma análise a respeito da evolução da temática de segurança, sobretudo, nas iniciativas federais para a faixa de fronteira. A princípio, busca-se identificar as características da região de fronteira e suas principais vulnerabilidades no âmbito a segurança pública. Em seguida, destacam-se os programas e ações adotados durante os governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) que foram um marco para a proximidade de uma abordagem mais articulada entre órgãos federais para o combate a atividades ilícitas na fronteira do Brasil com o Paraguai. Por fim, desenvolve-se uma breve pesquisa de campo na cidade-gêmea de Ponta Porã (MS) através de entrevistas com autoridades do município que possuem um papel relevante nessa dinâmica fronteiriça, com o intuito de examinar as políticas nacionais adotadas para o enfrentamento dos crimes transnacionais nessa região de fronteira, principalmente, o narcotráfico.

PALAVRAS-CHAVE: Faixa de Fronteira; Vulnerabilidades; Crimes Transnacionais.

**THE CHALLENGES OF SECURITY IN COMBAT DRUG TRAFFICKING IN THE
BRAZIL/PARAGUAY BORDER ON THE PERIOD LULA DA SILVA AND DILMA
ROUSSEFF**

ABSTRACT

This paper has the purpose to analyze the evolution of security, especially in the federal initiatives for the border area. First, it seeks to identify the features of the border region and its main vulnerabilities in the area of public security. Subsequently, it is noted that the programs and actions adopted during the governments of Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016) which were a mark for the proximity of a more articulated approach among federal agencies to combat illicit activities on the border of Brazil and Paraguay. Finally, a small search is carried out in the twin city of Ponta Porã (MS) through interviews with municipal authorities that play a relevant role in border dynamics, with the aim of examining the national policies adopted to deal with transnational crimes in this border region, especially, drug trafficking.

KEY-WORDS: Border; Transnational Crimes; National Policies.

INTRODUÇÃO

O Brasil contém aproximadamente 47% de todo o território sul-americano, sendo assim o quinto maior país do mundo em área descontínua. Geograficamente, uma de suas principais características é a ampla extensão de suas fronteiras, uma área com o total de 23.086 km, dos quais 15.719 km são de fronteiras terrestres e 7.367km de fronteiras marítimas (BRASIL, 2009).

O país faz divisa com praticamente todos os países sul-americanos, exceto dois países: Equador e Chile. A região designada como “faixa de fronteira” brasileira é uma faixa de 150 km de largura ao longo da nossa fronteira terrestre, abrangendo 11 unidades da Federação e 588 municípios.

Logo, as baixas densidades demográficas, somadas à vasta extensão geográfica e as dificuldades de locomoção e comunicação, fizeram com que as fronteiras brasileiras ficassem à margem das políticas centrais de desenvolvimento e, conseqüentemente, propícias ao crescimento de crimes transnacionais, principalmente aqueles vinculados ao contrabando e ao tráfico de drogas.

Desse modo, o objetivo do presente trabalho é analisar a evolução da temática de segurança, especialmente, na política para as fronteiras brasileiras. Para tanto, examina-se a evolução das políticas de fronteira nos documentos oficiais nacionais e internacionais que versam a respeito do tema de segurança, sobretudo, os direcionados para o narcotráfico e políticas públicas para a fronteira. Em conjunto com a aplicação de um estudo de caso como método de análise referente ao tema.

Nesta pesquisa, analisou-se que o município brasileiro de Ponta Porã, no Estado de Mato Grosso do Sul, e a cidade Paraguaia de Pedro Juan Caballero, no departamento de Amambay, são regiões que, historicamente, possuem ações centradas majoritariamente para o policiamento, do que para o incentivo do desenvolvimento. Ao estudar os relatórios oficiais, percebe-se que a temática de segurança sempre esteve presente nos documentos, ora como complementar as políticas de desenvolvimento, ora como tema central.

Cabe ressaltar que, a época da delimitação do tema e do período histórico apresentado pela pesquisa é o período a partir do governo Luis Inácio Lula da Silva até o final do segundo mandato de Dilma Rousseff, por julgar-se fundamental para o desenvolvimento da temática relacionada à fronteira e as iniciativas políticas assumidas nos campos de Defesa e Segurança.

Quanto à estrutura, o presente trabalho utiliza-se do método indutivo para a análise das informações, através do levantamento de fontes primárias, tais como bibliografia, documentos

governamentais, anais de congressos e simpósios, teses, dissertações e livros não unicamente das Relações Internacionais bem como de outras áreas do conhecimento que abordam o tema das fronteiras e de questões específicas nessa região. Em conjunto com fontes primárias, como a realização de entrevistas com autoridades responsáveis pelo tema em instituições localizadas no município fronteiriço de Ponta Porã no ano de 2018.

Portanto, esta monografia está dividida em três partes. No primeiro capítulo, busca conceituar termos como o de faixa de fronteira, região fronteiriça, zonas de fronteiras, linha internacional, entre outros com o objetivo de auxiliar na compreensão das dinâmicas que ali existem. Logo em seguida, desenvolvem-se pontos sobre a fronteira brasileira tais como surgimento e aspectos legais para ao fim deste capítulo, estudar o processo de formação da conurbação utilizada como local de pesquisa deste trabalho, as cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).

Posteriormente, no segundo capítulo, pretende-se mostrar um panorama da segurança pública na fronteira brasileira para facilitar a abordagem dos programas federais criados pelos ex-presidentes, Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), no que diz respeito ao combate aos crimes transnacionais. Por fim, o terceiro e último capítulo, se dedica ao concluir a análise do tema em questão, juntamente com a anexação de entrevistas realizadas com autoridades do município de Ponta Porã (MS) que atuam no combate as atividades ilícitas na fronteira.

Essa pesquisa possui grande relevância tanto de cunho pessoal, quanto profissional. Primeiramente, devido ao fato de pertencimento a essa realidade fronteiriça, de crescer nesse cenário repleto de especificidades naturais de um espaço de divisa com outro país e também, pelo status de futura analista de relações internacionais. Afinal, é de grande necessidade que os profissionais dessa área estejam atentos para temas como fronteira, que geralmente assumem condição de segundo plano no meio institucional e acadêmico. O intuito é contribuir, mesmo que minimamente, para o estudo e visibilidade desses espaços.

REFERENCIAL TEÓRICO

Neste item, será abordada a participação da Escola de Copenhague na busca por uma classificação do conceito de Segurança e na sua contribuição para os estudos do tema no campo das Relações Internacionais. Nesse sentido utiliza-se a vertente abrangente da Escola de Copenhague, por conceder uma base teórica para o alargamento do conceito de segurança para além das pautas concentradas nas relações político-militares (realismo e liberalismo), incluindo outros setores decorrentes da dinâmica atual da agenda de segurança internacional como, por exemplo, o crescimento de fenômenos transnacionais que afetam direta e indiretamente, desde as regiões mais afastadas até os grandes centros, como é o caso do narcotráfico.

Escola de Copenhague

A Escola de Copenhague (TANNO, 2003), criada no contexto pós Segunda Guerra Mundial, surgiu da necessidade de conceber uma identidade europeia e da unificação das políticas de defesa e segurança. Originalmente chamada de Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), foi liderada a princípio por Barry Buzan, Olen Waever e Japp de Wilde.

O descontentamento com a falta de flexibilidade das teorias tradicionais frente às adversidades do cenário internacional contemporâneo impulsionou os pensadores da Escola de Copenhague a incorporar novas dimensões ao conceito de segurança, sob uma perspectiva que abrangeria não somente o setor militar, mas, também, esferas como as da política, economia, social e ambiental. Sendo o conceito de securitização uma das principais contribuições da Escola de Copenhague.

O pilar do conceito de securitização está na interação entre agentes e estruturas sociais. Seu significado não está necessariamente no que as pessoas acreditam que ele significa, mas sim em como ele é ou não utilizado, ou seja, a securitização de um determinado tema é uma construção social feita entre atores que o determinaram como um tema de segurança. Em outras palavras:

[...] In this approach, the meaning of a concept lies in its usage and is not something we can define analytically or philosophically according to what would be best. The meaning lies not in what people consciously think the concept means but in how they implicitly use it in some ways and not others. In case of security, textual analysis suggests that something is designated as an international security issue and should take absolute priority (BUZAN ET AL, 1998, p.24).

A Escola de Copenhague apresenta o conceito de securitização como uma construção social. Conforme Silva (2003, p. 20) “se um objeto é visto como um tema de segurança significa que houve uma arguição neste sentido, demonstrando em sua defesa que determinado objeto é mais importante que outros”. Na prática o ator securitizador procura alcançar o direito de lidar com o assunto por métodos extraordinários, rompendo as regras da burocracia política. Acrescenta Silva (2003):

[...] Identificam a securitização como uma política do pânico, quando determinados assuntos se tornam confidenciais e passam a ser tratados sem se respeitar as regras comuns, conferindo as autoridades públicas poderes adicionais que possibilitam o desempenho de atividades que, em outras circunstâncias, seriam consideradas ilegais (SILVA, 2003, p. 21).

Contudo, a securitização de um tema não tem caráter obrigatório. O objeto em questão passa por um processo no qual deve ser argumentado e debatido, para conquistar a repercussão necessária para que ganhe legitimidade. Portanto, a legitimação de uma securitização depende de três elementos: 1) identificação de uma ameaça existencial; 2) ações de emergência e 3) legitimação para que ocorra livremente a quebra de regras. Como demonstram Villa e Santos (2011):

[...] Confere-se a uma questão política um caráter emergencial, ou seja, transforma-se um problema de esfera política numa questão de segurança. Este passo não depende só dos atores, sendo necessário que uma audiência e que a questão seja identificada pelo *auditorium* como uma ameaça existencial a sobrevivência de um objeto referente (VILLA; SANTOS, 2011, p. 122).

Neste aspecto, a Escola de Copenhague se assemelha a teoria construtivista no que se refere à adoção da construção social para analisar toda a realidade. Isto é, a realidade da mesma forma que questões de segurança, é consequência da interação social entre agentes e estruturas e isto desenha a realidade em que vivemos. Os estudiosos da Escola de Copenhague visam não direcionar o tema da segurança estritamente ao setor militar, mas analisar a questão em si para distingui-la das que são meramente políticas das que são do setor de segurança nacional ou internacional, sendo conhecida dessa forma como uma teoria abrangente por considerar outros aspectos para os estudos de segurança, ampliando o campo de análise para outros setores além do militar, incluindo áreas como o econômico, político, societal, ambiental e militar.

Completa, Silva (2003):

[...] O setor político seria a relação entre as autoridades. O setor econômico envolveria a relação das empresas, produções e finanças. O setor societal corresponderia às relações da identidade coletiva e, por fim, o setor ambiental que são as relações entre as atividades humanas e a biosfera planetária (SILVA, 2003, p. 24).

Ao aplicar a teoria ao caso do narcotráfico na fronteira brasileira, a Escola Copenhague designa a responsabilidade aos setores político e militar. O primeiro por ser um tema que pode estremecer ou danificar o equilíbrio organizacional do Estado, e o segundo, pelo envolvimento das Forças Armadas na questão, sendo essa ligação à prova da securitização do tema.

Portanto, em virtude disso, é utilizado a Escola de Copenhague como marco teórico para analisar a produção legislativa brasileira e as respostas dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff diante dos desafios que a segurança pública enfrenta na questão do narcotráfico na fronteira brasileira, especialmente, o vivenciado na localidade de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), foco central deste trabalho. Sendo este recorte temporal escolhido, por observar em ambos os governos (Lula da Silva e Dilma Rousseff) um novo panorama para as fronteiras brasileiras que consideram o envolvimento do setor militar, mas também de outros setores no combate ao narcotráfico na fronteira.

1. FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Primeiramente, cabe ressaltar que tais conceitos bastante utilizados na dinâmica fronteiriça como: faixa, zona e linha são também constantemente abordadas neste trabalho e, portanto, devem ser esclarecidos desde o princípio para melhorar a compreensão de alguns aspectos concernentes a essa localidade. Sem embargo, convém destacar que as definições aqui desenvolvidas são operacionais.

Para a compreensão do que é a área ou região de fronteira, faz-se necessário a distinção de termos como faixa e zona de fronteira. Conforme Machado:

[...] Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão de jure, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças.” (MACHADO, 2005, p. 59).

