

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS - FCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA – PPGS/UFGD

**O REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA - RTU NA FRONTEIRA FOZ DO
IGUAÇU (BRA) E CIUDAD DEL ESTE (PY)**

DOURADOS/MS
2023

JORGE HENRIQUE BAPTISTA DA SILVA

**O REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA - RTU NA FRONTEIRA FOZ DO
IGUAÇU (BRA) E CIUDAD DEL ESTE (PY)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, na Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados (FCH/UFGD), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Faisting.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Faisting

Orientador

Prof. Dr. Marcílio Rodrigues Lucas

Membro Interno

Prof. Dr. Eric Gustavo Cardin

Membro Externo

**DOURADOS/MS
2023**



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado APRESENTADA POR JORGE HENRIQUE BAPTISTA DA SILVA, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "SOCIOLOGIA".

Aos dezenove dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e três, às quatorze horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "**O Regime de Tributação Unificada - RTU Na fronteira Foz do Iguaçu (BRA) e Ciudad Del Este (PY)**", apresentada pelo mestrando Jorge Henrique Baptista da Silva, do Programa de Pós-graduação em Sociologia, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Andre Luiz Faisting/UFGD (presidente/orientador), Prof. Dr. Marcilio Rodrigues Lucas/UFGD (membro titular interno), Prof. Dr. Eric Gustavo Cardin/UNIOESTE (membro titular externo). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer ao candidato e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado APROVADO. O Presidente da Banca atesta a participação dos membros que estiveram presentes de forma remota, conforme declarações anexas. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 19 de outubro de 2023.

Documento assinado digitalmente
gov.br ANDRE LUIZ FAISTING
Data: 25/10/2023 10:44:28-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Andre Luiz Faisting
Presidente/orientador

Documento assinado digitalmente
gov.br MARCILIO RODRIGUES LUCAS
Data: 25/10/2023 15:52:47-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Marcilio Rodrigues Lucas
Membro Titular Interno
(Participação Remota)

Documento assinado digitalmente
gov.br ERIC GUSTAVO CARDIN
Data: 20/10/2023 14:42:04-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Eric Gustavo Cardin
Membro Titular Externo
(Participação Remota)

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPP)

ATA HOMOLOGADA EM: __/__/__, PELA PROPP/ UFGD.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S586r Silva, Jorge Henrique Baptista Da
O REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA - RTU NA FRONTEIRA FOZ DO IGUAÇU
(BRA) E CIUDAD DEL ESTE (PY) [recurso eletrônico] / Jorge Henrique Baptista Da Silva.
-- 2023.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: André Luiz Faisting.
Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal da Grande Dourados,
2023.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Políticas de Controle. 2. Regime de Tributação Unificada. 3. Tríplex Fronteira. I.
Faisting, André Luiz. II. Título.

AGRADECIMENTO

Quero aqui neste espaço agradecer a pessoas que colaboraram com a construção deste trabalho.

Ao Professor André Luiz Faisting, no qual coube o desafio da orientação deste trabalho e que, com sua sensibilidade e com seu compromisso e afinco, colaborou de forma incontestada para a produção deste trabalho.

Aos Professores Eric Gustavo Cardin e Marcílio Rodrigues Lucas, que aceitaram participar de minha banca, colaborando para a construção deste que me foi um desafio acadêmico dentre tantas outras questões. O meu mais fraterno abraço.

Aos colegas da Escola João da Costa Viana, em especial a Rosimar e Cátia, que foram extremamente sensíveis e compreensivas nas minhas ausências e que me receberam de braços abertos, um “desconhecido” no meio de tantas outras joias já conhecidas e confiaram no meu trabalho.

Aos colegas de turma, no qual nosso convívio, que foi podado em parte durante a pandemia de COVID-19, mas em momento oportuno, tivemos boas conversas para estreitar nossos laços. O meu profundo agradecimento.

Agradeço aos amigos, em especial ao Giovane Lozano, no qual em momentos de angústia, motivou-me para seguir em frente. Saiba que suas palavras me fizeram chegar até aqui.

E principalmente a Daniela (Dani, meu amor) e a nossos filhos: Arthur e Heitor. Obrigado por suportar meus dias ruins e ser alicerce neste processo. Sem a sua parceria e paciência neste momento, nada disso seria possível. Obrigado por dividir a sua vida comigo.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo estudar a Lei 11.898/2008, que trata do Regime de Tributação Unificado, popularmente conhecida como “Lei dos Sacoleiros” e suas diversas relações. Para tanto, investigou-se a construção do conceito de fronteira e suas cidades – Foz do Iguaçu (BRA). Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazu (AR). Logo em seguida, analisou-se o propósito da lei, que tem o objetivo de regularizar mercadorias oriundas do Paraguai, por meio terrestre, além de enquadrar o sujeito que transporta mercadorias fora das cotas estabelecidas como um microempreendedor, sua operacionalização e, principalmente, questionar se esta lei de fato mudou a concepção das práticas. Na sequência, analisamos como se dá o controle dos delitos na fronteira e as ferramentas utilizadas. A pesquisa foi desenvolvida com dados oficiais de instituições estatais do Brasil, bem como algumas entrevistas com agentes e pessoas envolvidas com as questões de fiscalização de fronteira, buscando compreender quais os efeitos desta lei ao longo do tempo e as respectivas práticas, tal como também perceber o conflito permanente entre Estado e cidadão no que tange ao cumprimento da lei e reprodução de interesses.

Palavras-chave: Políticas de Controle; Regime de Tributação Unificado; Tríplice Fronteira.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la Ley 11.898/2008, que trata sobre el Régimen de Tributación Unificada, popularmente conocida como "Ley de los Sacoleiros", y sus diversas relaciones. Para ello, se investigó la construcción del concepto de frontera y sus ciudades: Foz do Iguaçu (BRA), Ciudad del Este (PY) y Puerto Iguazú (AR). A continuación, se analizó el propósito de la ley, que busca regularizar mercancías provenientes de Paraguay por vía terrestre, así como clasificar al sujeto que transporta mercancías fuera de las cuotas establecidas como un microempresario. Se examinó su operacionalización y, sobre todo, se cuestionó si esta ley realmente cambió la concepción de las prácticas. Posteriormente, se analizó cómo se lleva a cabo el control de los delitos en la frontera y las herramientas utilizadas. La investigación se desarrolló con datos oficiales de instituciones estatales de Brasil, así como algunas entrevistas con agentes y personas involucradas en cuestiones de fiscalización de fronteras, con el objetivo de comprender los efectos de esta ley a lo largo del tiempo y las prácticas respectivas. Además, se buscó percibir el conflicto permanente entre el Estado y el ciudadano en lo que respecta al cumplimiento de la ley y la reproducción de intereses.

Palabras clave: Políticas de Control; Régimen de Tributación Unificada; Triple Frontera.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de importadores e valores de 2017 a 2021	51
Tabela 2 - Quantitativo de importadores, importações e valores de 2011 a 2021 no RTU..	55
Tabela 3 - Micro importadores RTU cadastrados, ativos e exportadores paraguaios.....	62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Características das fronteiras brasileiras	20
Figura 2 - Comparativo de ocorrências de contrabando e descaminho	38
Figura 3 - Comparativo de ocorrências de contrabando e descaminho	39
Figura 4 - Comparativo de ocorrências de contrabando e descaminho no âmbito do 5º CRPM	47

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - América Central e América do Sul e suas fronteiras	16
Mapa 2 - Faixa de fronteira no Brasil e suas respectivas cidades gêmeas	18
Mapa 3 - Arco Sul e sua cobertura	24
Mapa 4 - Localização de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazu e Ciudad del Este	25
Mapa 5 - Obras realizadas para instalação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras	43

LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Ponte da Amizade.....	29
Foto 2 - Ocupação irregular na região do Porto Meira	32
Foto 3 - Centro Integrado de Operações de Fronteira.....	46
Foto 4 - Moto apreendida com preparação para transporte mercadorias.....	59
Foto 5 - Local onde ocorre operacionalização do RTU	61
Foto 6 - Vista das pistas de passagem na Ponte Internacional da Amizade (Sentido Foz) .	64

LISTA DE SIGLAS

SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

PRF – POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

PM – POLÍCIA MILITAR

RTU – REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA

PIA – PONTE INTERNACIONAL DA AMIZADE

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

PCC – PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL

PND – PLANO NACIONAL DE DEFESA

SISFRON – SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS

PEF – PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS

PPIF – PROGRAMA DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL

LAI – LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

CMRTU – COMISSÃO DE MONITORAMENTO DO REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 FRONTEIRA, SOCIABILIDADES E CIDADES DA TRÍPLICE FRONTEIRA: FOZ DO IGUAÇU (BRA), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZU (ARG).....	15
1.1 Definições de fronteira.....	15
1.2 As fronteiras no Brasil	19
1.3 Breve Considerações sobre fronteiras em algumas obras da Sociologia.....	27
1.4 Paraguai e seu contexto histórico.....	30
1.5 Foz do Iguaçu (Brasil)	33
2 UMA CULTURA DO CONTROLE NA FRONTEIRA	36
2.1 O combate aos crimes de fronteira e a pobreza em Foz do Iguaçu	36
2.2 Ferramentas de controle das fronteiras no Brasil – breve contextualização.	44
2.3 Os órgãos municipais, estaduais e federais de controle e seus desdobramentos frente às práticas dos delitos transfronteiriços	47
3 O REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA: ALCANCE E LIMITAÇÕES	51
3.1 Apontamentos sobre o contrabando e o descaminho no Brasil	51
3.2 O Regime de Tributação Unificada na perspectiva da fronteira.	54
3.3 O Regime de Tributação na Ponte Internacional da Amizade.....	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS.....	72
ANEXO A	78

INTRODUÇÃO

O limite ou marca que separa um espaço territorial internacional de outro chama-se fronteira. Porém, é uma definição que por si só não completa toda a carga simbólica que esta possui. Definir fronteira (ou fronteiras) perpassa por um longo, complexo e tenso aspecto de relações sociais e até simbióticas, não vistas de forma explícita dentro deste contexto, pois é necessário pensar nos espaços fronteiriços para além dos regimes políticos-jurídicos, pois estes são espaços de intercâmbios de relacionamentos múltiplos.

As discussões em torno das fronteiras se ampliam quando este espaço faz parte do imaginário do estado moderno, com suas disputas e problemáticas específicas, enfatizando sua heterogeneidade e envolve dispositivos de soberania e do poder da gestão governamental. (ALVAREZ; SALLA, 2013).

Neste sentido, as fronteiras internacionais não possuem uma definição restrita no âmbito jurídico ou geográfico e, portanto, coloca-se a necessidade de pensá-las enquanto categoria sociológica (ALBUQUERQUE; CARDIN, 2017). Pensar a fronteira antes da própria “fronteira” também deve ser um exercício, visto que antes do próprio estado nacional, as relações sociais já permeavam estes espaços com outras sociabilidades, tais como indígenas ou pessoas dos países que exploravam tal espaço.

Quando se fala em fronteira, as categorias econômicas também se sobressaem neste sentido. As assimetrias – sociais, econômicas e simbólicas - se contrastam nas regiões transfronteiriças, seja nas mobilidades diárias entre países, para utilização de serviços ou mesmo para o trabalho. Fronteira é algo cotidiano e vivo.

O objetivo da pesquisa é descrever e analisar uma lei tributária específica e para tanto, nos deparamos com uma condição única que atinge a fronteira entre Foz do Iguaçu (BRA) e Ciudad del Este (PY), que é o Regime de Tributação Unificada. O desafio de articular diferentes aspectos para compreender uma legislação de tributação específica para esta região nos conduz à necessidade de compreender a origem, o funcionamento e a efetividade dessa lei. Assim, ao falarmos sobre o RTU, avançaremos em roteiros históricos de criação de leis de tributação no Brasil.