No que diz respeito à faixa de fronteira, ela possui o respaldo legal estabelecido pelos Estados de, atualmente, 150 km de largura, porém, como será observada ao decorrer deste capítulo, ela nem sempre possuiu esse alcance.

Contudo, a percepção de fronteira como limite ou linha internacional, são conceitos que durante um tempo foram considerados sinônimos graças ao fato de que vários autores atribuíram ao limite a função de regulador das relações entre países. Como afirma Machado (2005, p. 248): “o limite internacional é um princípio organizador do intercâmbio, seja qual for sua natureza, não só para os territórios que delimita como para o sistema interestatal em seu conjunto”.

No entanto, na atualidade, a intensificação e complexidade dos intercâmbios não estatais (indivíduos, organizações, etc.) que pertencem às dinâmicas das regiões de fronteira, assumem que, de acordo com Martin (1997, p. 47) “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”. Diferentemente da fronteira em si, que é mais palpável quando representada geograficamente pelas cidades, habitantes e relações estabelecidas nesse espaço.

Portanto, para entender a concepção de fronteira, como delimitação territorial da atuação jurídica do Estado e, como parte constitutiva da vida local transfronteiriça, é necessário distinguir os conceitos entre “fronteira-linha” e fronteira-faixa” (ou faixa de fronteira). Scherma (2015) apresenta:

[...] Os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são regiões de endosse cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço. Esta interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados rivais. Mas, se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa. Por isso, Ratzel justifica sua tese sobre a realidade da faixa e a subjetividade da linha de fronteira (MEIRA MATOS, 1990 apud SCHERMA, 2015, p.14).

Nesse contexto, para Ferrari (2014), a fronteira pode ser compreendida como:

[...] Plano ou linha de contato entre dois sistemas ou conjuntos distintos, onde, ocorrem fenômenos originais, trocas entre as duas partes (...) a fronteira internacional quando associada à zona geográfica significa área ou lugar de contato e de integração espontânea pelas ações e iniciativas cotidianas da população fronteiriça, sobretudo em pontos constituídos por cidades gêmeas (FERRARI, 2014, p. 22).

Portanto, a fronteira não é apenas um fenômeno geográfico, como também um fenômeno político, social e cultural que, além disso, pode ser observada tendo em conta, particularmente, as relações existentes dentro da zona de fronteira como, por exemplo, o modo como as adversidades comuns nessa localidade se condensam dentro de um espaço politicamente descontínuo, com sistemas e regras distintos.

1.1. Formação e legislação

A implantação das fronteiras políticas internacionais consiste regularmente de três principais etapas: a) delimitação: que significa na definição dos limites internacionais através de tratados; b) demarcação: que é o estabelecimento físico dos limites, mediante a construção de marcos ou balizas em pontos específicos; c) caracterização: etapa final em que se realiza o aprimoramento sistemático da incorporação de uma linha divisória, através da alternância de novos marcos, com o intuito de torná-los gradativamente intervisíveis.

No território brasileiro, a etapa de delimitação já está concluída. Mantém-se então a tarefa de demarcar e caracterizar, função esta ocupada por comissões mistas de limites. No Brasil, existem duas comissões técnicas responsáveis por esse papel: (1) uma fixada em Belém, a PCDL (Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites) – que é incumbida dos problemas ao Norte¹ da faixa de fronteira; e a (2) sediada no Rio de Janeiro, a SCDL (Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites) – responsável pela faixa ao Sul²;

¹ Fronteiras com as Guianas, Venezuela, Colômbia e Peru.

² Fronteiras com a Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

No contexto da formação das fronteiras brasileiras, cabe destacar o desenvolvimento da percepção do Estado em relação a suas fronteiras, especialmente, a partir do conceito de faixa de fronteira. Ocorre que, a primeira vez em que a legislação brasileira fez uma alusão à ideia de faixa de fronteira foi em 1850, pela Lei 601, em que D. Pedro II reconhecia nos limites do território com os países vizinhos, uma zona de 10 léguas, onde designava a instalação de colônias militares. Mantendo as Constituições de 1891 e de 1934 a faixa de 66 km, preservando a visão de fronteira como região essencial à defesa nacional. Ainda que somente com a Constituição de 1934, a expressão “faixa de fronteira” passe a ser oficialmente utilizada. Previamente, a designação desse espaço era de “área de reserva à União de território indispensável para a defesa da fronteira” (BRASIL, 1989).

Em seguida, com a Constituição de 1937, amplia-se a faixa para 150 km, mas perdurando sob a jurisdição federal apenas os 66 km anteriormente estabelecidos. Sem embargo, foi através da Carta de 1946 que transfere-se a delimitação da faixa de fronteira para a Lei nº 2597, de 12 de setembro de 1955, consolidando a faixa de 150 km como área fundamental à defesa nacional. Essa política direcionada para a faixa de fronteira que seria regulamentada com a Constituição de 1988. (BORBA, 2013).

Na atualidade, dos 588 municípios localizados na faixa de fronteira, 120 estão localizados na linha de fronteira. Do total de municípios, 32 deles são consideradas pelo Ministério da Integração Nacional cidades gêmeas, compostas, por volta, de 11 milhões de habitantes e que fazem fronteira com 10 países da América do Sul. Sendo essa linha de limítrofe com os países vizinhos a terceira maior fronteira do planeta (BRASIL, 2005).

Já o órgão responsável pela lei referente à faixa de fronteira é o Conselho de Defesa Nacional (CDN), organismo que substituiu o antigo Conselho de Segurança Nacional (CSN).

Apesar de a Constituição Federal de 1988, conferir à legislação ordinária a regulamentação de usos das faixas de fronteira, a União mantém em vigor a Lei 6.634/1979 e o Decreto 85.064/1980, estabelecendo atribuições de controle prévio ao CDN.

Portanto, ao decorrer do século XX, as fronteiras eram vistas sob a perspectiva da segurança nacional, no Brasil, especificamente durante a ditadura militar (1964-1985). O governo militar daquela época guiava a política de fronteira sob a ótica da vigilância e proteção, em busca de assegurar o crescimento demográfico e econômico do país. Conforme Abínzano (2014), o conceito de fronteira não se afastava da noção de defesa, no entanto, com as mudanças do espaço geográfico mundial, e com a inclusão do sistema capitalista em sua era globalizada, a fronteira passou a ter sua relevância econômica vinculada aos processos de integração nacional.

Desta forma, a discussão sobre fronteira torna-se gradualmente multifacetada devido ao aspecto variado e peculiar das relações observadas nesses espaços. É fundamental apontar também que a zona de fronteira, chamada por Abíznano de região, é formada por um conjunto de sistemas socioculturais que são encontrados em ambos os lados do limite internacional e que se relacionam de inúmeras formas. Como apresenta Abíznano:

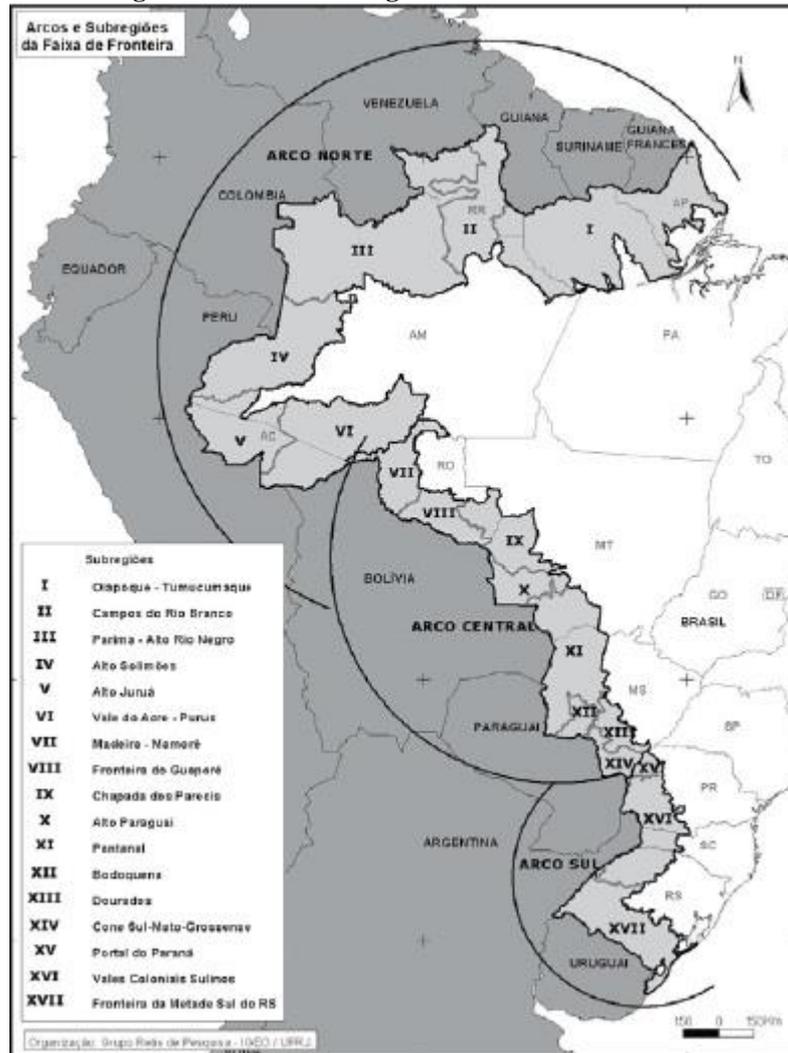
[...] La combinación específica de factores generales y locales otorga a la región su perfil, su singularidad. [...] La región de frontera es un espacio arbitrariamente establecido – un modelo heurístico hecho de hipótesis a ser contrastadas – y los fenómenos que ocurren en su interior están protagonizados por agentes sociales organizados en sistemas socioculturales abiertos, entrópicos, dinámicos.[...] La región como proyecto es el gran laboratorio de la integración con los pueblos en contacto muy diferente a la integración abstracta de los tratados y los flujos comerciales. (ABÍZNANO, 2014, p. 171-172).

Consequentemente, fez-se relevante destacar e estudar as fronteiras brasileiras, área indispensável à segurança do território nacional, como também, compreender as dinâmicas existentes nessas localidades. No período de 2007 a 2009, foi instituído a Comissão Especial-Faixa de Fronteira, formada principalmente por representantes diretamente recomendados por membros do Conselho de Defesa Nacional (CDN), para conduzir trabalhos a respeito do tema com o objetivo, conforme a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (2011, p. 234), “(...) possibilitar a atuação do CDN, como órgão de consulta do Presidente da República, no estudo, na proposição e no acompanhamento de iniciativas decorrentes de tal situação excepcional”. Visto que, concerne ao Conselho Nacional de Defesa, conforme o inciso III do parágrafo 1º do artigo 91 da Constituição Federal:

“(...) propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo, a norma proposta indica ao intérprete do referido dispositivo constitucional que os critérios e condições são aqueles previstos em normas constitucionais em vigor (SECRETARIA-EXECUTIVA DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL, 2011, p. 234).

As Comissões Especiais por intermédio dos estudos realizados pelo Grupo Retis a respeito da heterogeneidade da faixa de fronteira, segundo a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (2011, p. 243), afirma que: “a faixa de fronteira brasileira pode ser dividida em três macro segmentos, os arcos Norte, Central e Sul, sendo que cada arco, por sua vez, foi subdividido em sub-regiões (dezessete) constituídas por agrupamentos de municípios” (Figura 1).

Figura 1. Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011.

O Arco Central, que compreende a Faixa de Fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – oito sub-regiões – é o foco de estudo a presente pesquisa, em especial, o das sub-regiões de Dourados e Cone Sul-Mato-Grossense, segundo a Secretaria-Executiva do CDN (2011, p. 248), “são duas das mais complexas e desafiadoras da faixa de fronteira. Conhecidas na mídia por problemas relacionados ao narcotráfico³ e a contrabandos diversos”. Sub-regiões estas das quais as cidades gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) estão estabelecidas.

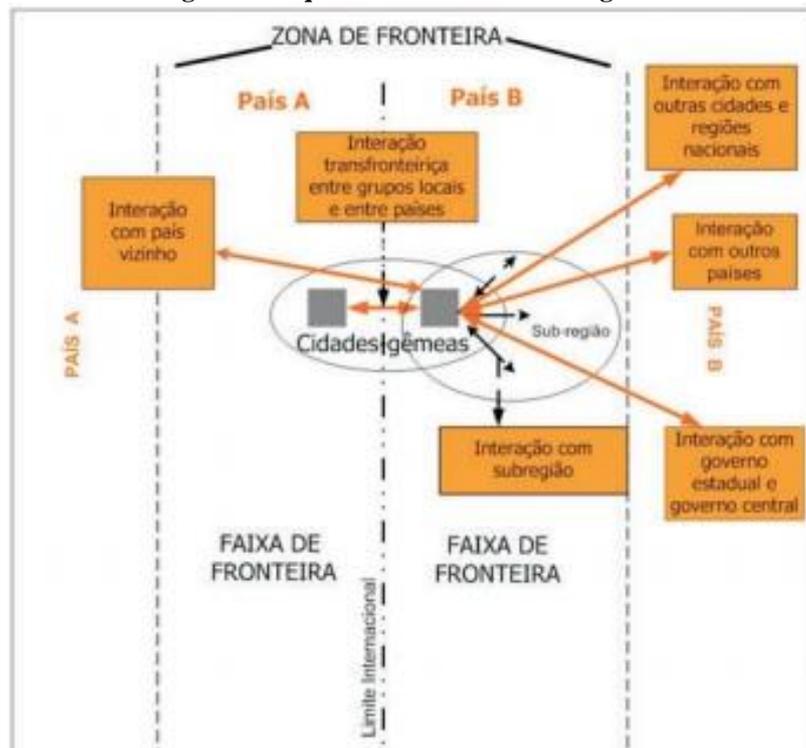
³ Comércio ilegal de drogas tóxicas (ou narcóticos) em grandes quantidades.

1.2. Cidades gêmeas: a conurbação de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)

Para estudar o processo de formação das cidades de Ponta Porã⁴ e Pedro Juan Caballero, bem como sua caracterização e políticas voltadas para a região, é necessário previamente definir algumas noções e conceitos para facilitar a compreensão das especificidades verificadas nessas duas localidades.

Parte-se da análise de que cidades gêmeas são “aquelas que estão geograficamente localizadas no limite internacional entre dois países. Elas estão dentro da zona fronteiriça, mas têm um grau de interação muito maior com o outro país por conta da proximidade”. O marco legal que define as cidades gêmeas é dado pela portaria n° 125, de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração (BRASIL, 2014). No aspecto geográfico, o que melhor descreve a concepção de zona de fronteira é a composta pelas cidades-gêmeas⁵ (Figura 2).

Figura 2. Esquema conceito de cidade-gêmea



Fonte: MACHADO, 2005.

Na caracterização geográfica das cidades gêmeas, três são os aspectos que merecem ser destacados:

⁴ O sudoeste do Estado faz divisa com os municípios de Antônio João, Bela Vista, Jardim, Guia Lopes da Laguna, Maracajú, Dourados, Laguna Carapã e Aral Moreira.

⁵ Posteriormente, em 2016, a portaria publicada no Diário Oficial da União (DOU) reconheceu mais dois municípios como cidades gêmeas: Porto Mauá (RS) e Santo Antônio do Sudoeste (PR), separadas por rios de seus pares argentinos.

[...] O primeiro é que a posição estratégica em relação às linhas de comunicação terrestre e a existência de infraestrutura de articulação, embora possam explicar a emergência de muitas cidades-gêmeas, nem sempre garantem o crescimento e a simetria urbana das cidades (...). O segundo, em parte resultante do anterior, é que a disposição geográfica das cidades e seu tamanho urbano são muito dependentes da ação intencional dos governos em atender suas prioridades políticas institucionais. O terceiro aspecto (...) é a disjunção entre o tipo de interação predominante na linha de fronteira e o tipo de interação que caracteriza a cidade-gêmea nela localizada. (GTIIF, 2010, p. 23)

No entanto, apesar de possuir um papel crucial devido à sua posição geográfica na linha que delimita a divisão territorial entre o Brasil e países vizinhos. Não obstante, o número modesto de cidades-gêmeas reflete a posição de marginalidade da faixa de fronteira brasileira.

Mesmo que, em grande parte das cidades-gêmeas, os problemas de ambos os lados da linha frequentemente se condensem e passou a ser problemas comuns às duas populações, afetando de forma conjunta o desenvolvimento da região. Um exemplo é a intensificação de redes de tráfico de armas e drogas (narcotráfico) que, segundo Torrecilha (2013, p. 148,) definem a economia local, “Os fluxos de capital e produtos ilícitos contribuem para agravar a situação de marginalidade”. Estas cidades apresentam uma crescente demanda por políticas públicas específicas e que auxiliem no desenvolvimento e integração da zona fronteira.

A zona de fronteira correspondente às cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero teve sua origem, conforme apontado por Torrecilha (2013):

[...] a região que hoje compreende as cidades era habitada por indígenas Guarani, antes da criação das fronteiras entre os países. Até a Guerra do Paraguai, a cidade de Punta Porã (antigo nome de Pedro Juan Caballero) não possuía fronteira com o Império Brasileiro. Foi justamente a guerra que levou até lá essa divisa (TORRECILHA, 2013, p. 144).

Portanto, a Guerra do Paraguai foi o acontecimento de grande importância que gerou os novos limites atualmente traçados entre ambas as cidades. Destaca Goiris (1999) que, após a guerra, elegeu-se uma comissão para realizar o trabalho de demarcação dos novos limites entre Brasil e Paraguai, que terminou em 1874. Ponta Porã passou a ser parte do território brasileiro e em 1900, distrito do município de Bela Vista. Transfigurando-se anos depois para município, pela Lei nº 617, no dia 18 de julho de 1912.

O município de Ponta Porã está a 328 km de Campo Grande – capital do estado do Mato Grosso do Sul, localiza-se no sudoeste do estado e tem como distritos Sanga Puitã e Cabeceira do Apa. É a quinta maior cidade do estado e possui uma estimativa aproximada de 80.433 habitantes (IBGE, 2010). Além de abarcar uma extensão territorial de 5.330,488 km² e estar inserida na faixa de fronteira brasileira. Já o município paraguaio situa-se ao nordeste da República do Paraguai e possui aproximadamente 88.189 habitantes (DGEEC, 2002),

corresponde a uma superfície de 5.678 km² dos quais apenas 35 km² constituem o traçado urbano. Ambos os municípios em conjunto possuem cerca de 165 mil habitantes.

A fronteira com a cidade paraguaia manifesta-se por uma faixa – linha internacional – cuja extensão é de aproximadamente 13 km. Porém, as “cidades irmãs” como são conhecidas Pontas Porã e Pedro Juan Caballero são percebidas em certas ocasiões como área de risco como explica Moura (1997, p. 96): “Embora sejam transponíveis por trocas estabelecidas pela sociedade, as fronteiras abrem-se ou fecham-se, dependendo da origem dos interesses, voltando-se para determinados interessados”. E acrescenta:

[...] O crescimento de algumas cidades, se sobrepõe ao de outras, produz uma configuração espacial onde as relações e os traçados desenham mapas contínuos. Nesses aglomerados, os caminhos da ocupação ignoram contornos político-administrativos, as exigências de dotação de infraestrutura e serviços independem de endereço a comutação diária constrói uma comunidade única (MOURA, 1997, p. 96).

Apesar da divisão de ambos os municípios ser feita apenas por uma linha livremente transitável, demarcada fisicamente: do lado brasileiro pela Avenida Internacional e do lado paraguaio, pela Av. José Gaspar R. de Francia (Figura 3), remetem a uma noção imperfeita de homogeneidade do espaço. A complexidade da combinação das leis e respectivas constituições dos dois sistemas jurídicos geram problemas as leis, ora se sobrepõem, ora se misturam, ora são motivo de contradições, dependendo das relações entre os dois países.

Figura 3. Cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)



Fonte: Google Maps, 2018.

De acordo com Pébayle (1994), a organização espacial das regiões fronteiriças geram duas lógicas de fluxos econômicos com características distintas: uma de caráter estrutural e outra conjuntural.

A primeira refere-se aos câmbios de bens, serviços e informações entre os espaços com atuações e especializações diferentes que podem ser impulsionados pelo o que o autor chama de compensações regionais. Soma-se a esse aspecto a questão da complementaridade nas produções dos países.

Já no caráter conjuntural, está vinculado às especificidades da política econômica adotadas pelos países em estudo. Os fluxos conjunturais atuam de forma a incentivar ou não as relações comerciais e turísticas dos territórios de fronteira que estimulam o dinamismo urbano em ambos os lados da linha internacional. Quer dizer:

[...] Por originais e obscuras que possam ser essas trocas, elas não deixam de animar cidades e zonas rurais fronteiriças e de conferir-lhes limites frequentemente elásticos, tal é a capacidade que o entusiasmo pelo contrabando tem de impor-se nos espaços distantes das fronteiras por ocasião de gradientes financeiros ou comerciais particularmente poderosos (PÉBAYLE, 1994, p. 15)

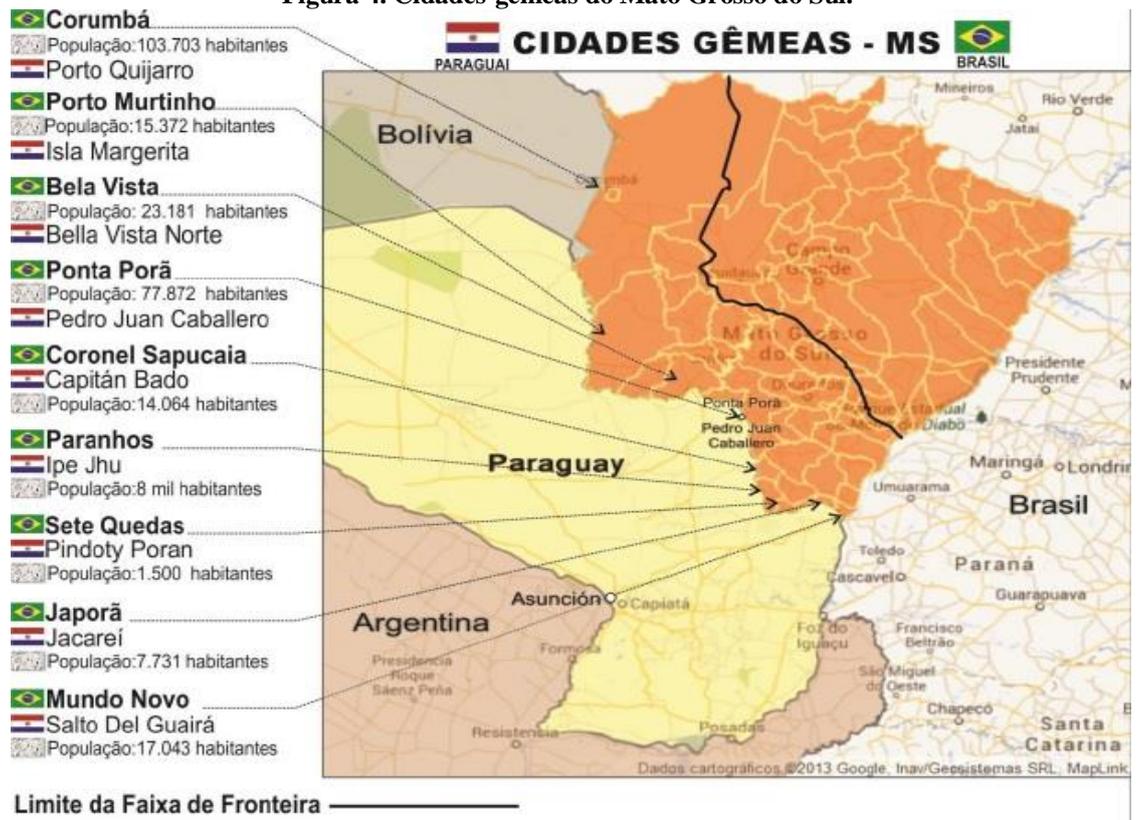
Nas zonas de fronteira que contam com cidades conurbadas⁶ é desenvolvida uma relação de hierarquia urbana que se espelha, como explica o autor, em um sistema de compensação entre economias regionais e nacionais distintas tendo suas atribuições comerciais decorrentes desse sistema. Ademais, a problemática financeira gerada pela alteração de paridade monetária resulta em implicações além do âmbito econômico, como também nos aspectos sociais que podem ser representados pelos processos migratórios como resposta à desigualdade regional.