Antes, é importante destacar que a criação do RTU é fruto da existência de uma fronteira, com uma mudança significativa de leis de tributação ao longo da história para um regime no qual existe uma diminuição e unificação de tributos com a consequência

nacionalização dos produtos que passam por um circuito¹ muito amplo, refinado e complexo, que atravessa diálogos e ações institucionais juntamente com um controle nas relações sociais e comerciais mediados pelo Estado.

O Regime de Tributação Unificada (RTU) é o regime instituído pela Lei nº 11.898, de 8/1/2009, que permite a importação, por microempresa importadora varejista habilitada, de determinadas mercadorias procedentes do Paraguai, por via terrestre, na fronteira Ciudad Del Este/Foz do Iguaçu, mediante o pagamento unificado dos impostos e contribuições federais devidos, com despacho aduaneiro simplificado (SILVA, 2017, p. 920).

Ao falar em lei pode-se ter uma sequência que recai nas políticas de controle, tanto da criminalidade ou de outras formas que o Estado Brasileiro entende como conflito em suas normas jurídicas ou tributárias, tentando ações mais incisivas, conforme SILVA (2017, p. 919)

No Brasil, os municípios localizados na fronteira se tornaram os espaços com maior intervenção do Estado, especialmente após a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no início dos anos 2000. Conforme Kleinschmitt (2016, p. 111): “Por políticas de controle entende-se todas aquelas ações criadas pelo poder público para coibir ou inibir determinadas práticas que são criminalizadas em um determinado momento [...]”

No decorrer deste trabalho, tentaremos aprofundar o conhecimento sobre o controle estatal no que tange o combate ao contrabando e o descaminho entre as cidades de Foz do Iguaçu (BRA) e Ciudad del Este (PY). Perceber estas dimensões e suas características (do ponto de vista do mercado legal e/ou ilegal) nos apontará que estes aspectos não são de única e exclusivo acontecimento nesta fronteira, pois nas fronteiras brasileiras cada qual tem a sua perspectiva atrelada a uma dinâmica. Nossa preocupação aqui não é apenas roteirizar as representações criadas pela mídia, como uma fronteira conhecida apenas na criminalidade ou no descaso, mas demonstrar que as ramificações das relações constituídas neste espaço são de importante análise sociológica.

No que tange à organização metodológica deste trabalho, vamos utilizar documentos oficiais que foram constituídos como políticas públicas para esta faixa de fronteira, bem como as literaturas que envolvem jornais (impressos ou disponíveis em mídias digitais), reportagens e dados oriundos do Portal da Transparência Federal, tais como análises estatísticas dos diversos órgãos fiscalizadores, que abrangem quantitativo de produtos e os valores envolvidos. Entrevistas com agentes públicos também farão parte deste trabalho.

¹ Esse circuito (o sacoleiro) é entendido como um sistema composto pelas relações sociais construídas durante a trajetória das mercadorias negociadas no *microcentro* de Ciudad del Este e entram via Foz do Iguaçu (CARDIN, 2010, p. 23).

As discussões sobre fronteira, apesar de possuir um capítulo, vai perpassar toda o texto da dissertação, oferecendo um aspecto de análise que, como sugere Martins (2009, p.10) compreender a fronteira traz também elementos de um lugar privilegiado de observação, no qual se pode observar melhor como as sociedades se formam, se organizam ou se reproduzem.

Dito isto, as questões econômicas da região se sobressaem, principalmente levando em consideração que Ciudad del Este é uma das maiores Zonas Francas comerciais do mundo. Para esta discussão, nos apoiaremos em Cardin (2009) e Rabossi (2004). É importante também pontuar que há uma estreita ligação entre o que se considera legal e ilegal, sua fluidez e as características implícitas que surgem neste contexto.

Discutir sobre a capacidade produtiva da fronteira, na questão da circulação de mercadorias descaminhadas ou contrabandeadas² se faz necessário. A análise da legislação nacional sobre essa temática, bem como os dados de apreensão levantados junto à Polícia Militar e à Receita Federal foram importantes para a pesquisa no sentido de perceber se a respectiva lei, desde sua implantação, teve ou não efetividade na diminuição do descaminho de mercadorias, quais foram os possíveis problemas burocráticos que não romperam com o circuito de ilícitos ou se a lei é apenas um rigor do cotidiano dos agentes públicos.

No primeiro capítulo apresentamos uma síntese da discussão sobre a fronteira, suas características e as sociabilidades que delas surgem, de forma mais pontual sobre a Tríplice Fronteira, composta por Foz do Iguaçu (BRA), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazu (AR). Entender a derivação desta fronteira e suas populações é importante para caracterizar o contexto no qual a pesquisa se desenvolveu, bem como suas complexidades e dinâmicas transnacionais de economia. Para tanto, nos referenciamos em contribuições de Albuquerque e Cardin (2018), Rabossi (2004), Kleinschmitt (2016), Cardin (2010), entre outros.

No segundo capítulo focamos na chamada “cultura do controle” (Garland, 2009), articulada à fronteira em suas questões de informalidade e gestão dos ilegalismos, em diálogo com Telles e Hirata (2010), Telles (2009), Misse (2010), Wacquant (2008). Nos propomos, nesse capítulo, a fazer uma discussão sobre a administração da pobreza através do encarceramento e suas dimensões sociais e a forma com estas sociabilidades transformam corpos brutos em corpos disciplinados, com a contribuição de Foucault (2014) acerca da

² Uma das discussões deste trabalho se desenha sobre a questão do não pagamento de tributos de importação, que na legislação brasileira é tratada como Descaminho. O contrabando, apesar de não ser o cerne desta discussão, surge para desvencilhar um contexto do outro. São ilegalidades distintas, mas que podem ser confundidas.

característica disciplinar baseada no poder, trazendo para o exercício destas práticas que são consideradas desviantes.

No terceiro capítulo trataremos do Regime de Tributação Unificada. Em síntese, faremos uma discussão histórica da evolução das leis aduaneiras no Brasil e a legislação em si, suas características e funcionalidades. É importante destacar que esta lei foi ao encontro da possibilidade de uma política de incentivo ao pagamento de impostos ao governo brasileiro, visto que grande parte das mercadorias chegavam ao Brasil sem o pagamento efetivo dos tributos (SILVA, 2017).

Propomos destacar, neste capítulo, o funcionamento desta lei na Fronteira, com dados oficiais de apreensão, levando a reflexões sobre a funcionalidade da lei no controle de fluxos ilegais ou apenas uma proposta que é operada mas que, por elementos diversos, não encontrou uma funcionalidade ao longo do tempo.

1 FRONTEIRA, SOCIABILIDADES E CIDADES DA TRÍPLICE FRONTEIRA: FOZ DO IGUAÇU (BRA), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZU (ARG)

1.1 Definições de fronteira

Quando se fala em fronteira, pensa-se apenas em limites entre estados nacionais, que é um território com soberania política, com instituições que organizam a vida social e econômica e, geralmente, abrigam uma nação com diferentes grupos, religiões e idiomas dentro de seu território, entre outras questões.

As fronteiras possuem uma importância estratégica com particularidades: fronteira é social, que possui um movimento com diversas estruturas e dinâmicas, tensões sociais, políticas e contradições que estão presentes no cotidiano fronteiriço. Contudo, a medida que observamos um aumento expressivo no movimento de pessoas e mercadorias nessas regiões na contemporaneidade, torna-se imprescindível direcionar uma atenção dedicada a essas áreas. Essa atenção não se restringe apenas as questões de segurança, mas também abrange o desenvolvimento dessas regiões. Isso se deve ao fato de que o avanço (político, social, econômico, entre outros) nessas localidades tem o potencial de refinar a natureza dos delitos transfronteiriços, os quais não apenas afetam as comunidades locais, mas também acarretam prejuízos que podem ser amplificados por toda a sociedade brasileira.

Sendo assim, a fronteira assume um papel de destaque no imaginário do estado moderno, representando um elemento fundamental na sua estruturação. A noção predominante é que as funções de centralização e ordenamento inerentes ao Estado

encontram sua expressão nas fronteiras, que delimitam os alcances da autoridade estatal. Contudo, essas fronteiras não são meramente linhas geográficas, mas sim espaços dinâmicos e complexos que podem se transformar em zonas de conflitos, onde questões de poder podem surgir, evidenciando a interseção entre a autoridade do Estado e as dinâmicas fronteiriças.

Torna-se possível, a partir destas abordagens, problematizar a imagem do estado como forma administrativa de uma organização política racionalizada, que tende a debilitar-se ou desarticular-se somente ao longo de suas fronteiras territoriais e sociais, repensar os limites entre centro e periferia, entre o público e o privado, entre o legal e o ilegal, analisar tais linhas de tensão que atravessam tanto as democracias liberais, completas ou incompletas, quanto os assim chamados estados fracassados. Se a violência e as práticas estatais ordenadoras são chaves para se pensar o problema das fronteiras/margens, também o são as práticas administrativas, as múltiplas linhas de divisão do legal e do ilegal, do normal e do desviante, do cidadão e do não-cidadão, bem como as resistências, as formas de pluralidade legal, econômica, cultural etc. (ALVAREZ, SALLA, 2013, p.13)

A própria etimologia da palavra *fronteira*, originado da palavra *fronteire*, carrega em si um peso bélico, pois em suas raízes designa ora a guarda das tropas militares, ora a praça fortificada que está em frente do inimigo (VARGAS, 2017) e se é percebida de várias formas, carregando significados distintos que por vezes pode causar confusões, pois é “muito comum a confusão entre as palavras limite e fronteira, e, na verdade, na linguagem usual elas não se distinguem. Rigorosamente falando, porém, não devem significar a mesma coisa: limite é uma linha, ao passo que a fronteira é uma zona.” (Vargas, 2017, p. 37).

Porém, fronteira possui um aspecto mais amplo, mais intenso. Ela carrega um sentido de soberania, que é ligado a interesses específicos dos Estados Nacionais. A geografia, a economia, o direito e a própria sociologia, dentre outras ciências, compreendem que este limite de terra possui uma estrutura multifacetada. Em específico, os clássicos da sociologia, entre o final do século XIX e início do século XX, não abordaram a fronteira como um problema teórico, mas somente com um tema secundário nas abordagens sobre o espaço social, sobre os processos de expansão capitalista e sobre as reconfigurações do Estado Nacional. (ALBUQUERQUE, CARDIN, p.1).

As fronteiras foram e ainda são envoltas por discussões e conflitos intensos. Martins (1996) aponta que o conflito faz com que a fronteira seja essencialmente, a um só tempo, um lugar de descoberta do outro e de desencontro. Tais disputas estão no campo das riquezas em seu subsolo, questões religiosas, questões hídricas e a expansão de seus limites, o que de fato impõe um jogo de política e poder no que se diz respeito a fronteira.

É um lugar, um limite, com demarcações terrestres e marítimas e, em alguns momentos, que possuem um grau de insegurança. Estes espaços, apesar de serem espaços territoriais, nem sempre possuem uma cobertura por parte do Estado no que concerne à segurança, por exemplo. Fronteira é um palco de representações extremamente dinâmicas que representam uma infinidade de desafios, incluindo os delitos transfronteiriços.

A própria fronteira tem as suas significações e ressignificações, que surgem ou se acabam em suas fronteiras, confluindo problemas nas mesmas escalas.