Ao contrário do Brasil, onde a organização político-administrativa baseia-se na República Federativa e nas Unidades da Federação, no Paraguai a organização é departamental, isto é, o país é dividido administrativamente em departamentos – 17 departamentos no total – cada qual com seu governador. Contudo, isso não implica em autonomia política e financeira, pelo contrário, os departamentos continuam dependendo financeiramente do governo central e da decisão do Congresso.

Pedro Juan Caballero é a capital do departamento de Amambay, que abriga também as cidades gêmeas de Capitán Bado e Bella Vista – que fazem fronteira com as cidades brasileiras de Coronel Sapucaia e Bela Vista, respectivamente (Figura 4).

⁶ Fenômeno urbano que ocorre quando duas cidades vizinhas expandem-se ao ponto de suas malhas urbanas se unirem em um único núcleo urbano.

Figura 4. Cidades-gêmeas do Mato Grosso do Sul.



Fonte: TORRECILHA, 2013.

O desenvolvimento populacional e urbanístico de ambas as cidades ocorreu a partir da linha fronteira, de tal modo que tanto as residências como os estabelecimentos comerciais foram instalando-se ao longo dessa linha. No entanto, os desenhos urbanos dos dois municípios apresentam distinções. Segundo Torrecilha (2013), a cidade brasileira pode ser explicitada pela localização de três objetos geográficos associados aos setores institucionais – Aeroporto internacional, o 11º Regimento de Cavalaria Mecanizada e a Estação Ferroviária – considerados pontos estratégicos para defesa e segurança do município diante de qualquer possível conflito. Por sua vez, a cidade paraguaia possui o seu espaço urbano direcionado para o leste-oeste, em direção a capital do país, Assunção.

Conforme Torrecilha (2013), nesse ambiente as ações são voltadas mais para o policiamento do que para o estímulo ao desenvolvimento. As cidades fronteiriças comparadas às demais cidades, exigem medidas que levem em consideração as demandas específicas que sua proximidade geográfica com os países vizinhos acarreta. Cada projeto, programa ou política que busca possibilitar a integração e desenvolvimento desses espaços fronteiriços deve compreender a importância do papel dessa área tanto no âmbito nacional, como no internacional, no entanto a ausência de uma abordagem que corresponda de forma mais

adequada às especificidades desse propicia a situação marginalizada que tem caracterizado essa região.

Nesse sentido, o entrevistado A (2018), afirma que:

“A impossibilidade de controle total da entrada e saída de pessoas e veículos facilita o trânsito de ilícitos como armas, drogas. Neste contexto (...) diversas organizações criminosas, provenientes de outros estados do país, encontram aqui terreno fértil para a prática de crimes, o que acarreta o aumento da demanda dos Órgãos de Segurança Pública e do Poder Judiciário”.

No entanto, apesar de muitas vezes ambas as cidades gêmeas compartilharem dos mesmos problemas e efeitos gerados pela fronteira, o diálogo entre os órgãos de ambos os países continua sendo insuficiente. Conforme a entrevistada B (2018):

“A interação se dá através de pessoas e não de órgãos, ou seja, é algo pessoal: o fulano de tal Polícia tem contato com o cicrano da Polícia paraguaia”. Não há uma comunicação de instituições, como regra, e é por conta disso que a atuação conjunta ainda “engatinha”.

Contudo, durante o governo Lula da Silva uma atenção maior foi dirigida a esses espaços, em busca de um incremento econômico, desenvolvimento regional, fortalecimento dos atores locais e melhor utilização das especificidades das características sociais e produtivas da região. Dentre as principais iniciativas do governo Lula da Silva voltadas para a reversão do quadro de exclusão de algumas regiões brasileiras cabe destacar o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), um dos projetos que serão abordados mais adiante.

2. PROGRAMAS FEDERAIS PARA A FAIXA DE FRONTEIRA

Neste capítulo, foram analisadas as principais iniciativas nacionais para a faixa de fronteira brasileira durante os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Primeiramente, em virtude da responsabilidade que o governo Lula da Silva teve ao ampliar os estudos sobre a região de fronteira sob uma perspectiva de promoção de desenvolvimento. Estudos iniciados anteriormente pelo presidente Fernando Henrique Cardoso durante seu último mandato (1999-2003), mas que durante o governo Lula da Silva, gerou uma mudança no que diz respeito ao tratamento para as fronteiras brasileiras. E por fim, o governo de Dilma Rousseff que apresenta um direcionamento distinto se comparado ao governo anterior, mas que também buscou estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração da faixa de fronteira.

Para Scherma (2015), a promoção do desenvolvimento nas zonas de fronteira não beneficiaria apenas a situação socioeconômica da população que reside nessas localidades, mas também auxiliaria o Estado como um todo, visto que colabora para a diminuição à adesão das redes ilegais que ali operam.

2.1. Governo Lula (2003-2010): um novo olhar para as fronteiras

Apesar de reconhecer, dentre suas propostas de governo, as desigualdade regionais, as áreas ditas como prioritárias para a aplicação de suas políticas para a faixa de fronteira seria a região da Amazônia e o Nordeste, especificamente no que refere-se à desconcentração das bases produtivas. Como citado no plano do governo Lula da Silva:

“O novo governo estimulará a desconcentração das bases produtivas, fortalecendo especializações regionais a partir da classificação das regiões em: (1) Áreas dinâmicas (modernas e competitivas); (2) Em processo de reestruturação (áreas com potencial de competitividade); (3) Estagnadas (áreas de baixo dinamismo econômico); (4) De potencial pouco utilizado (marginalizadas como as áreas estagnadas, que demandam maior esforço de reconhecimento de suas potencialidades); (5) Faixas de fronteira (a oeste e ao norte, elas apresentam especificidades que precisam ser trabalhadas)” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 57).

Baseado nisso, nasceu um novo programa orientado para a faixa de fronteira brasileira. Com sua posse, o presidente Lula da Silva indicou Ciro Gomes para o comando do Ministério de Integração Nacional (MIN). Ao longo de sua gestão, o MIN, por intermédio de sua Secretaria de Programas Regionais (SPR), produziu e apresentou a Política Nacional de

Desenvolvimento Regional (PNDR) ⁷. Segundo Scherma, as premissas teóricas que serviram de base para a sua criação são:

[...] A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhecem nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional.” (BRASIL, 2006 apud SCHERMA, 2015, p. 175).

O Ministério de Integração Nacional passou a agir na busca de informações a respeito dessa área, com intuito de entendê-la em suas singularidades, para só então poder atuar. Estudo este realizado por meio de uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), desenvolvido por integrantes do Grupo Retis e vinculado ao Departamento de Geografia dessa mesma universidade.

Intitulado como “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira” (BRASIL, 2005), o estudo desenvolvido foi publicado em 2005 pelo MIN e teve como objetivo o de subsidiar políticas públicas em várias escalas de ação governamental.

Ao considerar as características altamente complexas de uma região como a Faixa de Fronteira, o PDFF teve como base quatro principais etapas. A primeira buscou o fortalecimento de sub-regiões com características similares:

[...] é importante variável para o reconhecimento das potencialidades locais, para o planejamento estratégico das ações e o fortalecimento do grupo de municípios que compõem as sub-regiões, assim como a participação da sociedade civil da região. É também vetor importante de criação e compatibilização de informações para os parceiros no desenvolvimento da Faixa de Fronteira, sendo eles locais, regionais, nacionais ou estrangeiros, levando à estruturação da região e ao desenvolvimento da sua competitividade (PDFF, 2009, p.14)

Das iniciativas do PDFF para a faixa de fronteira, se sobressaíram à articulação com as ações do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que fortalece a faixa a partir de ação integrada de acordo com o incremento de infraestruturas necessários para o desenvolvimento local como, por exemplo, o apoio aos fóruns sub-regionais; incentivo à articulação dos Fóruns de Desenvolvimento com Comitês e Comissões de fronteira, entre outros.

A segunda etapa foi direcionada ao desenvolvimento econômico integrado (qualidade de vida da população e integração regional):

⁷ Decreto nº 6.047/2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm.

[...] capacitações em gestão de projetos e empreendedorismos, orientação das sub-regiões quanto as possibilidade de obtenção de recursos, estímulo à formação de linhas de crédito para pequena e média empresas, investimento em infraestrutura rodoviária e de telecomunicações, apoio à articulação produtiva com países vizinhos (...) as principais frentes de ação do PDFF para integração dessas regiões são: apoio aos APLs transfronteiriços, participação em grupos ad hoc de integração fronteiriça (bi ou multilaterais), defesa da prática de benefícios e isenções ao comércio local. (PDFF, 2009, p. 15).

A terceira fase abrangeu questões relacionadas às condições de cidadania dessa população local:

[...] apoio às instituições de defesa dos direitos humanos, incentivo ao fortalecimento da representação de grupos prioritários nos fóruns de desenvolvimento, valorização e divulgação da cultura local, integração das ações de saúde e promoção de ensino bilíngue, incentivo às discussões referentes à cidadania nos comitês fronteiriços, apoio à elaboração do documento de cidadão fronteiriço, além de articulação e apoio às demais iniciativas que impactem a inserção sociocultural e econômica do indivíduo (PDFF, 2009, p.15)

Por fim, a última etapa, no que diz respeito ao marco regulatório, leva em consideração a integração da economia nesses espaços, a necessidade de uma legislação que rege está localidade e que se adapte às suas particularidades. De acordo com o PDFF (2009, p. 16), “é necessário que se consolide um Estatuto da Fronteira mais geral para toda a zona de fronteira, e, caso a caso, suas especificidades conforme as possibilidades de acordos a serem firmados entre os diversos países”.

No entanto, é possível visualizar que o PDFF foi perdendo espaço e consequentemente, recursos ao longo do segundo mandato de Lula da Silva.

Tabela 1. Recursos previstos e realizados pelo PDFF (2008-2009)

| Ação | 2008 | | | 2009 | | |
|---|--------------------|-------------------|-------------|--------------------|----------------|-------------|
| | Previsto | Realizado | % realizado | Previsto | Realizado | % realizado |
| Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira | 4.845.200 | 4.550.000 | 94% | 700.000 | 0 | 0% |
| Apoio à Implantação da Infra-estrutura Complementar, social e produtiva na Faixa de Fronteira | 158.596.433 | 90.310.828 | 57% | 157.573.507 | 500.000 | 0% |
| Estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira | 1.394.864 | 395.000 | 28% | 7.804.800 | 441.000 | 6% |
| Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira | 160.000 | 0 | 0% | 160.000 | 0 | 0% |
| Organização social e do Associativismo na Faixa de Fronteira | 120.000 | 0 | 0% | 120.000 | 0 | 0% |
| TOTAL | 165.116.497 | 95.255.828 | 58% | 166.358.307 | 941.000 | 1% |

Fonte: Scherma, 2015.

De acordo com Scherma (2015), resultou no encerramento do PDFF após uma sucessão de problemas de gestão e de carência de apoio político decisivo. Contudo, os paradigmas expostos no PDFF serviram de base para outras ações direcionadas para as fronteiras brasileiras, como é observado a seguir.

2.1.1. Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON)

Importante iniciativa federal durante o governo Lula da Silva, foi à criação do PEFRON, em 2008. Dentre suas principais medidas, está à criação de unidades móveis de policiamento (PEFRONs), que contam com a capacitação de profissionais em conjunto com o investimento em instrumentos de primeira necessidade como, por exemplo, helicópteros, aviões anfíbios, entre outros equipamentos que auxiliariam na fiscalização e controle das regiões de fronteira.

De acordo com Costa (2017), o projeto estimulou ações integradas entre forças policiais e significou um marco nas iniciativas governamentais direcionadas 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” (COSTA, 2017, p. 109).

Uma vez que, o contexto de estrutura defasado e de escassez de recursos humanos e materiais para a proteção das fronteiras, no qual o PEFRON está inserido, prejudicaram sua aplicabilidade e efeito. Logo, passando a ser reformulado e incorporado durante Governo Dilma Rousseff pela Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras.

Vale mencionar, que outro ponto importante durante o governo Lula da Silva no âmbito de fortalecimento da integração das instituições de segurança pública que, em 2011, surgiram os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), resultado do esforço da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e do Ministério da Justiça (MJ) em criar políticas públicas na área de segurança, objetivando reduzir à violência e produzir o bem estar da sociedade.