As fronteiras nacionais estão atravessadas por muitas fronteiras simbólicas. No caso dessa migração e circulação transfronteiriça, as fronteiras entre desenvolvimento e atraso, limpeza e sujeira, original e falsificado, revelam jogos de poder e saber sutis entre nós e eles e possibilitam compreender as estratégias, as táticas e os diversos dispositivos de controle a partir de um olhar micro para as situações e processos sociais nas zonas fronteiriças. (CARDIN; COSTA, 2015, p. 86).

Quando apontamos as fronteiras simbólicas, se é posto em voga a desigualdade pois ao encontrar um grupo, comunidade, sociedade, que seja diferente, se impõe uma fronteira que não cessa com a miscigenação cultural, econômica ou social, pois há uma clara percepção que o Estados Nacionais mantém de forma rígida e objetiva a sustentação da existência das fronteiras para, além de suas demarcações pontuais de território, afirmar até onde se pode controlar não apenas o fluxo de pessoas e saberes, mas também o limite de cobrança de tributos ou outras questões por este mesmo Estado.

Em seu artigo “A Fronteira Moçambique-Zimbabué e os Ndau: práticas e representações transfronteiriças no distrito moçambicano de Mossurize (de 1975 à actualidade)”, Marta Patrício aponta que fronteira, território e soberania apresentam relações intrínsecas entre si, construindo elementos na ordem jurídica e política:

Devido ao seu crescimento a partir da década de 1990, em clara dissonância com a profetização do desaparecimento das fronteiras territoriais veiculada pela globalização, os *border studies* adquirem cada vez mais relevância científica e têm até constituído a base para a tomada de decisões políticas no terreno. Talvez os estudos sobre fronteiras tenham ressurgido exactamente para demonstrar que esses locais não são estáticos, não são meras linhas em mapas onde uma jurisdição acaba e outra começa. (PATRÍCIO, 2014, p.85)

A importância territorial se mostra presente quando da ocupação das fronteiras: o Estado assentando sua soberania através das questões legais (marcações e demarcações, extensão deste espaço, mediação de conflitos, entre outros). Ou seja, a constituição de uma fronteira propriamente dita, perpassa por um conjunto de decisões, não levando

necessariamente neste contexto, as construções sociais e culturais que ali estavam presentes muito antes da consolidação jurídica deste espaço.

Ainda dentro deste contexto, as fronteiras não são criações naturais, pois também possuem um peso que traz impactos nas relações entre países, sobretudo, na economia, trazendo assim uma significativa implicação no conjunto de distribuição de recursos, tal como mão de obra oriunda da migração e principalmente, no comércio internacional. A fronteira, neste contexto, atende a interesses das elites e não das populações a margem visto que a fronteira se constitui numa produção do domínio político, implementada por uma instância reconhecida de poder, capaz de desencadear por si mesma expectativas e intervenções sociais. A fronteira não beneficia centralmente setores marginalizados da sociedade, ela atende sobretudo a interesses econômicos mais diretamente associados aos que ocupam o aparelho de Estado. (PACHECO DE OLIVEIRA, 2016, p. 17).

Importante salientar que a questão econômica faz com que o fluxo migratório dentro do contexto de fronteiras dispare. É comum na região pesquisada, a travessia diária na Ponte Internacional da Amizade de trabalhadores brasileiros que estão nos comércios e empregos em Ciudad del Este, como o caminho inverso, onde paraguaios atravessam a fronteira em busca de oportunidades laborais ou com sua consolidada rede comercial em lugares estratégicos na cidade de Foz do Iguaçu. Este processo de constituição da fronteira como um espaço econômico é também visível em outras fronteiras:

Esse processo transfronteiriço é comum em várias fronteiras. Nos limites do Brasil com o Uruguai encontramos aqueles trabalhadores que são identificados como passadores, quileros ou chiveros, que correspondem aos que passam peque as quantidades de mercadorias de um país para revender no outro. Na fronteira entre Argentina e Bolívia e Argentina e Paraguay essa prática de comprar mercadorias e revender no país vizinho, na maioria das vezes é feita por mulheres que são conhecidas como paseras. Na fronteira entre Chile, Bolívia e Peru, tais atividades são desempenhadas pelos caseros, prática antiga, do período colonial, quando a aristocracia dos países solicitava aos trabalhadores das casas que buscassem os mantimentos que faltavam nos países vizinhos. (LOZANO, 2022, p. 6)

Estas pessoas, que atravessam cotidianamente a fronteira citada, trazem um elemento de importância nas nações modernas, que é a cidadania e também na definição entre os incluídos e excluídos de um determinado território social (ALBUQUERQUE, 2005, p 212). Neste aspecto, as semelhanças com outras fronteiras demonstram-se extremamente práticas: se moldam a partir de contextos sociais e construções históricas, moldando as relações nas fronteiras. É nesta gama complexa de relações informais, cotidianas, com raízes sociais distintas que se conectam para atender demandas extremamente específicas. A

fronteira opera como um motor ideológico que visa impulsionar a migração e a colonização de um território vazio e com fraca presença do estado (ALVAREZ, 2014, p. 3).

1.2 As fronteiras no Brasil

Dentro do contexto de fronteira, é importante comentar sobre a exploração da América do Sul, que é resultado de conquistas oriundas de Portugal, Península Ibérica e Espanha, como colonizações entre o século XV e início do XVI. Tal colonização originou na exploração e extração de metais preciosos e plantações, que eram enviados para grandes mercados metropolitanos (DORFMAN, FRANÇA, ASSUMPÇÃO, 2015, p. 2).

As regiões de fronteira são constituídas por áreas que necessitam de uma atenção por parte dos países da América Latina, devido as diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre as nações vizinhas. Estas discrepâncias podem trazer um aumento de atividades ilícitas, fazendo com que níveis de violência se fortaleçam em conjunto com o poder dos agentes envolvidos no tráfico de drogas, armas outros delitos na região.

O surgimento das fronteiras no Brasil vem como discussão científica mais robusta a partir das décadas de 1950, 1960 e 1970, com o avanço das políticas de ocupações da “Marcha para o Oeste” (ALBUQUERQUE, CARDIN, 2018), que trouxeram elementos que geraram mudanças e crises, por conta da expansão econômica ocasionada por estas políticas. Com estas questões, as fronteiras são pensadas de forma mais direta pelas ciências sociais como zonas de tensão, relações, conflitos e diferenças em regiões específicas dos territórios nacionais (ALBUQUERQUE, CARDIN, 2018).

Mapa 1 – América Central e América do Sul e suas fronteiras



Fonte: Vargas (2017)

Porém, as demarcações dos limites de nossas fronteiras nos remetem ao período imperial e da república velha, quando acordos foram assinados para demarcação dos limites. O Tratado de Madrid trouxe um marco inicial de discussão do ponto de vista diplomático para resolução de conflitos de ocupação dos espaços entre Espanha e Portugal na América do Sul, trazendo o conceito de posse a partir de acidentes naturais de cada território, tal como montanhas, rios e outras demarcações sem intervenção humana. Este tratado trouxe grandes avanços num primeiro momento, porém problemas posteriores com outras nações que não participaram desta discussão, pois a utilização destes acidentes naturais ocupava também parte de territórios estrangeiros, que não concordavam com esta “apropriação”. Assim,

Os processos de construção dos significados territoriais do Brasil é produto de múltiplas interações em diversas escalas espaço-temporais, compondo o conjunto de arranjos de diferentes dimensões do espaço, particularizadas pelas marcas das temporalidades que os constituíram. (CARVALHO, 2010, p.57)

O Brasil possui uma faixa de fronteira de 150 km de largura, com uma extensão de 16.885,7 km. Dos 12 países da América do Sul, o Brasil não faz fronteira apenas com Chile e Equador. Identifica-se também 588 municípios ao longo da faixa de fronteira, com 33 cidades gêmeas.³

A fronteira é percebida pelos habitantes e utilizada cotidianamente. A sua presença produz um efeito de barreira e de descontinuidade, caracterizando-se como um novo elemento na organização territorial e também pode ser um campo de experiências individuais e coletivas. De uma maneira ou de outra, ela ocupa um espaço e assegura uma justaposição muito complexa. Cabe ao pesquisador dar um sentido às funções emergentes dos objetos e dos fixos territoriais que marcam o contexto fronteiriço, que pode ser exclusivo, inclusivo ou associativo em relação a fatores não fronteiriços. (ANTUNES, 2019, p.39)

É importante analisar uma dinâmica de percepção do outro dentro das fronteiras, como por exemplo, o movimento pendular transfronteiriço (que é a passagem diária de pessoas entre as fronteiras para trabalho ou outras atividades, com seu retorno ao país de origem) e a articulação destas cidades para o desenvolvimento de políticas públicas para a população, dentro de condições micro e macro relacionais como possibilidades de diminuir os conflitos em suas regiões. Albuquerque (2009, p. 134) nos aponta que

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI tem havido uma preocupação crescente de antropólogos e sociólogos em olhar as micro relações das populações locais nas regiões de confluência entre duas ou mais nações. A possibilidade de pensar as nações em seus limites tem contribuído para analisar a articulação entre a

3 Cidades Gêmeas são municípios com potencial de integração cultural e econômica, levando em conta o desenvolvimento regional e a cidadania de ambas as cidades.

esfera local, regional, nacional e transnacional nos espaços fronteiriços e perceber a dinâmica das identificações e das representações sobre o “outro”.

As fronteiras se movimentam, são dinâmicas e elásticas, nas quais tais sentidos – sociais, econômicos e culturais – se entremeiam, construindo narrativas que transitam numa linha tênue entre legal e/ou ilegal. As mediações do que se é permitido ou se é proibido, além de passar pelo conjunto de ações estatais, também perpassa pelos agentes que vivem na fronteira pois, nem sempre o ilegal é algo proibitivo e nem sempre o legal se é considerado algo positivo.

Mapa 2 – Faixa de fronteira no Brasil e suas respectivas cidades gêmeas



Fonte: IBGE (2021)

Dentro dos aspectos mais evidentes nas regiões de fronteira estão o idioma, os governos políticos e a economia, que em dado momento se misturam no meio das massas que transpõem diariamente estes limites internacionais. Porém, toda essa mistura tem a sua

resistência e se transforma em um instrumento de disputa e de garantia de suas identidades. Numa determinada fronteira sul americana, pode-se falar, quase ao mesmo tempo, o português e o espanhol, mas pode-se também falar o guarani (idioma que, junto com o espanhol, é idioma oficial no Paraguai).

As fronteiras são abrangidas por tensões e um campo de disputa intenso, construindo condições de convergências e contradições, fazendo com que estes sujeitos que se encontram nesta região se interajam dentro das condições encontradas no momento e de que estas diferenças são elementos que não podem ser separadas com propósito de explicar algo apenas numa perspectiva sócio-histórica.

Numa explicação mais pontual, Albuquerque (2010) nos afirma que

As fronteiras nacionais são fenômenos bem mais complexos, não se resumem a limites, divisas, tratados diplomáticos, nem podem ser simplificados como o lugar do narcotráfico e do contrabando. Não existe a fronteira em abstrato, o que existem são situações sociais e singulares de fronteiras. Alguns fenômenos podem ser generalizados para outros contextos fronteiriços e outros são específicos de uma dada configuração social. (ALBUQUERQUE, 2010, p. 42)

Nessa característica, percebe-se que o singular é apenas a demarcação territorial das fronteiras, enquanto as condições objetivas e subjetivas nestas são plurais, com a diversidade econômica, linguística e social. O limite é as vezes, físico, mas as barreiras simbólicas atravessam de um lado a outro sem um “carimbo” estatal. A fronteira deve ser interpretada como um local de conflito entre o outro e nós e, esta fronteira, que está em movimento, é disciplinada a partir de contextos econômicos, sociais, populacionais, entre outros contextos e singularidades.

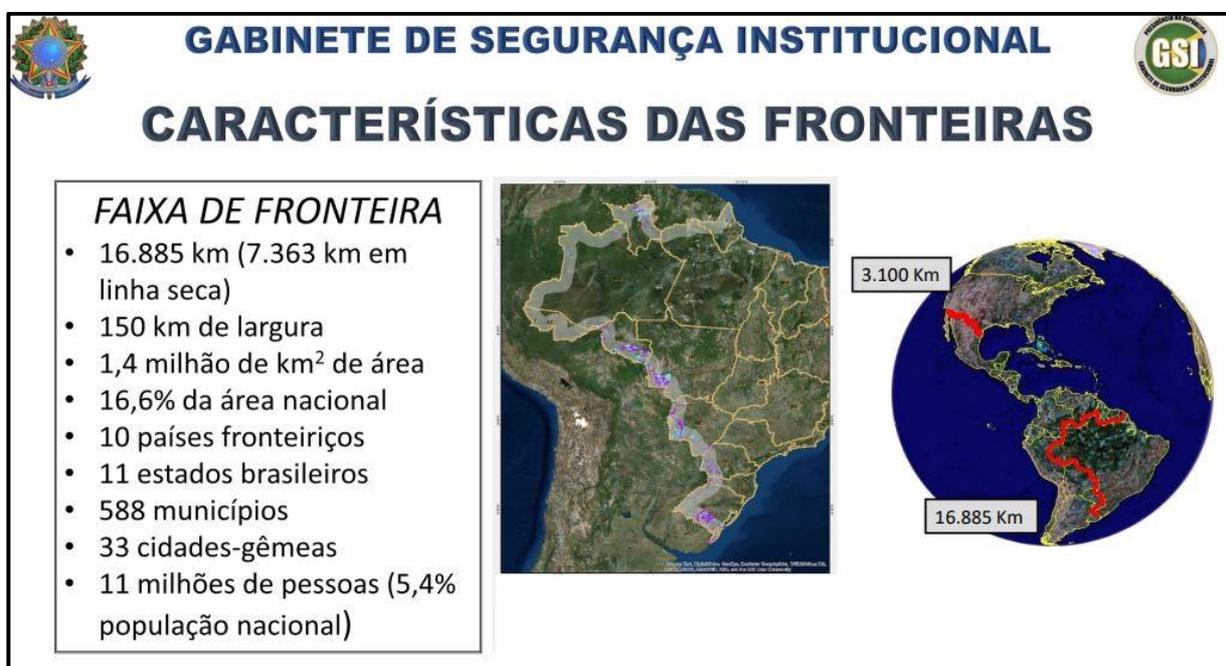
Como afirmado anteriormente sobre fronteira, não falamos em algo estático ou fixo, de algo geográfico ou apenas demarcatório, mas de sua própria condição de produção, a todo momento, de novas conexões e dinâmicas que são constituídas de relações sociais que se explicam dentro de uma relação de poder a partir de si que explicam ou até mesmo faz a mediação da materialidade do próprio Estado. O território é parte de uma fragmentação e demarcação política e requer instituições administrativas para se organizar e garantir sua indivisibilidade (BAUMGRATZ, 2017).

A fronteira possui um elemento intrínseco de poder, pois acaba trazendo um controle das identidades postas. Quando me refiro ao controle, é sobre a passagem de elementos concretos que podem ser analisadas por exemplo, pelo corpo de servidores deste Estado. Porém, não se controla, de certa forma, o deslocamento de saberes ou a proibição de utilização de um idioma em seu território, pois há um limite deste controle.

É o Estado que impõe a sua estrutura, através da vigilância e da punição, para a manutenção da sua soberania, do seu conjunto hegemônico de instituições já consolidadas e postas de forma real para se definir em seu campo físico e geográfico. Ou seja, punição (do Estado) toma-se como uma parte, uma consciência abstrata, pois a certeza de ser punido é que deve desviar o homem dos delitos e crimes. (FOCAULT, 1987).

Nesta configuração a fronteira, além de um espaço de sociabilidade e de características simbólicas, se apresenta também como um espaço de trocas e cooperações em vários sentidos, o que pode aproximar as relações, como também criar um campo com tensões e desarmonia, que em conjunto com o estado, se concentra e centraliza o poder político na conjuntura capitalista.

Figura 1 – Características das fronteiras brasileiras



Fonte: IPEA (sem data)

Adaptado pelo autor.

Sendo assim, a fronteira não é apenas uma condição cartográfica, mas possui múltiplas faces biopsicossociais, que surgem através das interações dos sujeitos de ambos os lados. Ou seja, a fronteira surge de um elemento institucional, mas o seu reconhecimento se dá a partir das relações que se constroem de forma identitária e das mais diversas condições existentes e as construídas no contexto.

Cardin e Albuquerque (2018) apontam para além das questões geográficas das fronteiras, ou seja,

As regiões fronteiriças são também espaços de oportunidades econômicas, sociais e simbólicas, de produção de diferenças, estereótipos e desigualdades nacionais e de

trocas culturais entre diferentes nacionalidades e grupos étnicos. Estes territórios singulares são espaços vividos, semelhantes a outros contextos sociais, mas marcados pelas descontinuidades constitutivas e construídas por meio dos limites jurídicos entre soberanias estatais (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018, p. 122).

Pensar a fronteira é, portanto, estabelecer que tais regiões possuem uma ampla gama de circulação e mobilidades, sejam elas diárias ou não, que se constituem de saberes, mercadorias, pessoas, nas suas mais diferentes condições e escalas. Podemos citar o exemplo de brasileiros que estudam medicina em Ciudad del Este que tem a sua residência em Foz do Iguaçu, ou usufruem de produtos, serviços médicos, lazer e outros de forma inversa. Levando em consideração essa prática, o marco fronteiriço só é percebido em virtude do limite físico (imposto por um rio e único pela Ponte Internacional da Amizade), da (pouca) diferença linguística e da fiscalização aduaneira.

Nestas condições, é importante ressaltar a diferença pois é na fronteira, nesse conflito, que se constituem um local de alteridade, pois o contato com o diferente, com o outro, constrói este clima de tensão, mas que não anula as discrepâncias culturais. (KLEINSCHMITT, 2012).

Explorada esta pequena síntese sobre as diferentes possibilidades de conceituar a fronteira e suas permeabilidades, apresentaremos breves considerações sobre a fronteira em algumas obras sociológicas para, em seguida, explorar as relações das cidades fronteiriças, seus ciclos econômicos e suas características. Assunto este que pode e deve ser explorado para além do imaginário nacionalista de território a partir de situações específicas.

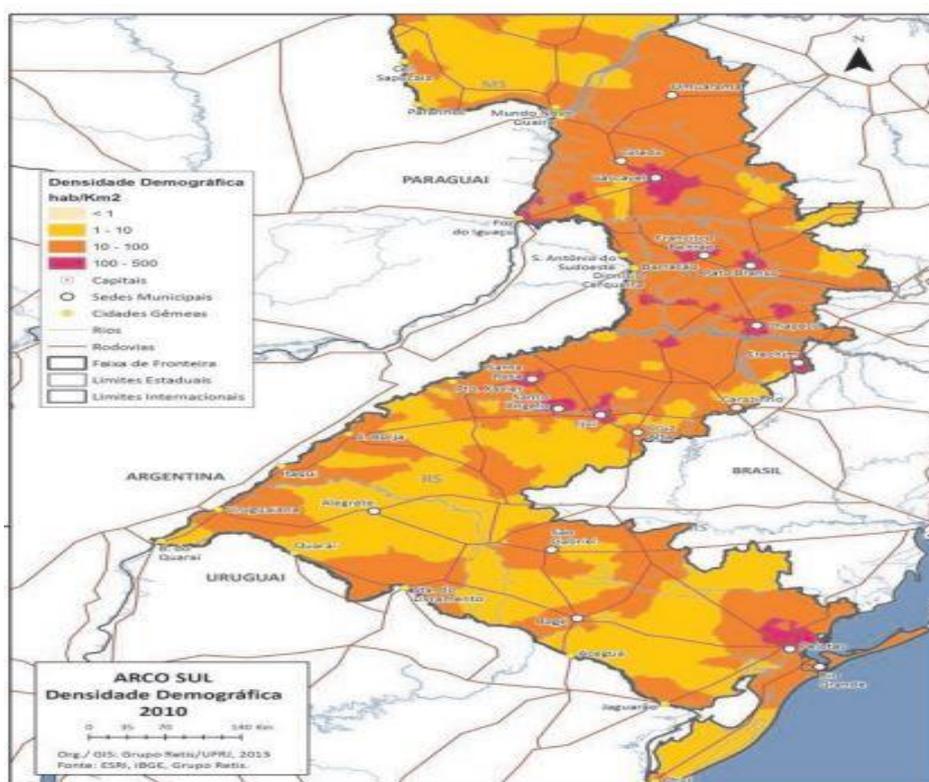
Ao falar em fronteira trinacional, estamos diretamente apontando para a intersecção de três cidades que se confluem num espaço territorial. No Brasil encontramos ao todo nove regiões de tríplice fronteira. Entretanto, a fronteira de Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazu (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai) possuem uma particularidade. Apesar do nosso foco estar centrado na discussão de uma lei de tributação e controle que abrange Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, é necessário compreender Puerto Iguazu como parte desta região. A tríplice fronteira não é apenas uma região geográfica, mas também uma reflexão linguística que traz em sua concepção conteúdos que depreciam as relações das cidades e seu entorno, que retrata suas assimetrias e realidades desiguais (CASTRO, 2020).

Devemos também apontar que as regiões mais periféricas do Brasil, principalmente aquelas com pouca ou nenhuma ocupação de seu espaço, tinham incentivo do Governo Federal. Na década de 1930, começa-se um projeto de expansão territorial que ficou conhecido como “Marcha para o Oeste”, movimento que consistiu em um projeto político brasileiro (...) com o objetivo de preenchimento populacional do Brasil Central com vistas à integração (LOZANO, 2022, p. 21)

Antes de tratarmos especificamente desta fronteira, é necessário ressaltar, partindo de dados da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (2017), que ela faz parte de um conjunto composto por três Estados Brasileiros (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) que compõem o chamado Arco Sul, envolvendo uma faixa de fronteira de 2.496 quilômetros, que concentra aproximadamente 6.231.394 habitantes.

É extremamente importante analisar que esta faixa de fronteira possui dinâmicas que, algumas vezes, reproduzem os mesmos problemas dos grandes centros urbanos do país, como exclusão social, jovens associando-se a criminalidade por falta de programas específicos de amparo, o trabalho informal e a própria criminalização da pobreza.

Mapa 3 – Arco Sul e sua cobertura



Fonte: Pesquisa Segurança nas Fronteiras, UFRJ/NECVU/RETIS e MJ, 2013.