Como consta no Decreto nº 7.496 – 2011, como principais atribuições:

[...] Art. 6: Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira terão como objetivo a integração e a articulação das ações da União previstas no art. 1º com as ações dos estados e municípios, cabendo a eles:

I- Propor e coordenar a integração das ações; II- Tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos; III- Apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e órgãos de fiscalização municipais; IV- Analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas; V- Propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira; VI – Incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; e VII- Definir as áreas prioritárias de sua atuação (Decreto nº 7.496 – 2011).

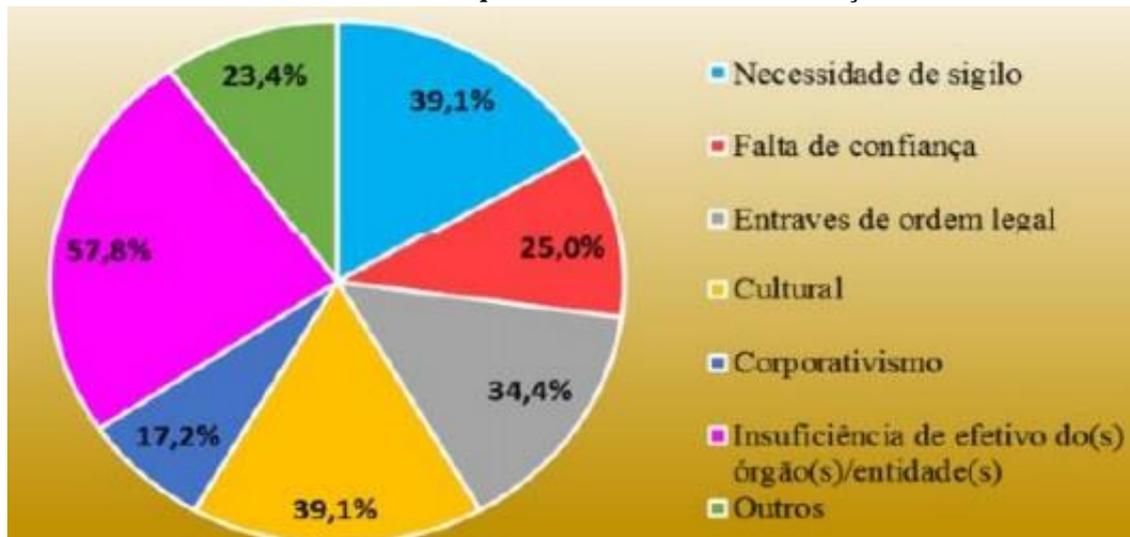
O primeiro estado a instituir os GGIFs foi o Mato Grosso do Sul, denominado formalmente de “Gabinete de Gestão Integrada – Aliança”, por meio de uma Resolução da Secretaria de Segurança e Justiça no ano de 2011, precedendo a edição do Decreto nº 7.406, de 08 de junho de 2014, já durante o governo Dilma Rousseff, que instituiu oficialmente os GGIFs no Brasil (NEVES, 2016).

No entanto, apesar dos esforços para o desenvolvimento da integração e cooperação, os GGIFs ainda necessitariam de um longo caminho para, realmente, articular e aproximar os atores fundamentais para a implantação das políticas de integração nas regiões fronteiriças. Como apresenta Costa (2017):

[...] 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 fragilizaram o GGIF e seu alcance (COSTA, 2017, p. 113).

Entre outros aspectos como, a falta de maturidade institucional, carência de instrumentos para fixar acordos, fiscalização, cooperação entre os países no estabelecimento de ações integradas, entre outros fatores que dificultaram a integração por meio do Gabinete de Gestão Integradas de Fronteira (Gráfico 1).

Gráfico 1. Fatores que dificultam a falta de articulação



Fonte: TCU, 2015.

2.2. Governo Dilma Rousseff (2011 – 2016)

Ministra de Minas e Energia e Ministra-Chefe da Casa Civil no governo anterior, Dilma Rousseff foi à candidata eleita nas eleições de 2010, pelo Partido dos Trabalhadores o mesmo de seu antecessor. No entanto a presidente Dilma Rousseff desenvolve iniciativas um pouco distintas do governo no que tange à atuação nas fronteiras.

As principais medidas do seu governo foram de caráter securitário e militar, como: o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF); a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Nota-se já o seu direcionamento através do Decreto 7.496 de 08/06/2011 que instituiu o PEF, que em seu primeiro artigo aponta: “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.”. Que foi mais recentemente revogado pelo presidente Michel Temer através do Decreto nº 8.903, de 16/11/2016 (BRASIL, 2016).

O PEF é uma composição entre o Ministério da Defesa (MD) e Ministério da Justiça (MJ), nele pressupõe a atuação do MD com as Forças Armadas (FA), Marinha do Brasil (MB), Força Aérea Brasileira (FAB) e Exército Brasileiro (EB); enquanto ao MJ cabe a operar com a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Polícia Federal (DPF) e a Força Nacional (FN).

Segundo o PEF, o papel das FA é atuar juntamente com as forças de segurança pública na região fronteira, de modo a compor ações mais ostensivas em pontos estratégicos determinados pelos órgãos que compõem o PEF. Sendo seus dois eixos de atuação: a denominada “Operação Sentinela” e a “Operação Ágata”. A primeira, realizada pelo MJ desde 2010, é de cunho permanente e tem como base ações de inteligência e conta com o apoio das Forças Armadas. Já a segunda, de caráter pontual e a curto prazo, consiste na intensificação da presença e do impacto das forças relacionadas em pontos relevantes da faixa de fronteira, envolvendo também a presença das Forças Armadas e o uso de meios como aviões e outros veículos militares.

Apoiando-se em seus primeiros resultados que, em 2011, o governo federal lançou o Programa denominado Estratégia Nacional de Segurança Pública das Fronteiras (ENAFRON), que buscava melhorar a vigilância na Amazônia mediante o patrulhamento aéreo, terrestre e por toda a extensão de rios e canais que separam o Brasil dos países vizinhos. Sendo desta forma conceituada como:

“Conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

E tendo como dois principais objetivos:

“Promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e aperfeiçoar os investimentos de recursos públicos nas regiões de fronteira; e enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Constituindo-se assim, um marco para a segurança pública na faixa de fronteira e na ligação securitária com outros Ministérios e com os estados. Vale frisar, que tanto o PEF quanto a ENAFRON merecem destaque no tema de segurança das fronteiras.

O PEF, por exemplo, é considerado o primeiro plano mais amplo que tenta realizar a articulação conjunta entre defesa nacional, fiscalização tributária e segurança pública. Tratando-se este, um de seus principais objetivos, no entanto a ausência da elaboração de um modelo dessas ações que evitasse a sobreposição ou falha de funções pelos vários órgãos relacionados evidencia a pouca institucionalização dessa proposta, isto é, impedindo que o seu propósito seja totalmente alcançado. Contribuindo assim, para o seu término ao fim da gestão da presidente Dilma Rousseff. No entanto, o programa representa um marco por inserir e pensar as fronteiras na pauta política do ponto de vista da cooperação e integração fronteiriça. Como reitera Neves:

[...] ao passo que foi possível verificar que o principal avanço do Plano Estratégico de Fronteiras foi à integração, principalmente entre os órgãos brasileiros, essa integração ainda é o grande desafio da política, seja em âmbito nacional ou local, pois, apesar dos esforços dispendidos, ainda carece de maturidade institucional, mecanismos de pactuação, controle, avaliação, celebração de acordos de cooperação internacional, (...) os servidores das instituições brasileiras de segurança pública não apreendem na formação a arte de trabalhar em conjunto, integrado e articulado, a maioria dessas instituições são concebidas como instituições autônomas e seus servidores replicam essa lógica, mesmo sendo óbvio que no mundo globalizado de hoje, nenhuma instituição sobrevive sozinha, especialmente pela latente falta de efetivo, recursos limitados e problemas ilimitados (NEVES, 2017, p. 135-136)

Mesmo que, continua Neves (2017, p.136) “apesar de o assunto ter entrado na pauta política a partir de 2011, de forma geral, ela careceu de uma priorização mais efetiva, havendo

pouco envolvimento da Presidência da República no assunto, a não ser em questões pontuais”.

Já a ENAFRON, por sua vez, conseguiu incluir os temas de fronteira como prioridade nas pautas dos governos estaduais mediante a combinação de componentes de planejamento ofertado pelos planos estaduais de segurança pública nas fronteiras e do fornecimento de recursos financeiros e materiais que permitiram obter resultados positivos na sua aplicação. Além do que, ao contrário de outras iniciativas, a ENAFRON foi à única que realmente procurou desenvolver a conexão com os demais atores no âmbito da segurança pública (COSTA, 2017).

Porém, tal programa passa, desde seu início, por algumas complicações no que diz respeito à articulação com as unidades federativas. Existe certa resistência por parte dos governos estaduais para com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), devido ao fato de que ações passadas não obtiveram sucesso, no ponto de vista dos governos estaduais, por causa dos obstáculos de execução do próprio Governo Federal. Certo que várias medidas foram tomadas para superar tais dificuldades de articulação entre os órgãos, como a contratação de pessoal para trabalhar nos municípios considerados mais problemáticos; a criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) para facilitar o diálogo entre o governo federal, os estados e de Câmaras Temáticas Estaduais, no caso dos estados que não implantaram os GGIFs; entre outras iniciativas que procuravam modificar a percepção do centro sobre a segurança na fronteira com o intuito, também, de produzir projetos que se ajustem melhor às necessidades locais.

No entanto, assim como no PEF, a ENAFRON precisa aperfeiçoar o tratamento dado ao diálogo e coordenação entre os estados da faixa de fronteira e aqueles cuja população mais consome drogas. Verifica-se que apesar do avanço na repressão ao crime organizado, ainda persistem brechas importantes como a carência de uma perspectiva de segurança pública integrada e de uma cultura de cooperação entre polícias de ambos os lados da fronteira. Ademais, a falta de ligação da ENAFRON com o Ministério de Relações Exteriores (MRE) é vista como um problema no olhar dos gestores do programa e por agentes diplomáticos, que revelam ser preciso estreitar laços diplomáticos para uniformização da política de segurança pública nas fronteiras a nível bilateral e regional, para que a comunicação e conexão formal do Brasil com os países vizinhos possam se realizar na prática, através de operações e atividades conjuntas para mais do que, por exemplo, a doação de material e intercâmbio de dados que é o que vem sendo feito atualmente.

Outro importante programa que vale também mencionar dentre as iniciativas do governo Dilma Rousseff para a fronteira, é a criação, por meio do Exército Brasileiro, do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), tema da próxima subseção.

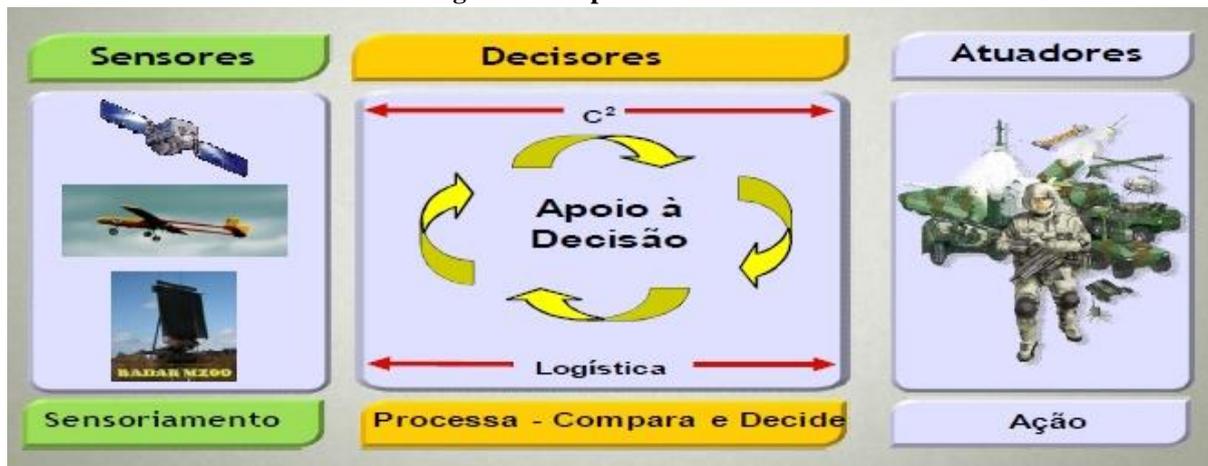
2.2.1. Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)

A vasta extensão territorial brasileira e, na maioria das vezes as baixas densidades populacionais nessa área são motivos para que o Estado esteja presente para atuar. Sendo a fiscalização e controle regular e permanente alcançado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) no espaço aéreo, um dos principais estímulos para a criação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) ⁸, graças à urgência de se intensificar a presença do Estado no espaço de divisa terrestre. Consistindo como objetivo, segundo Vasconcelos Filho:

[...] o SISFRON tem como concepção permitir a coleta, o armazenamento, a organização, o processamento e a distribuição dos dados necessários à gestão das atividades governamentais que visam a manter monitoradas áreas de interesse do território nacional, em particular da faixa de fronteira terrestre. Em paralelo, contribuir que propiciem o desenvolvimento sustentável das regiões contíguas e a manutenção da soberania nacional (VASCONCELOS FILHO, 2014, p. 63)

Sendo o domínio de dados relativos às atividades ilícitas, através de um sistema eficaz de monitoramento e vigilâncias nas fronteiras, uma das sínteses do SISFRON (Figura 5).