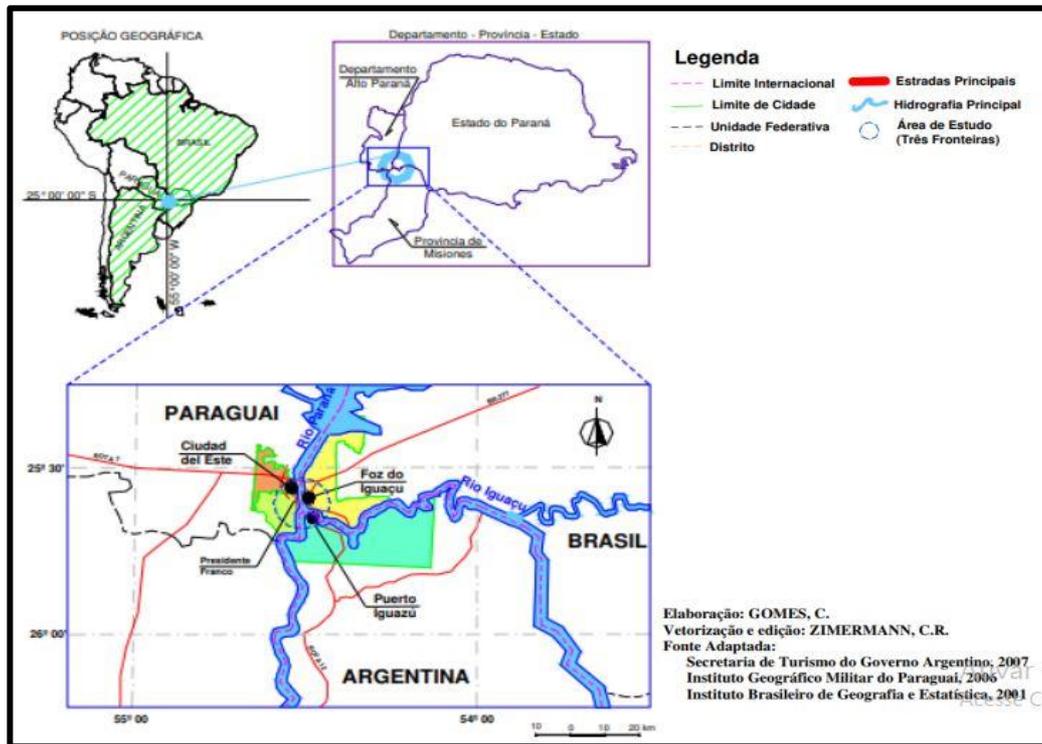
Percebemos que cada espaço e território demarcado como fronteira tem suas representações e características. Cada uma das cidades de fronteira possui peculiaridades importantes para a formação da região. A construção do imaginário da fronteira perpassa sobre vários aspectos, em especial sobre as tênues linhas que separam o lícito do ilícito, mas que não impede a sua circulação.

A separação destes três países se dá através de dois importantes afluentes: o Rio Paraná e o Rio Iguaçu, que são unidas por duas pontes: a Ponte da Amizade, ligando Foz do Iguaçu a Ciudad del Este, no Paraguai, e a Ponte Tancredo Neves (ou da Fraternidade) ligando Foz a Puerto Iguazu, na Argentina.

Silva (2018, p. 920) comenta que a tríplice fronteira

(...) abrange seis municípios dos três países, sendo eles Ciudad del Este, Hernandárias, Presidente Franco e Minga Guazú, no Paraguai, Foz do Iguaçu, no Brasil, e Puerto Iguazú, na Argentina. Estamos falando de uma população de quase um milhão de pessoas, o que torna esta região um importante posto de comércio na América do Sul, com reflexos quase imediatos em sua especificidade, trazendo de forma conjunta preocupações do ponto de vista da segurança pública e econômica.

Mapa 4 – Localização de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazu e Ciudad del Este na tríplice fronteira.



Fonte: Gomes (2008)

Essa confluência, de território e suas particularidades abre precedentes para uma tentativa de entender como três países, com distintos aparatos jurídicos, sociais e econômicos, funcionam. É importante registrar, finalmente, as consequências deixadas pela Guerra do Paraguai, envolvendo os países da Tríplice Fronteira mais o Uruguai, um conflito bélico que trouxe questões importantes de ocupação de territórios e de soberania, atrelado às dimensões econômicas, políticas e sociais até hoje passíveis de discussão e controvérsias.

1.3 Breve Considerações sobre fronteiras em algumas obras da Sociologia

Entre os clássicos da Sociologia, um dos primeiros a realizar uma tentativa de discussão sobre fronteira é Georg Simmel, em sua obra *Sociologia* (2021), no qual ele analisa de forma pontual os aspectos que fazem a vida em sociedade se organizar, dentro de vários recortes territoriais que são limitadas por fronteiras e que em algum momento, tais espaços foram negociados para se tornarem o que são, já que o espaço se descompõe em pedaços que se apresentam como unidades e – como causa e como efeito disto – estão rodeados por fronteiras (SIMMEL; TARGIONI, 2017).

Max Weber tenta articular uma conceituação de fronteira, quando exemplifica sobre a ocupação camponesa dos poloneses sobre o leste da Alemanha (ALBUQUERQUE; CARDIN, 2018), afirmando que a questão era de combater esta ocupação numa perspectiva mais geopolítica. Mesmo com este relato, outras ciências tentam de forma relevante – e aqui falo da história e da geografia – caracterizar o que é fronteira. Na geografia, o interesse em delimitar o espaço de fronteira se é discutir o mesmo como uma expansão de territórios em locais onde se era possível a colonização.

Já na história, se tem como referência a obra de Frederick Turner, onde ele estabelece sua *frontier thesis* (KNAUSS, 2001), na qual a fronteira foi a força motriz que gerou o desenvolvimento dos Estados Unidos não como uma fronteira rígida, mas como um movimento extremamente dinâmico, que se movia para o oeste, trazendo um importante elemento de desenvolvimento social e econômico sob a perspectiva expansionista dos pioneiros. Turner refinou seus trabalhos, escrevendo sobre os problemas do Oeste (“The Problem of the West” de 1896) e as demais forças sociais que surgiram no pós-expansionismo americano e as forças invisíveis, que de fato eram as condições sociais e econômicas que faziam acontecer o desembarço desta marcha, mas que um primeiro momento, não se mostravam de forma explícita.

Trazendo este para o contexto brasileiro, a Marcha para o Oeste, imaginada por Getúlio Vargas, não iria render um desenvolvimento de metade do país em um curto espaço de tempo, tal como Turner nos Estados Unidos, visto que

De certa maneira ainda se tratava da política de novos rótulos em velhas garrafas, mesmo que as velhas garrafas não representassem o imobilismo, visto como um certo movimento de fronteira estava se dando “espontaneamente”. Quando falava em termos concretos, Vargas parecia ter em mente, em termos de política governamental, sobretudo as “medidas elementares”, tais como saneamento, educação e transportes, que constituiriam os pré-requisitos e o suporte para a ocupação. Os recursos que o Estado brasileiro tinha a seu dispor na época eram relativamente poucos e a dificuldade para a análise está em que, de certa maneira a retórica por vezes não

refletia a política estatal, mas era ela mesma parte dessa política, como um substituto de medidas concretas (VELHO, 2009, p. 141).

Já Sergio Buarque de Holanda, na obra *Caminhos e fronteiras*, aproxima sua leitura com a tese de Turner porém, afirma que

De qualquer modo seria injustificável a pretensão de aplicar os esquemas de Turner às condições que se criaram no Brasil e se associaram à sua extensão geográfica. O contraste entre as ações e reações dos herdeiros de um João Ramalho, por exemplo [...], e a dos *pioneers* da América anglo saxônica é, com efeito, tão obviamente radical quanto o será, sem dúvida, o que subsiste entre as consequências próximas ou remotas que delas podem decorrer. (HOLANDA, 1995, p. 13)

Na contemporaneidade, nas ciências humanas o avanço das discussões sobre fronteira se dá para além do aspecto territorial, tal como as fronteiras culturais, as fronteiras identitárias, as fronteiras simbólicas e até nossos corpos como um dispositivo de imposição da fronteira, de poder e de controle que também se impõe como um dispositivo limite.

Tais ciências se confluem em encontrar a fronteira como um avançado posto de conflitos, mas com potencialidades, com uma estruturação permanente de organização dos espaços sociais. Ao mesmo tempo, se encontra um mecanismo de regulamentações para o uso legal do território e deste espaço, levando em consideração as particularidades socioculturais encontradas no dia a dia da fronteira.

A fronteira detém uma condição de poder, pois só é reconhecido como tal quando também é percebido pelos outros. A fronteira não é invisível, mesmo quando não há uma área demarcatória concreta, pois carrega em si um poder simbólico muito maior (BOURDIEU, 1989, p.7).

A centralidade da discussão sobre fronteiras sempre se pautou em algo centrado na Europa, visto que esta surge como um conceito ligado ao territorialismo político, predominando este pensamento inclusive nos desbravamentos nos distantes rincões do Brasil nos anos de 1950. Entretanto, esta questão foi dando espaço ao conceito de frente pioneira, discutido por MARTINS (1997) e TURNER (2001), para a expansão do oeste brasileiro, cada vez mais próximo dos seus limites internacionais.

Atentamos para a diferença entre espaço e território, que não podem ser confundidos, "(pois) podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes. (SANTOS, 1996, p. 77). Para tanto, a ocupação de um mesmo espaço dá lugar a vários territórios, com múltiplas condições de sociabilidade. Essas possibilidades de ocupação nos trazem a divagação sobre como se representa a transformação destes espaços para o desenvolvimento de um processo de sociabilidade, dentro do Estado, assim perfazendo sua estrutura de poder, de imposição de

poder com a utilização do aparato estatal para manter a ordem. Sendo assim, o “vazio” se abre com múltiplas possibilidades de organização social que nem sempre o Estado está presente, mas a representação simbólica do Estado é respeitada em virtude da ampliação deste território. MARTINS (2009, p. 9) nos traz que é na fronteira que se pode observar melhor como as sociedades se formam, se desorganizam ou se reproduzem.

Levando também em consideração que na fronteira o poder molda as relações do sujeito com o território, é importante uma análise de que estas mesmas fronteiras e territórios possuem fluidez, no sentido que não há condição estática, pois as características políticas, as práticas sociais, dentre outros, ocorrem internamente nestes espaços. Em linhas gerais, os conflitos, as dominações e a resistência estão intrinsecamente relacionadas neste contexto.

A cidade de Puerto Iguazu possui uma população de 80.020 habitantes (INDEC 2010), fazendo fronteira, através da Ponte Tancredo Neves, com a cidade de Foz do Iguazu e por balsa, para Presidente Franco e Ciudad del Este, no Paraguai. A Cidade foi fundada em 1902, ligada de forma direta as Cataratas do Iguazu:

Em 1900 foi realizada a primeira excursão turística nas Cataratas do Iguazu, partindo de Buenos Aires. Nessa excursão estava presente Victoria Aguirre, que foi a responsável pelos investimentos iniciais de infraestrutura de acesso as Cataratas. Foi em sua homenagem que no ano seguinte foi criada a Vila de Puerto Aguirre (Conte, 2010, p. 248)

O desenvolvimento da cidade, do ponto de vista industrial, foi lento. A primeira indústria na cidade estava ligada ao beneficiamento de madeira, que foi criada em meados de 1950 (CONTE, 2018, p. 255). A única forma de avançar com o desenvolvimento desta cidade era se ligar ao turismo. Os principais atrativos da cidade são o Parque Nacional Iguazu e as Cataratas do Iguazu (onde parte dela também se encontra no lado brasileiro, em Foz do Iguazu).

A formação de Puerto Iguazu em seu início, não possuía um ordenamento urbano consolidado a partir de sua formação. Os primeiros espaços urbanos controlados pelo Estado começaram a ser vendidos apenas nos anos de 1940, pois o interesse em residir em local que não possuía uma infraestrutura básica, não era atrativa para os cidadãos da época.

Com economia “residual”, é um dos municípios que vem tentando nos últimos anos avançar com políticas de desenvolvimento, visto que o giro econômico se baseia de forma intensa no turismo e gastronomia, não acompanhando o desenvolvimento das cidades que fazem fronteira, como Foz e Ciudad del Este, conforme abordaremos a seguir. Puerto Iguazu possui 364 estabelecimentos comerciais, gerando 1.993 empregos e 36 indústrias, que

empregava a época, 469 trabalhadores (CONTE, 2018, p.260). Conte (2018, p. 265), explicita que

a economia do município é periférica para a Argentina, tendo como principal atividade econômica o turismo. Ao abordar o turismo é importante frisar que, Puerto Iguazú e Ciudad del Este não possuem ligação por ponte. Para ir de uma cidade a outra é preciso atravessar o rio Paraná por balsa ou ir até Foz do Iguaçu através da Ponte Tancredo Neves e depois passar a Ponte da Amizade. A aduana entre Puerto Iguazú e Foz do Iguaçu é intensamente vigiada por autoridades da imigração e da saúde, e o trânsito entre ambas cidades é considerado pouco intenso, se comparado a Ponte da Amizade, pois transitam em média 4.000 pessoas por dia. (CONTE, 2018, p. 265).

O desenvolvimento da cidade, do ponto de vista industrial, foi lento. A primeira indústria na cidade estava ligada ao beneficiamento de madeira, que foi criada em meados de 1950 (CONTE, 2018, p. 255). A única forma de avançar com o desenvolvimento desta cidade era se ligar ao turismo. Os principais atrativos da cidade são o Parque Nacional Iguazu e as Cataratas do Iguaçu (onde parte dela também se encontra no lado brasileiro, em Foz do Iguaçu).

A formação da cidade de Puerto Iguazu não possuía um ordenamento urbano consolidado a partir de sua formação. Os primeiros espaços urbanos controlados pelo Estado começaram a ser vendidos apenas nos anos de 1940, pois o interesse em residir em local que não possuía uma infraestrutura básica, não era atrativa para os cidadãos da época.

Com economia “residual”, é um dos municípios que vem tentando nos últimos anos avançar com políticas de desenvolvimento, visto que o giro econômico se baseia de forma intensa no turismo e gastronomia, não acompanhando o desenvolvimento das cidades que fazem fronteira, como Foz e Ciudad del Este, conforme abordaremos a seguir. Puerto Iguazu possui 364 estabelecimentos comerciais, gerando 1.993 empregos e 36 indústrias, que empregava a época, 469 trabalhadores (CONTE, 2018, p.260). Conte explicita que

a economia do município é periférica para a Argentina, tendo como principal atividade econômica o turismo. Ao abordar o turismo é importante frisar que, Puerto Iguazú e Ciudad del Este não possuem ligação por ponte. Para ir de uma cidade a outra é preciso atravessar o rio Paraná por balsa ou ir até Foz do Iguaçu através da Ponte Tancredo Neves e depois passar a Ponte da Amizade. A aduana entre Puerto Iguazú e Foz do Iguaçu é intensamente vigiada por autoridades da imigração e da saúde, e o trânsito entre ambas cidades é considerado pouco intenso, se comparado a Ponte da Amizade, pois transitam em média 4.000 pessoas por dia. (CONTE, 2018, p. 265).

1.4 Ciudad del Este e seu contexto histórico.

Ciudad del Este é uma cidade situada a 327 quilômetros de sua capital Assunção, sendo também capital do Departamento (Estado) de Alto Paraná. Com uma população de

312.652 habitantes, sua área metropolitana conta com mais de 800.000 habitantes, incluindo a cidade de Foz do Iguaçu. É a segunda maior cidade do Paraguai. Em síntese demográfica e econômica, Ciudad del Este é a segunda cidade em importância do Paraguai. Dado chamativo se considerarmos que foi fundada em 1957, quatrocentos e vinte anos depois de Assunção (1537), primeira cidade colonial e atual capital do país. (RABOSSI, 2004, p. 5)

Como primeiro nome de Puerto Flor de Lis, foi substituída logo em seguida pelo nome de Presidente Alfredo Stroessner. Este, ditador do país, tendo seu nome substituído, através de um plebiscito, após a queda do regime ditatorial, que se iniciou em 1954 e findou em 1989.

É interessante perceber que, assim como Puerto Iguazu, as cidades fundadas tinham o interesse na demarcação de seus limites territoriais, visto que o plano de ação destas cidades, do ponto de vista do desenvolvimento, ocorreu em momento posterior.

O avanço do desenvolvimento da cidade se dá em três momentos: a construção da Ponte da Amizade, o início das obras de construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu (o Tratado de Itaipu foi assinado no ano de 1975) e, concomitante, sua Zona Franca Comercial. A primeira deu seus primeiros passos no ano de 1956, com o Decreto 40.350.⁴ A necessidade de uma ponte que integrasse os dois países era de extrema urgência e para a plena integração das duas nações. Sendo assim, a ponte foi oficialmente inaugurada em 1965.

Foto 1 – Ponte da Amizade. Parte posterior da foto é Paraguai e parte inferior, Brasil.



Fonte: Wikipedia

⁴ Decreto nº 40.350, de 14 de Novembro de 1956. Aprova normas especiais para a construção de ponte internacional sobre o rio Paraná, na diretriz da rodovia BR-35. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-40350-14-novembro-1956-331541-publicacaooriginal-1-pe.html>

O segundo momento se deu com a construção da Itaipu, que mobilizou milhares de pessoas dos dois países para sua construção. Sua barragem principal foi construída entre os anos de 1975 a 1982. Um tratado entre os dois países para a consolidação da obra, que também envolveu a Argentina (no que pode se chamar de acordo tripartite) foi fundamental para a o início e finalização da obra, assim como sua gerência, ser efetivada de forma plena. Itaipu é gerida igualmente pelos dois países.

Finalmente, o terceiro momento se deu com a consolidação de uma zona franca comercial em Ciudad del Este, que se consolida a partir dos anos de 1960.

A aposta governamental centrada na venda de artigos importados começou cedo. A primeira concessão de uma zona franca em Puerto Presidente Stroessner data de 1960 através do convênio assinado entre a Comisión de Administración de Puerto Presidente Stroessner e Foreign Markets Trading Corp., convênio aprovado e ratificado pela Lei 624/60. Em 1971, criou-se uma Zona Franca Internacional através da Lei 273, cuja exploração era outorgada pelo governo nacional. (RABOSI, 2004, p. 201)

Uma percepção importante é que estes três momentos possuem algo para além de um processo de desenvolvimento econômico que são a estratégia de ocupação da fronteira, uma integração efetiva e direta com mercados internacionais, visto o não desenvolvimento pleno do mercado e indústria internos e a criação de entrepostos comerciais. Sendo assim, Ciudad del Este é um importante entreposto comercial com sua zona franca, sendo uma das três maiores do mundo, ficando atrás apenas de Hong Kong e Miami.

Sua economia maior é baseada no comércio, que é impulsionado pela Zona Franca Comercial, considerada a terceira maior do mundo, atrás apenas de Hong Kong e Miami. Esta Zona Franca, representa 10% de seu PIB, que é de aproximadamente U\$\$ 150 bilhões/ano. Além desta fonte de renda, a venda de energia elétrica produzido pela Usina Hidrelétrica de Itaipu também compõe seu PIB. Seu excedente é vendido ao Brasil. (SILVA, 2017, p. 923)

De uma pequena vila, Ciudad del Este tornou-se, na década de 1950, um expoente em movimentação de dinheiro e, com a formação do microcentro, foi-se disponibilizado uma gama de produtos com a prática de preços inferiores aos encontrados no Brasil e Argentina, fazendo com que as pequenas ruas da cidade fossem logo tomadas por vendedores e compristas (CARDIN, 2010, p. 86).

É importante destacar que este microcentro, local que abriga grande parte de seu comércio (MACHADO, 1998), aponta que a cidade ficou também conhecida como um lugar central para práticas como lavagem de dinheiro e evasão de divisas.

1.5 – Foz do Iguaçu (Brasil)

A cidade de Foz do Iguaçu, situada no extremo oeste do Estado do Paraná, possui uma população estimada em 257.971 pessoas, numa área territorial de 618.057 quilômetros quadrados (IBGE, 2021). Sua ocupação começou em meados do século XIX, mais especificamente em 1889 com a Colônia Militar, sob responsabilidade dos militares Antonio Batista da Costa Júnior e José Maria de Brito que tinham a incumbência de distribuir terras a pessoas com interesse no local. Eleva-se a categoria de Vila no ano de 1910, com o nome de Iguassu, sendo distrito de Guarapuava para quatro anos depois, ser desmembrado desta cidade. Em 1917, é finalmente elevada à condição de município.

O desenvolvimento da cidade, assim como Ciudad del Este, se dá com a construção da Ponte da Amizade e da Itaipu. Porém, a ocupação da cidade com trabalhadores dos mais distantes lugares do país traz um novo panorama urbanístico, pois com a construção e finalização da usina, mais de 40.000 trabalhadores ficaram, em grande parte, sem ter onde exercer a profissão onde por anos colaboraram, pois grande parte eram de trabalhadores do setor da construção civil que ficaram desempregados. A estrutura da cidade anterior aos anos de 1970, que era de uma cidade de interior, com menos de 20.000 habitantes, tem uma explosão para mais de 100.000 no ápice de construção. (DRUCIAKI, 2019).

Como Ciudad del Este ao lado, Foz também começa a intensificar um setor econômico baseado no turismo de compras e a exploração do turismo, com atrativos como Parque Nacional do Iguaçu, onde encontram-se as Cataratas, a própria Itaipu e o Marco das Três Fronteiras, além do circuito gastronômico da região. Neste momento está em processo de finalização de construção a Ponte da Integração, que também ligará o Brasil ao Paraguai, na cidade de Presidente Franco. Além de desafogar o fluxo da Ponte da Amizade, a nova ponte deve servir como nova área de fluxos comerciais na região, o que traz possibilidades de exploração e desenvolvimento comercial e urbano na região, assim como problemas sociais, econômicos e conflitos que são iminentes neste espaço confluído.

A cidade, como espaço de fronteira, ao mesmo tempo que se é visto como um espaço de integração, é também um espaço de manipulação de estruturas sociais, sociais e políticas:

Por outro lado, enquanto a *fronteira* pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o *limite* é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais. (MACHADO, 1998, p. 42).

Foz do Iguaçu transformou-se em um ponto estratégico de dicotomias e contradições, atribuído à finalização da construção da Itaipu. Sem o planejamento necessário, muitos trabalhadores adentraram ao setor da informalidade, com uma expansão urbana desenfreada, trazendo vários problemas sociais, principalmente os relativos à moradia. A favelização,⁵ antes distanciada em médio e grandes centros urbanos, surge no aglomerado da cidade. São estas contradições que começam a surgir no horizonte de uma cidade que, de grande canteiro de obras, torna-se uma cidade margeada: de um lado, turistas apreciando as belezas da cidade e do outro, a pobreza e miserabilidade nas precárias habitações na margem do Rio Paraná e afastamento do centro da cidade.

A informalidade é a figura dos trabalhadores inseridos em atividade de baixa capitalização, no qual buscam obter renda para consumo individual e familiar (ANTUNES, 2011, p. 408). Ainda neste contexto,

Nesse universo encontramos “os menos ‘instáveis’, que possuem um mínimo de conhecimento profissional e os meios de trabalho e, na grande maioria dos casos, desenvolvem suas atividades no setor de prestação de serviços”, de que são exemplos as costureiras, pedreiros, jardineiros, vendedor ambulante de artigos de consumo mais imediato, como alimentos, vestuário, calçados e bens de consumo pessoal, camelôs, empregado doméstico, sapateiros e oficinas de reparos (Idem). Há também os informais mais “instáveis”, recrutados temporariamente e com frequência remunerados por peça ou por serviço realizado. Eles realizam trabalhos eventuais e contingenciais, pautados pela força física e pela realização de atividades dotadas de baixa qualificação, como carregadores, carroceiros e trabalhadores de rua e serviços em geral. Esses trabalhadores mais “instáveis” podem inclusive ser subempregados pelos trabalhadores informais mais “estáveis” (Antunes, 2011, p. 409)

Foto 2 – Ocupação irregular na região do Porto Meira, conhecido como Ocupação Bubas, em Foz do Iguaçu



Fonte: Brasil de Fato (2021)

⁵ Foz tenta acabar com favelas e ocupações. Disponível em < <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/foz-tenta-acabar-com-favelas-e-ocupacoes-262719.html>>

Neste caso, sem a possibilidade da empregabilidade formal, muitos destes trabalhadores foram absorvidos pelo mercado informal ou subterrâneo.