Figura 5. Sinopse do SISFRON



Fonte: Ministério da Defesa, 2013.

⁸ Definição e atribuições oficialmente instituídas pela Portaria n. 193 - EME, de 22 dez 2010. Encontrado no Boletim do Exército n. 52, de 31 de dezembro de 2010.

A implantação e operacionalização do sistema foi tarefa designada ao Exército Brasileiro devido ao fato dessa instituição ser o mais presente por todo o território de fronteira. Fator que, aliado às suas habilidades, permite dar suporte às outras entidades governamentais relacionadas, assim como executar a missão de fiscalizar e proteger as fronteiras (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2010).

O início da implantação do SISFRON ocorreu no Arco Central, mais precisamente na fronteira entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai, onde está situada sua base na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada na cidade de Dourados. A decisão do local foi baseada na situação crítica da região no âmbito da segurança e por não haver na localidade, outro projeto em operação como existe em outras regiões do país, tais como o SIVAM no Arco Norte. Expandindo-se as demais regiões após o teste inicial no município sul-mato-grossense (COSTA apud et al, 2017).

Inicialmente, o programa provocou suspeita, em especial, por duas razões. Conforme Costa (2017, p. 126) “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”. Sem embargo, seu potencial em garantir a segurança das fronteiras em seus inúmeros aspectos como, por exemplo, segurança pública, ambiental, entre outros, tal como o intuito de harmonizar as relações com os países vizinhos com o Brasil.

Em suma, a gestão de Dilma Rousseff é reconhecida por suas medidas voltadas para a segurança das fronteiras brasileiras – PEF, ENAFRON e SISFRON. Mesmo com suas dificuldades e peculiaridades a sua representação foi essencial para dar maior visibilidade às regiões fronteiriças.

2.3. Atualidade

Com o resultado do impeachment a então presidente Dilma Rousseff, em 2016, foi definitivamente afastada do cargo. Seu vice-presidente, Michel Temer, assumiu a Presidência da República, permanecendo até o fim de 2018. Quanto ao seu Plano Nacional de Segurança⁹ lançado no início de 2017, afirmação feita, pelo então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes: “O combate integrado à criminalidade organizada internacional (em especial, o tráfico de drogas e armas) e crime organizado dentro e fora dos presídios”, demonstra o

⁹ Lançamento do Plano Nacional de Segurança. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/apos-reuniao-no-planalto-governo-lanca-plano-nacional-de-seguranca>.

objetivo do programa. Conforme uma análise feita por especialistas da BBC Brasil¹⁰, está no planejamento de Temer, a criação de núcleos de inteligência em cada estado, contendo representantes das áreas de inteligência da Polícia Federal, Polícia Militar, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), entre outras forças de segurança.

Além disso, Moraes afirmou que a cooperação com os países vizinhos será intensificada, mas também não informou como isso seria feito. A racionalização e modernização do sistema penitenciário com o intuito de solucionar a crise carcerária do país e a redução de homicídios dolosos e de feminicídios também estão dentro da sua agenda para a segurança, mas estes dois últimos.

No ano de 2018, o presidente Temer implantou algumas medidas para a segurança pública com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que estabelece em suas diretrizes a atuação conjunta de distintos órgãos de segurança federais, estaduais e municipais. Suas atividades e objetivos ainda serão definidos pela União em um plano nacional, em elaboração e conforme pronunciamento do Ministro da Segurança Pública, Raul Jungmann (G1, 2018)¹¹, com o prazo de divulgação até o fim de 2018. Os estados, Distrito Federal e municípios terão dois anos para elaborar e implantar os planos sob o risco de não poderem receber recursos da União para execução e ações no âmbito da segurança, caso não o façam. Ainda em 2018, o atual presidente da República e o ministro da Segurança Pública, instalaram o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional, um colegiado que formaliza a implantação do Susp,

O período de Temer na presidência iniciou-se em 2016 e terminará no final de 2018, sendo um mandato de dois anos relativamente curto para se avaliar as iniciativas voltadas para as fronteiras brasileiras. Mas percebe-se que existe certa continuidade das diretrizes da gestão da ex-presidente Dilma Rousseff, mas do mesmo modo, criam-se ações que o distanciam e em nada o relacionam com as aquelas iniciadas no governo anterior

¹⁰ Análise disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38527020>.

¹¹ Cobertura completa disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-sanciona-lei-que-cria-sistema-unico-de-seguranca-publica.ghtml>.

3. OS DESAFIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI

Neste tópico é feita uma breve caracterização da fronteira do Brasil com o Paraguai e seus principais desafios no âmbito da segurança pública, além de abordar a forma como as autoridades ligadas a este setor lida com o crescimento das ilegalidades transfronteiriças.

A divisa com o Brasil é formada de trechos terrestres e fluviais, sendo os seus limites fluviais contornados pelos rios Paraná, Paraguai e Apa, ao passo que os limites terrestres são traçados pelas cordilheiras de Mbaracayú, de Amambay e pelo Salto del Guairá. Já a faixa de fronteira do Paraguai, ou melhor, Zona de Seguridad Fronteriza é determinada através da lei n° 2.532, promulgada em 14 de fevereiro de 2005, conforme o artigo 1° - “Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas da frontera terrestre y fluvial dentro del território nacional” (PARAGUAY, 2005).

Quanto à relação entre os dois países, dentre os principais acontecimentos que propiciaram o estreitamento de laços foram: a construção da Ponte Internacional da Amizade, em 1965, sua criação proporcionou ao Paraguai ter acesso ao Atlântico através da conexão entre as rodovias de ambos os países; a inauguração da Hidroelétrica de Itaipu, em 1984, e a migração de brasileiros para a fronteira foram fatores que também contribuíram para aproximar os dois países. Temos ainda a criação do MERCOSUL, em 1991, pelos países signatários do Tratado de Assunção, que intensificou a integração entre os países e permitiu que o comércio bilateral entre ambos aumentasse (BRASIL, 2016).

Contudo, tendo em conta as características e peculiaridades dessa região, de acordo com Gemelli (2013): “Condições especiais existentes entre ambos os países são potencializadoras da prática do tráfico, dentre elas pode-se destacar a grande extensão do Lago de Itaipu, que dificulta a fiscalização policial, deixando, por vezes, trechos sem fiscalização e, por conseguinte, facilitando a ação dos traficantes”. Sendo o Mato Grosso do Sul, o estado que registra a pior situação em relação a crimes como tráfico de drogas e homicídios na faixa de fronteira brasileira, com o total de 26 municípios em situação crítica

Ocorre que, a livre fluidez vivenciada nessas regiões, em especial, nas cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, o posicionamento geográfico da faixa de fronteira, a complexidade legal e outras situações que combinadas fazem dessa localidade um espaço favorável à criminalidade.

De acordo com o entrevistado A (2018):

“De maneira geral, a maior parte das apreensões de substâncias ilícitas são realizadas nas rodovias que ligam a cidade de Ponta Porã ao interior do país. Neste sentido, a região de fronteira carece tanto de capital humano quanto material para a repressão dos ilícitos. É certo que a fiscalização realizada na região de fronteira reflete diretamente nos grandes centros urbanos do país. Por isso, o aumento do número de agentes capacitados e bem equipados para intensificarem a repressão, não só do narcotráfico, mas também dos diversos ilícitos transfronteiriços”.

durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) foi criado o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF). Sendo este o resultado de investimentos em estudos que indicaram a necessidade de ação na região de fronteira devido aos seus baixos índices de desenvolvimento econômico-social. Ocorre que, a promoção de iniciativas que visavam o estímulo do desenvolvimento nessas localidades era parte fundamental para a inserção da economia brasileira de forma mais competitiva nos grandes centros econômicos globais (SCHERMA, 2015).

Surgindo então, em 1999, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MIN), o primeiro programa direcionado para as fronteiras cuja linha não era militar e englobava toda a faixa de fronteira. Apesar da importância do PDSF no que diz respeito às políticas brasileiras para as fronteiras, várias foram suas vulnerabilidades. Conforme destaca Scherma:

“[...] além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira; funcionava “sob demanda” de parlamentares (o que acabou por concentrar os projetos em alguns estados); não previa a participação formal da sociedade no programa; visava essencialmente projetos de infraestrutura; encontrou dificuldades técnicas “na ponta”, ou seja, nos municípios executores dos projetos aprovados; e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal”. (SCHERMA, 2015, p. 165)

Aspectos estes que foram considerados pela gestão seguinte, na composição do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) durante o governo do então, presidente Luis Inácio Lula da Silva, que buscou diminuir a condição de vulnerabilidade das fronteiras por intermédio de repasse de recursos para o desenvolvimento da infraestrutura como a capacitação e admissão de profissionais para atuar nessas regiões, por exemplo, como uma das alternativas para amenizar a situação de vulnerabilidade na faixa de fronteira.

Outro incentivo também bastante crucial para gerar maior visibilidade para essas regiões foi à criação, em 2011, do Plano Estratégico de Fronteira (PEF) durante a gestão de Dilma Rousseff. O seu objetivo era desenvolver metodologias e instrumentos que incentivassem o diálogo entre instituições nos níveis estadual e municipal. Sendo o Ministério da Justiça, mediante a Secretaria Nacional de Segurança Pública, um dos principais

encarregados em viabilizar a Estratégia Nacional de Segurança para as Fronteiras (ENAFRON).

Ambos os programas reconhecem a importância e especificidades dessas zonas de fronteira e propõem de diferentes formas medidas que amenizem o caráter marginalizado que nelas existem.

A temática em foco neste trabalho ao se discutir segurança pública nas fronteiras nacionais, é o narcotráfico. Ainda que encontrados vestígios da criminalização das drogas ao longo da história legislativa brasileira, apenas a partir da década de 1940 é que se pode vislumbrar a aparição de uma política proibitiva sistematizada. Conforme Cordeiro (2013):

[...] as políticas de controle de drogas, a partir desse momento, são estruturadas com a criação de sistemas punitivos autônomos que apresentam relativa coerência discursiva, isto é, modelos criados objetivando demandas específicas e com processos de seleção e incidência dos aparatos repressivos regulados (CARVALHO apud 2007, CORDEIRO, 2013, p. 74).

No ano de 1964, o Congresso Nacional, ratifica a Convenção Única sobre Entorpecentes, firmada em Nova Iorque em 1961, através do Decreto nº 54.216. Em seu preâmbulo é declarado que a toxicomania é prejudicial para o indivíduo e constitui um risco a social e econômico para a sociedade. Além de ser reconhecido como vício, demanda uma ação conjunta e universal para sua eficácia. Segundo Brasil (1964), requer uma cooperação internacional, com medidas similares e objetivos comuns. Assim como, reconhece a competência das Nações Unidas e seus órgãos, no controle dos entorpecentes.

Cabe também fazer previamente a distinção entre o tráfico varejista e o tráfico atacadista. Segundo o Ministério da Justiça, o tráfico varejista é “desorganizado, feito por jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade social, no qual a disputa entre pequenos grupos a transitividade entre uso e consumo parece também impactar em outros tipos de crimes como, por exemplo, furtos, roubos e latrocínios”. (BRASIL. MJC, 2016, p. 26). Já o atacadista:

[...] 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 alguns 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, MJC, 2016, p.26).