A recessão econômica nacional era agravada no contexto local pelas especificidades promovidas pela aproximação do término da construção da Usina de Itaipu, que já não estava contratando os trabalhadores oriundos de outras localidades que buscavam emprego na barragem e, ao contrário, estava iniciando o processo de diminuição da mão-de-obra utilizada até então (CARDIN, 2006, p. 113)

Deste modo, percebe-se que a cidade de Foz do Iguaçu, após o término das obras da usina, tomou um rumo no qual o setor informal se firmou para que a pobreza não tomasse conta deste espaço. Este novo formato, como campo estratégico para a população fugir do desemprego (CARDIN, 2006) começa a atuar de forma mais intensa, utilizando de um fluxo transfronteiriço que antes era de um comércio pessoal, para um comércio voltado a revenda e em quantidades que não poderiam ser tributadas, pois o trabalho informal neste contexto, ainda remunerava mal os seus trabalhadores na origem.

Assim, observamos que nessa fronteira, as interrelações culturais, econômicas, sociais e políticas, não poderiam ser senão de uma tal frequência e intensidade que, costumes, experiências, gostos, moeda e língua se intercambiavam e se misturavam, num hibridismo digno de uma mini Babel do século XXI. Ou, quem sabe, uma reedição tardia, talvez "uma caricatura da tradição moderna do século XIX", num espaço de fronteira onde de fato a fronteira inexistente, onde tudo é possível, desde o transitar, até o engajar-se no mercado de trabalho, passando pelo usufruir e transmitir diversas culturas (CATTÁ, 1991, p. 15)

As mudanças no mundo do trabalho fizeram com que o Estado Brasileiro tivesse que agir de forma mais intensa para controlar estes fluxos. Porém, o que foi natural para alguns, trouxe uma série de conflitos para outros, sendo que a cada alteração de normas e decretos neste circuito também trazia mudanças para que as atividades ilegais continuassem agindo na região. Quanto mais cria-se, altera-se ou faz-se um endurecimento de leis ou normas de controle, o aparato delituoso consegue também refinar suas práticas.

2 UMA CULTURA DO CONTROLE NA FRONTEIRA

2.1 - O combate aos crimes de fronteira e a pobreza em Foz do Iguaçu

O controle aos delitos de fronteira apresenta-se ao longo do tempo como desafio por parte do Estado brasileiro. Contrabando, descaminho, tráfico de entorpecentes e de pessoas, de armas e munições, evasão e lavagem de dinheiro, biopirataria são práticas nestas regiões.

As faixas de fronteira, regulamentado pela lei 6.634/79, nos aponta que o país possui uma faixa interna de 150 quilômetros de largura, em paralelo à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. Essa definição foi importante para o arcabouço jurídico brasileiro por regulamentar outras questões inerente a estes assuntos. (FERREIRA, 2015). Cabe aqui ressaltar que a respectiva faixa faz fronteira com dez países, que corresponde a quase 27% do território nacional e envolve 11 países e 588 municípios, que se mostrou abandonada historicamente (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

Essa lógica de criminalização, repressão e encarceramento também se aplica a fronteira brasileira. Desde os anos 2000, o “circuito sacoleiro”, que se desenvolveu na fronteira entre Brasil (Foz do Iguaçu) e Paraguai (Ciudad del Este), sente as políticas destinadas a esse setor econômico informal, com apreensão de mercadorias consideradas ilegais ou que traziam danos aos cofres públicos, pelo não pagamento dos impostos. A atuação do Estado neste aspecto ocorre através da Receita Federal.

Sendo assim, o circuito sacoleiro avança e encontra oportunidade para se expandir baseado em seis pontos estratégicos:

Assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento das relações comerciais estabelecidas na região da Ponte da Amizade perpassa por um conjunto de fatores que possibilitam a sua existência, onde se destaca: 1) o rápido e desorganizado crescimento demográfico oriundo principalmente da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu; 2) o predomínio de um modelo de desenvolvimento alicerçado nas relações antagônicas entre capital e trabalho; 3) o processo de democratização e liberalização econômica do Brasil e do Paraguai; 4) o conseqüente aumento da implantação de políticas internacionais visando facilitar o trânsito de capitais e de mercadorias; 5) a reestruturação produtiva ao permitir que as indústrias de bens e serviços se beneficiassem das melhores condições de produção independente do local onde esteja instalada sua matriz e, por fim; 6) a reestruturação das relações de trabalho, ampliando as formas de extração de mais-valia absoluta e relativa através do desemprego e subemprego (Cardin, 2010, p. 44).

Importante destacar que o circuito sacoleiro modificou-se ao longo do tempo, assim como as forças de vigilância na fronteira. Houve um aumento de investimentos e intensidade

nas fiscalizações (CARDIN, 2010, p. 139). Durante as décadas de 1970 a 1980, não estava intimamente ligado as teias que constroem o circuito sacoleiro, visto que os primeiros trabalhadores compravam a mercadoria para revender nos grandes centros do país, de forma autônoma.

Porém, com o avanço nos anos de 1990, de crises econômicas mais intensas, a estruturação e organização dos trabalhadores transformou o processo de comércio de mercadorias numa estrutura mais refinada. Antes, o sujeito que ia com seu veículo próprio ou em ônibus de linha, começa a utilizar de mão de obra das adjacências da fronteira para o transporte das mercadorias, pagando pequenas comissões a cada passagem bem sucedida de produtos pela Ponte da Amizade.

Apontamos que no circuito sacoleiro, há três agentes primordiais: o primeiro, que é o patrão, dono do recurso financeiro para a compra de mercadorias em Ciudad del Este que pode ou não, participar diretamente do processo de compra das mercadorias. O segundo é o sacoleiro, que atuam diretamente com os lojistas do país vizinho e os distribuidores no Brasil dos produtos (CARDIN, 2006, p. 13) e que administra os recursos oriundos do “patrão” e o terceiro é o laranja, que é o transportador, contratado de modo informal e com valor pré determinado para a passagem dos produtos, chamado de “cota”.

A fiscalização rigorosa por parte do estado não soluciona o problema, mas sim agrava os conflitos sociais, visto que

Constata-se que o aumento dos esforços no combate ao contrabando foi acompanhado de melhorias nos valores recuperados, mas não na diminuição dos valores que deixaram de ser arrecadados. Assim, as políticas executadas pelos órgãos do governo tentam solucionar um problema estrutural a partir da repressão e da violência, obtendo como resultado a apreensão de valores ínfimos perto daquilo que é desviado, além do agravamento nos conflitos sociais. Tais práticas precisam ser entendidas de forma associada a políticas mais amplas de criminalização e que têm como objetivo limitar as possibilidades de existência da classe trabalhadora, alimentando novos mercados, como o de segurança (Cardin, 2010, p. 111).

Dentro deste aspecto, percebemos que a fronteira possui uma vulnerabilidade, pois o combate iminente destas práticas, a partir do aparato policial e/ou jurídico, não rompe com o circuito criminal ou delituoso, trazendo inúmeros problemas de ordem econômica e social, além dos prejuízos de estigmatizar cidades na faixa de fronteira como perigosas ou com crimes impunes.

A transnacionalidade dos delitos nesta região também traz modalidades que antes passavam despercebidas, como a possibilidade, conforme noticiado pelos noticiários, de

células terroristas⁶ em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, trazendo luz e novas perspectivas de investigação do ponto de vista da segurança nacional e a cooperação entre estes países para coibir e enfraquecer grupos organizados na região.

As políticas de controle à Tríplice Fronteira são datadas desde o início de Foz do Iguaçu, com a implementação do Batalhão da Polícia Militar. Na década de 1970 o efetivo policial aumentou e a estrutura dos órgãos controladores melhoraram. Mas a intensificação do controle na Tríplice Fronteira data do fim da década de 1990, quando o governo brasileiro começou de forma efetiva a intensificar e direcionar operações para, num primeiro momento, dismantelar esquemas de contrabando e descaminho na Fronteira Brasil - Paraguai.

Cabe trazer um aspecto interessante, no qual Werner (2009) aponta que a globalização do crime no seu auge organizacional, faz-se com que grupos se unam, em acordos estratégicos, para diminuir custos e operacionalizar com a meta estratégica de expansão de suas redes ou mercados. Dentro deste contexto, podemos citar as conexões do crime organizado brasileiro como o Primeiro Comando da Capital (PCC), que possui redes de relacionamento estratégicos em países da América do Sul para execução de crimes transnacionais pois, em busca da ampliação de seus lucros, o PCC vem, ao longo dos últimos anos, atuando cada vez mais em parceria com grupos estrangeiros, inclusive ampliando sua presença em países vizinhos como Paraguai (BEZERRA, 2020).

Dentro deste aspecto cabe pontuar que a circulação de mercadorias, saberes e outros, é definido por grandes organizações, a partir de uma eficiência de controle destes para alguns sujeitos da sociedade:

Os Estados e as coletividades começam a se distanciar dos cidadãos. Neste contexto, emerge a sociedade pós-industrial, globalizada, pós-panóptica, em que o poder se torna extraterritorial e em que as tecnologias de controle se pulverizam nas fronteiras dúbias entre Estados e grandes corporações privadas. Neste momento, a maioria da população assentada é dominada por uma elite global, nômade e extraterritorial. De um lado, a elite e as mercadorias circulam livremente. De outro lado, novos cidadãos excluídos são impedidos de circular, novos mecanismos de imobilização das não-elites são instituídos, regras mais severas contra a imigração internacional são estabelecidas, limitações profundas são definidas para a circulação entre as comunidades. (SOUZA e BARROS, 2015, p. 37)

Retomando a questão sobre a circulação de mercadorias, nem sempre quem transita com mercadorias é dono da mesma. Portanto, este sujeito está arriscado a uma dupla

⁶ Tríplice Fronteira inseriu América do Sul no xadrez da guerra ao terror: Pressão americana por normas antiterrorismo pós 11 de Setembro teve reflexos na região. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/09/triplice-fronteira-inseriu-america-do-sul-no-xadrez-da-guerra-ao-terror.shtml>>

punição, sendo a primeira por parte do Estado, no que tange a explicar a origem, valores e finalidades do produto; e a segunda por parte do proprietário efetivo, que pode cobrar por uma mercadoria perdida.

O próprio contexto local, que foi construído para estigmatizar os trabalhadores informais neste aspecto, utilizando o aparato midiático, fez um papel de trazer uma representação violenta destes trabalhadores e sobre a força da mídia local para a construção de um estereótipo de criminalização do trabalhador fronteiriço.

A mídia e as forças culturais dominantes constroem a representação do crime, do criminoso e da justiça criminal, especialmente sobre os estilos de vida ou comportamentos diferentes das normas estabelecidas. A mídia se torna um dos instrumentos mais importantes na manutenção de um grupo político-econômico porque impõe padrões de crenças e comportamentos que entram em conflito com as minorias étnicas, culturais e religiosas. (KLEINSCHMITT, 2016, p.29)

É possível afirmar que apenas este elemento, de forma isolada, não construiu um conceito estigmatizador do trabalhador. Porém, é importante ressaltar que a mídia, naquele momento, teve um papel importante no processo de construção do trabalhador como sujeito que naturaliza atos ilícitos, o que por si só, não se é verdadeiro.