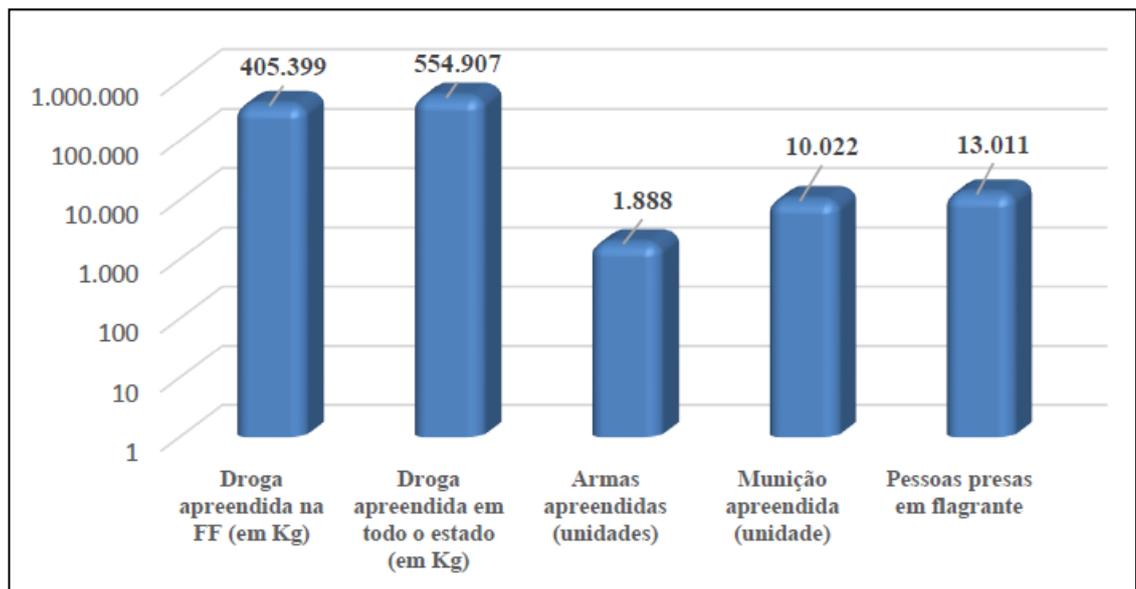
No que diz respeito à violência e ao sentimento de insegurança na sociedade, o tráfico varejista manifesta-se mais como problema social um tanto complexo porque envolve dependentes químicos, delinquência juvenil, entre outras desordens associadas à fragilidade social das classes mais pobres dos habitantes da região de fronteira. Nessas situações,

compreende-se que o maior empenho da sociedade civil organizada, do Conselho Tutelar, do Ministério Público e da Justiça, dos órgãos de saúde e assistência social, forma mais adequada de lidar com esses casos. Quanto ao tráfico atacadista, as principais dificuldades são resultado da falta de articulação entre órgãos federais e também na atuação destes juntamente com países vizinhos, gerando assim uma lacuna para que grupos organizados desenvolvam atividades ilícitas na região de fronteira. Convertendo em instabilidade principalmente para a população que reside no entre no meio da dinâmica dos crimes transnacionais, influenciando, por exemplo, no aumento da violência na região urbana de Ponta Porã, como relata o entrevistado B (2018):

[...] Pela presença de organizações criminosas na região, temos observado um aumento dos crimes contra o patrimônio, especialmente roubos a mão armada. Também se observa uma mudança na forma de cometimento desse tipo de crime”.

Sendo o tráfico internacional de substâncias entorpecentes, o contrabando e roubos, os crimes cometidos com maior frequência nessa localidade (Figura 6).

Figura 5. Esforços de instituições estaduais de segurança pública no Estado do Mato Grosso do Sul - 2012/2015



Fonte: NEVES, 2016.

Cabe destacar o papel do Estado do Mato Grosso do Sul, demonstrando a relevância e localização estratégica que o Estado possui no combate as atividades ilícitas tranfronteiriças. Conforme Neves (2016):

[...] cerca de 78% de toda droga apreendida na Faixa de Fronteira brasileira pelas Polícias Militares e Cíveis, entre 2012 e 2015, foram apreendidas no Estado do Mato Grosso do Sul, ou seja, de 521 toneladas apreendidas, 405 foram apenas em um

Estado, demonstrando a importância e localização estratégica de Mato Grosso do Sul, e, possivelmente a concentração de uma grande quantidade de rotas e corredores de tráfico de drogas da Bolívia e Paraguai para o Centro-Oeste e Sudeste do país (NEVES, 2016, p. 42).

Analisar a criminalidade transfronteiriça é descobrir outros parâmetros para se pensar a concepção de segurança pública a nível local. Conforme Senasp (2014) o tráfico de drogas tem sido a resposta mais utilizada para as questões ligadas às causas da violência no Brasil, assim como nas zonas de fronteira, o que de certo modo explica a proliferação de políticas repressivas de segurança pública, desconsiderando outros aspectos. E acrescenta:

[...] as linhas geopolíticas delimitam, na verdade, as ações governamentais, o planejamento e a manutenção dos serviços públicos, mas não separam os valores culturais, os laços familiares, as trocas de experiências, nem impedem as práticas ilegais, nem as vulnerabilidades sociais (MARTIN, 1998 apud SENASP, 2014, p. 34).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a atuação do Estado brasileiro para a zona/faixa de fronteira, mais especificamente, na divisa do Brasil com o Paraguai no âmbito da segurança pública e suas ações direcionadas para o combate do narcotráfico nessa parte do território nacional.

Embora a proximidade geográfica entre os municípios de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), ambos possuem características diferentes decorrentes de processos históricos distintos. Sem embargo, no centro dessas diferenças, o tráfico de drogas constitui-se elemento comum entre ambos os países.

Com base em livros, monografias, teses de mestrado, artigos, notícias vinculadas pela mídia e entrevistas colhidas durante a pesquisa para comprovar a linha de pesquisa dessa monografia, observou-se que mapear com precisão todo o percurso feito pela droga seria pretensioso, pois demandaria um estudo a longo prazo. Uma vez que, toda a faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai e a extensão territorial das cidades gêmeas em questão e seu limite de fácil transitividade geram inúmeras rotas e meios de burlar a fiscalização, ou seja, a possibilidade de delinear caminhos fixos seria praticamente impossível.

O crescimento da atividade ilícita aqui estudada tem relação a fatores sociais, sendo o papel do Estado extremamente importante nas questões ligadas ao tráfico e uso de drogas, uma vez que para além de iniciativas de repressão e controle, devem ser elaboradas também políticas públicas que desenvolva e atenda as especificidades dessa região. Visto que, o trabalho aprofundado através de ações que lidem não somente com a repressão do tráfico de drogas, mas com as causas do aumento do mesmo, poderia oferecer resultados mais positivos como nota-se em alguns países da Europa e nos Estados Unidos.

Entretanto, a falta de ações conjuntas entre órgãos de segurança nacionais e a carência de diálogo com o país vizinho favorecem o cenário de ilegalidade transfronteiriça. Sendo a fronteira e a população que ali vivem, caracterizados por conflitos e relações de poder, tanto nas disputas entre traficantes, quanto na repressão por parte do Estado à atividade do tráfico, ambos em busca de exercer o controle naquele território.

Desta forma, o investimento em programas e projetos direcionados para as fronteiras que trabalham outros aspectos para além dos mais tradicionais (segurança e defesa), mas que também fomentam em certa medida questões como cooperação e integração com os países vizinhos são analisados nessa pesquisa. Isto é, as iniciativas específicas para a segurança

pública no combate ao crescimento de atividades ilícitas na fronteira durante os governos Lula e Dilma. Não somente a sua representação na época como também, suas falhas.

REFERÊNCIAS

ABÍNZANO, R. C. **Las regiones de frontera: espacios complejos de la resistência global**. In: Oliveira, Tito Carlos Machado de. Território sem limites: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005.

_____. **Procesos Transnacionales en las regiones de frontera: la Triple Frontera em el sistema mundo**. Idéias: Campinas. São Paulo. V. 5, N. 2. 2014, p. 161-185

AMORIM, Maria Alice Barros Martins. **A problemática da segurança pública na fronteira Brasil e Bolívia com foco no Estado do Mato Grosso**. 2012. 98f. Monografia (Diploma em CAEPE) – Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2012.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. 1. Ed. São Paulo: UNESP, 1996. 393 p.

FAIXA DE FRONTEIRA. **Estudos da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/perspectivas-para-a-faixa-de-fronteira-2011>. Acessado em:

BÓ, Gisleine Dal. Entrevista concedida via e-mail a Ingrid Rios Cordoba. Ponta Porã, 29 agos. 2018. [A entrevista encontra-se transcrita no Anexo “A” desta monografia].

BORBA, Vanderlei. Fronteiras e Faixa de Fronteira: expansionismo, limites e defesa. **Periódico Historiae**, Rio Grande: FURG. V. 4, n. 2, p. 59-78, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 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: 07 out. de 2018.

_____. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Diário Oficial da União, Brasília, 16 nov. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9. Acesso em: 07 out. de 2018.

_____. **Decreto nº 8.903, de 16 novembro de 2016**. Presidente Michel Temer revoga o programa Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. **MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em:

https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 04 de ago. 2018.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Projetos estratégicos do Exército**. 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. 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 DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Cartilha do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. 2011. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/cartilha-pdff>. Acesso em: 12 nov. 2018

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **MIN oficializa conceito para definição das “cidades-gêmeas” no país**. 2014. Disponível em: http://www.mi.gov.br/area-de-imprensa/todas-as-noticias/-/asset_publisher/YEkzzDUSRvZi/content/integracao-nacional-oficializa-conceito-para-definicao-das-cidades-gemeas-no-pais/pop_up?inheritRedirect=false. Acesso em: 04 de abril de 2018.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**. Ano 4, n. 8. Brasília: Segurança, Justiça e Cidadania. 2014. 162p.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Organização: Alex Jorge das Neves (et al.) – Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

_____. 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: 10 de out. 2018.

_____. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 26 mar. 2014 (republicada). Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=26/03/2014>>. Acesso em:

_____. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Grupo RETIS – IGEO/UFRJ. Brasília, 2005.

_____. 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.

_____. Relatório de auditoria operacional para avaliação dos aspectos de governança das políticas públicas de fortalecimento da fronteira. Tribunal de Contas da União, 2015.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers, 1998. 239p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Org: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>.

COSTA, M. K. B. da. **Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguaí**. 2017. 2010 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – UnB, Brasília, 2017.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. Atlas Censal del Paraguay. 2002. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/16%20Atlas%20Amambay%20censo.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2018.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Boletim do Exército n. 52/2010**. Ministério da Defesa - Exército Brasileiro, Secretaria-Geral do Exército. Brasília, 2010. 106p.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em geografia. **Perspectiva Geográfica**. Unioeste. V. 9, n. 10, p.1-25, jun/2014.

Conceito Internacional, Rio de Janeiro. V. 25, n. 1, p. 47-80, jan/jun., 2003.

GEMELLI, V. **As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai**. 2013. 178 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2013.

GOIRIS, Fabio A. J. **Descubriendo la frontera: historia, sociedad y política em Pedro Juan Caballero**. Ponta Grossa: INPAG, 1999.

GOOGLE MAPS. Imagem de satélite das cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). 2018. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/place/Pedro+Juan+Caballero,+Paraguai/@-22.55523,-55.7637855,13z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x94626ee9ba8f5937:0x3ef74413abc1ee6b!8m2!3d-22.5459962!4d-55.7321171>. Acesso em: 12 nov. 2018.

GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA (GTIIF). **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Nacional. Brasília, Distrito Federal. 2010.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. **A mobilidade das fronteiras**. 1ª ed. Belo Horizonte: Humanitas UFMG, 2006. 322 p.

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama do município de Ponta Porã – MS. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ponta-pora/panorama>. Acesso em: 08 abr. 2018.

LAMBERTI, E. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2006. 96 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). UFMS, Aquidauana, 2006.

Lei nº. 6.634, de 2/05/1979. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6634-2-maio-1979-365762-norma-pl.html>. Acesso em: 12 jan. 2018.

LEVY, Ten. Cel. Carlos A. M. Entrevista realizada via e-mail a Ingrid Rios Cordoba. Ponta Porã, 24 out. 2018. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “B” desta monografia].

MACHADO, Lia Osório. 1998. “Limites, Fronteiras, Redes”. In: T.M. Strohaecker, A. Damiani, N.O. Schaffer, N. Bauth, V.S.Dutra (org.). **Fronteiras e Espaço Global**. AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, p. 41-49.

_____.et al. 2005. O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Oliveira, T. C. M. de (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS. 51-76 p.

_____. 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, 246-284 p.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1997.

MOURA, Rosa. Dos espaços sem fronteira às fronteiras dos espaços. In: SCHAFFER, Neiva Otero. STROHAECKER, Tânia. (org.). **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.

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, Campos do Pantanal – CPAN. Corumbá – MS, 2016

_____.et al. Segurança Pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, 2016. 591p. Disponível em:< http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/Diagnostico_Socioeconomico_FINAL.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

PARAGUAY. **Ley n. 2.532, de 14 de febrero de 2005**. Establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la Republica del Paraguay. Assunción, 2005.

PARAGUAY. **Evaluación del rol de las regiones fronterizas en el proceso de desarrollo econômico del Paraguay: tres estudios de casos**. Departamento de Economía Internacional, Banco Central del Paraguay. Assunción, 2000.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002). **Programa de governo 2002: coligação Lula presidente**. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2018.

PÉBAYLE, Raymond. **As regiões fronteiriças e o projeto de integração do MERCOSUL.** In: LEHNEN, Arno Carlos. CASTELLO, Iara Regina. SCHAFFER, Neiva Otero. (Orgs.). *Fronteiras no MERCOSUL.* Porto Alegre: UFRGS, 1994.

RAFFESTIN, Claude. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (org.). **Territórios sem limites: estudos sobre fronteiras.** Campo Grande/ MS: Ed. UFMS, 2005, p.09-15.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais.** Tese de doutorado em Relações Internacionais – UEC, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP. 2015.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Segurança internacional e novas ameaças: a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira.** 126p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2013.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia).** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ. 2002, 117 p.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Conceito Internacional**, Rio de Janeiro. V. 25, n. 1, p. 47-80, jan/jun., 2003.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).** Tese (Doutorado em Geografia). São Paulo: USP, 2013, 184 p.

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. 136p.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; SANTOS, Norma Breda dos. **Buzan, Waever e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional.** In: *Clássicos das Relações Internacionais.* São Paulo: Hucitec, 2011.

ANEXO A – Roteiro de perguntas e respostas realizadas com a Promotora de Justiça da 3ª PJ de Ponta Porã

Entrevistada: Gisleine Dal Bó

Cargo: Promotora de Justiça da 3ª MP - do município de Ponta Porã/MS.

1. Atualmente, quais são os órgãos que estão envolvidos no combate aos crimes transnacionais na fronteira BR-PY?

R.: São vários. No Brasil, Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Civil; Polícia Militar (DOF; PM; PRE); Ministério Público Estadual; Ministério Público Federal; Justiça Estadual; Justiça Federal; Receita Federal também auxilia, ainda que não seja seu objetivo direto, não raras vezes localizam drogas durante suas fiscalizações; Exército; força nacional, entre outros. Do lado paraguaio, não tenho dados para descrever a atuação do Estado, pois infelizmente não há uma atuação conjunta entre autoridades.

2. Quais são os crimes cometidos com maior frequência?

R.: Tráfico de drogas; receptação; porte ilegal de armas; roubo e furto.

3. Os crimes transnacionais influenciam no aumento da criminalidade/violência na região urbana de Ponta Porã – MS?

R.: Sim, pela presença de organizações criminosas. Inclusive, temos observado um aumento dos crimes contra o patrimônio, especialmente roubos a mão armada. Também se observa uma mudança na forma de cometimento desse tipo de crime.

4. Quais são as políticas de prevenção e repressão aos crimes transnacionais existentes na região de fronteira?

R.: Infelizmente não há uma política clara e contínua. O combate é realizado pelas forças policiais locais, em benefício da segurança pública de outros Estados, pela redução da droga que chega a seu destino final, mas sem reconhecimento direto por esses Estados. Ou seja, é como se o Mato Grosso do Sul assumisse para si o ônus de garantir a segurança de outros Estados e a própria segurança das fronteiras, que em regra não seria sua obrigação.

5. De que forma o Ministério Público atua na repressão desses crimes, em especial, do narcotráfico?

R.: Com algumas ações investigativas próprias, através do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), mas em regra, com o ajuizamento da ação penal e processamento dos casos, perante a Justiça Estadual.

6. Por que razão é tão difícil conter as atividades ilícitas na região? Quais são as maiores dificuldades encontradas?

R.: Especialmente pela falta de atuação conjunta das autoridades nos dois países. Como não há atuação conjunta e identidade de objetivos dos dois lados da fronteira, os criminosos se aproveitam da posição geográfica para cometer crimes de um lado e buscar refúgio do outro lado. Os entraves políticos e a falta de recurso financeiro são nossas principais dificuldades. Em resumo: ter que fazer muito, com bem pouco.

7. O que configura-se como crime organizado transnacional e narcotráfico?

R.: A definição de crime organizado, ou organização criminosa vem pela lei 12.850: *“Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.”*

8. Existe diálogo com os órgãos competentes do país vizinho?

R.: Quase nenhum. Geralmente, a interação se dá através de pessoas e não de órgãos. Ou seja, é algo pessoal: o fulano de tal Polícia tem contato com o cicrano da Polícia paraguaia. Não há uma comunicação de instituições, como regra, e é por conta disso que a atuação conjunta ainda “engatinha”.

9. Em sua opinião, quais os procedimentos que poderiam ser aperfeiçoados para o combate aos crimes transnacionais?

R.: 1) forçar União a arcar com o seu dever de proteger as fronteiras; 2) estabelecer convênios com outros Estados da Federação, para aparelhamento das policias do Estado de Mato Grosso do Sul, vez que nossos policiais acabam trabalhando para a segurança pública dos outros estados toda vez que retiram das estradas carregamento de drogas que seguiriam para fora do Mato Grosso do Sul; 3) a criação de um órgão central de segurança pública na fronteira, com servidores/autoridades do Paraguai e Brasil para trabalho conjunto e compartilhamento de informações. 4) renovação política na Câmara e Senado Federal, a fim de diminuir os efeitos de organizações criminosas na política.

ANEXO B – Roteiro de perguntas e respostas realizadas com o Comandante do 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado.

Entrevistado: Ten. Cel. Carlos André Maciel Levy

Cargo: Comandante do 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado de Ponta Porã-MS.

O 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado está localizado na região sudoeste do estado do Mato Grosso do Sul e tem sob sua jurisdição os municípios de Ponta Porã, Laguna Carapã, Caarapó, Juti, Jateí, Glória de Dourados e Vicentina. As informações abaixo relacionadas correspondem às atividades realizadas nestas localidades.

1. Atualmente, quais são os órgãos que estão envolvidos no combate aos crimes transnacionais na fronteira BR-PY?

R.: Os principais órgãos envolvidos no combate aos crimes transnacionais na Fronteira Brasil-Paraguai são:

Federais: Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e IBAMA.

Estaduais: Polícia Militar, Polícia Civil e Receita Estadual.

Municipal: Guarda Metropolitana Municipal.

2. Quais são os crimes cometidos com maior frequência?

R.: Os crimes cometidos com maior frequência, durante as operações deste Regimento são o Tráfico Internacional de substâncias entorpecentes, o Contrabando e o Descaminho.

3. Os crimes transnacionais influenciam no aumento da criminalidade/violência na região urbana de Ponta Porã – MS?

R.: A fronteira entre as cidades de Ponta Porã-MS e Pedro Juan Caballero-PY é de aproximadamente 15 quilômetros e caracteriza-se por uma avenida que corta as duas cidades. A impossibilidade de controle total da entrada e saída de pessoas e veículos facilita o trânsito de ilícitos como armas, drogas. Neste contexto, o cometimento de crimes como o tráfico

internacional de drogas, contrabando e descaminho desencadeia outros tipos de crimes, como roubo de veículos e homicídios.

4. Quais são as políticas de prevenção e repressão aos crimes transnacionais existentes na região de fronteira?

R.: Além das atribuições constitucionais dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e das Forças armadas (FFAA), por meio do Decreto Federal nº 8.903, de 16 de novembro 2016 foi instituído o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) que visa o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços. Através deste programa foi criado o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIFRON), que na prática, integra e coordena ações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; da Secretaria da Receita Federal; da Polícia Federal; da Polícia Rodoviária Federal; da Secretaria Nacional de Segurança Pública; e da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

5. De que forma o Exército Brasileiro atua na repressão desses crimes, em especial, o do narcotráfico?

R.: De acordo com o art. 16-A da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, "Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como **atribuições subsidiárias**, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, **atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre**, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, **contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo**, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito."

Neste contexto, a repressão aos ilícitos transfronteiriços, atribuição subsidiária do Exército, é, na maioria das vezes, realizada em integração com outros órgãos do Poder

Executivo e por meio de operações pontuais, ao contrário dos OSP, que trabalham constantemente nessa atividade.

Para realizar a repressão a crimes transnacionais, o Exército atua por meio de Postos de Bloqueio e Controle de Estradas e Vias Urbanas (PBCE/VU), revistas pessoais e veiculares, patrulhamento mecanizado (com uso de blindados) e aeromóvel (com o uso de helicópteros).

6. Por que razão é tão difícil conter as atividades ilícitas na região? Quais são as maiores dificuldades encontradas?

R.: A faixa fronteira entre o Paraguai e sul do Mato Grosso do Sul, sob responsabilidade do 11º R C MEC, é determinada apenas por marcos territoriais, ao contrário de outras regiões onde há a separação caracterizada por acidente geográfico, como um rio, vale ou montanha. Desta forma, o fluxo de pessoas e veículos pode ser realizado por diversas rotas, sendo elas por meio de Rodovias Federais e Estaduais ou por rodovias vicinais não pavimentadas, chamadas na região de "cabriteiras". Outro fator importante é que, devido à "oferta" de ilícitos transfronteiriços, diversas organizações criminosas, provenientes de outros estados do país, encontram aqui terreno fértil para a prática crimes, o que acarreta o aumento da demanda dos Órgãos de Segurança Pública e do Poder Judiciário.

7. O que se configura como crime organizado transnacional e de narcotráfico?

R.: Em face das características supramencionadas da região fronteiriça, existe uma linha tênue entre caracterização da transnacionalidade do crime de narcotráfico e crime organizado. Segundo jurisprudência sumulada do Superior Tribunal de Justiça, para configuração do tráfico transnacional basta a prova da destinação internacional das drogas, ainda que não consumada a transposição de fronteiras. No que tange à tipificação do delito, cabe à autoridade policial no inquérito policial (art. 4º do Código de Processo Penal), ao Ministério Público no oferecimento da denúncia e ao juiz na sentença, conforme artigos 383 e seguintes do CPP.

8. Quais são as rotas mais utilizadas pelos narcotraficantes na fronteira Ponta Porã – Pedro Juan Caballero?

R.: As maiores apreensões de drogas são, em regra, nas rodovias Federais e Estaduais que ligam Ponta Porã a Dourados e a Campo Grande. Porém, existe um grande fluxo, de menor quantidade de drogas, nas rodovias vicinais não pavimentadas, as "cabriteiras".

9. Existe diálogo com os órgãos competentes do país vizinho?

R.: O Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIFRON) conta com a presença de autoridades policiais paraguaias. Desta forma algumas operações são coordenadas para que a fiscalização aconteça, ao mesmo tempo, no Brasil e no Paraguai, maximizando os resultados da repressão do narcotráfico.

10. Quais os procedimentos que poderiam ser aperfeiçoados para o combate ao narcotráfico na região?

R.: De maneira geral, a maior parte das apreensões de substâncias ilícitas é realizada nas rodovias que ligam a cidade de Ponta Porã ao interior do país. Neste sentido, a região de fronteira carece tanto de capital humano quanto material para a repressão dos ilícitos. É certo que a fiscalização realizada na região de fronteira reflete diretamente nos grandes centros urbanos do país. Por isso, é mister o aumento do número de agentes capacitados e bem equipados para intensificarem a repressão, não só do narcotráfico, mas também dos diversos ilícitos transfronteiriços.