Importante análise é que o Estado brasileiro necessitava estender sua forma de vigilância na fronteira. Criou leis para tentar frear delitos, o que aparentemente pode parecer algo funcional, mas que ao longo do tempo, demonstrou que criminalizar e encarcerar não são ações funcionais para frear o aparato criminoso.

Acreditar que o crime é uma decisão, não uma doença, dá apoio à ficção da economia de mercado segundo a qual a prosperidade e a pobreza são conquistas de indivíduos, e não condicionantes de raça, classe ou gênero. A nova cultura do controle responsabiliza os delinquentes pelos seus próprios atos, bem como a rede familiar e comunitária. (SOUZA e BARROS, 2015).

O crescimento da pobreza em Foz do Iguaçu, que emerge com o fim das obras da Itaipu, demonstraram a desestruturação do cotidiano dessa cidade (CATTA, 1994), com a falta de ações efetivas do Poder Público, à época, e até de abandono da própria Usina, “cuja responsabilidade pela atração e abandono de grande parte da população à condições precárias de sobrevivência, levou-a constantemente a se omitir de soluções que atenuassem aqueles problemas.” (CATTA, 1994, p. 35).

Poder-se-ia mesmo dizer que, tal como uma sombra, a pobreza acompanha história brasileira, compondo o elenco dos problemas, impasses e também virtualidades de um país que fez e ainda faz do progresso um projeto nacional. É isso propriamente que especifica o enigma da pobreza brasileira. Pois espanta que essa pobreza

persistente, conhecida, registrada e alvo do discurso político, não tenha sido suficiente para constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida para que esse país mereça ser chamado de civilizado. (TELLES, 1993, p. 2).

Apontamos que, entre os anos de 2000 a 2007, anos nos quais o circuito comercial entre as fronteiras estava endurecido por políticas de controle mais intenso, CARDIN (2010) traz dados de como os investimentos em fiscalização trouxe uma oposição intensa e violenta com relação aos jovens da cidade:

Ocorreram (em Foz do Iguaçu) 953 homicídios de jovens entre os 15 e 24 anos durante os anos de 2000 e 2007. Isso representa 46,97% do total de 2.029 mortes por homicídios no período e significa que houve 01 assassinato para cada 483,04 jovens existentes no município.

Tais dados apontam não diretamente o circuito sacoleiro ou os crimes tributários como elo de ligação com a morte destes jovens porém, demonstra uma falta de cuidado com as políticas públicas e a evidente desigualdade que colocam o espaço de fronteira como uma fonte de trabalhadores jovens, com poucas perspectivas e com facilidades na cooptação do trabalho de transporte de mercadorias (que também podem ser armas e drogas) pois os trabalhadores da fronteira não são o tipo que o ideal capitalista procura para enquadrar nos modismos hegemônicos (CARDIN, 2010, p. 141).

CATTA (1994), ao estudar sobre o cotidiano fronteiriço e o controle social e criminalidade, apontou três grandes estruturas de conflito que permearam as relações sociais em Foz do Iguaçu. O primeiro seria que a região possui elementos históricos instáveis e de conflitos iminentes, relacionados a ocupação de terras alheias e privilégios obtidos por pequena fração da população, que obteve através de relações políticas estabelecidas. O segundo traz à tona o interesse estatal em demarcar seu espaço ou questionar demarcações já existentes, trazendo animosidades que tiveram manifestações no cotidiano da população que ali se estabelecia. Finalmente, o terceiro elemento é que esta região tem reforço de sua estrutura de segurança por fazer parte de uma área de segurança máxima. Com essa condição, o tráfego de pessoas é restringido e controlado, com condições estabelecidas a objetivos particulares dos agentes e interesses ditados pela política dos países envolvidos.

O Estado é um conceito de vários significados e aportes que surge para organizar o relacionamento social, numa condição (ou tentativa) de isonomia. Sendo assim, ele mantém sob sua égide uma estrutura de poder para dominar conjuntos da sociedade.

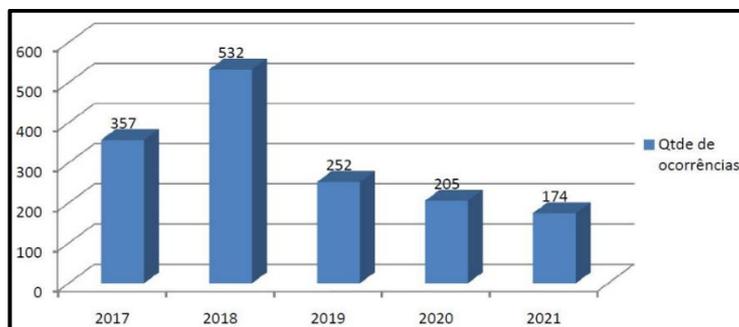
Este controle se dá do ponto de vista individual e coletivo, modelando a organização social numa arquitetura refinada e complexa, onde o controle faz rearranjos para a

manutenção de sua estrutura de controle social, realizando suas operações a partir de seu monopólio e regulada para as relações sociais.

Para tanto, o controle estatal a partir do aspecto jurídico-punitivo para impedir a demanda dos atos ilícitos na fronteira se torna uma saída, num primeiro momento, como viabilidade. Primeiro, para que a opinião pública perceba que ações da segurança pública estão em funcionamento e logo em seguida, a tentativa de desarticulação de grupos que agiam para o sucesso destas práticas. Em síntese, nem uma nem outra ação surtiu, a longo prazo um roteiro pleno, mas escancaram outros problemas a curto e médio prazo.

O gráfico a seguir demonstra ações de apreensão de contrabando e descaminho no âmbito do 14º Batalhão de Polícia Militar⁷, no período de 2017 a 2021.

Figura 2 – Comparativo de ocorrências de contrabando e descaminho



Fonte: Boletim de Ocorrência Unificado – 19/12/2022

Adaptado pelo autor.

Ao analisar os dados acima, percebe-se uma queda significativa de apreensões por parte da PMPR⁸ a partir do ano de 2018, na região de circunscrição já apontada. A atividade da Polícia Militar não é ligada de forma específica a apreensão de mercadorias oriundas do contrabando ou descaminho. É possível que queda das apreensões possa estar ligado ao direcionamento de ações específicas em outras ações de combate à criminalidade. Podemos trazer como uma possibilidade que a dinâmica ligada a prática dos delitos transfronteiriços possa estar utilizando outros aparatos que até aquele momento, ainda não foram descobertos ou reprimidos.

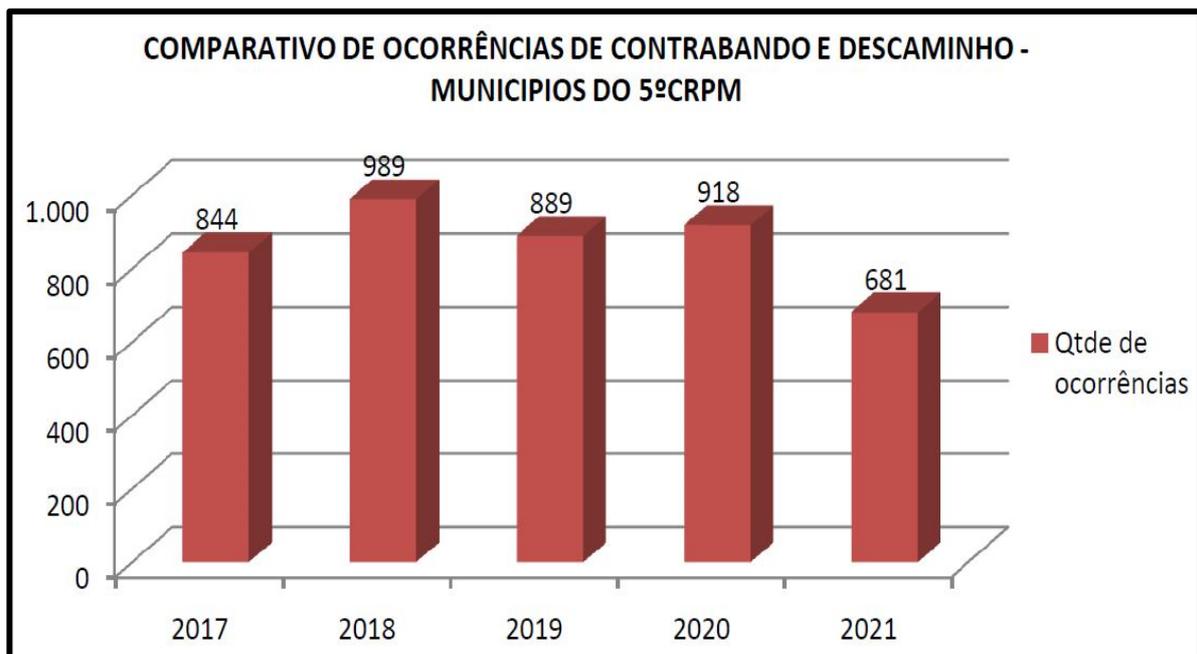
Os dados estabelecidos são brutos, ou seja, não se tem as quantidades de produtos apreendidos e encaminhados para a Receita Federal e Polícia Federal, visto que estes são contabilizados pela primeira para fins de multas tributárias e a segunda para a investigação e encaminhamento de inquéritos para órgãos com a finalidade judicial.

⁷ Este batalhão abrange os municípios de Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira, Serranópolis do Iguaçu, Missal, Itaipulândia.

⁸ Por possuir uma atividade ostensiva, as apreensões podem ter sido realizadas em abordagens de rotina ou com denúncias repassadas pelos órgãos de inteligência da respectiva.

Ao alargarmos o espectro de ação no âmbito do 5º Comando Regional da Polícia Militar, observamos uma característica interessante: o número de apreensões já surge como algo mais intenso, especialmente em regiões de fronteira do oeste paranaense. Porém, percebemos que o resultado das apreensões se mostra mais assertivo, com números que não sofrem quedas acentuadas no período apontado mas que não trazem um impeditivo nas práticas do contrabando e/ou descaminho.

Figura 3 – Comparativo de ocorrências de contrabando e descaminho no âmbito do 5ºCRPM



Fonte: Boletim de Ocorrência Unificado – 19/12/2022

Adaptado pelo autor.

As apreensões de mercadorias geram uma ação do Estado que, quando acionado, sai de sua inércia e traz os elementos para que o fato seja investigado e o agente punido, cumprindo o estabelecido nos mais diversos códigos e normas penais. GARLAND (1999) aponta que as atuais políticas penais estão dilaceradas, em virtude da própria estratégia adotada para a repressão criminal, que é uma ação voltada mais para a capitalização política, punindo delitos de forma imediata, para apresentar a sociedade uma prisão que exerça sua função. Neste contexto, apreender e prender não trouxe, a grosso modo, uma diminuição exponencial das práticas aqui descritas.

Com base nessa nova percepção do mundo do crime, as leis foram criadas ou alteradas e as instituições da justiça criminal, especialmente as policiais e prisionais, passaram por processos profundos de recomposição. Pode-se dizer que a punição aos crimes assumiu novo rumo com a emergência de leis [...] (SALLA; GAUTO; ALVAREZ, 2006, p. 330)

É justamente na característica punitiva que se assenta em grande parte da sociedade, um valor de justiça, visto que colocar o indivíduo na prisão faz parecer que a lei foi cumprida. Essa referência, construída sob mais diversas ordens de entendimentos e no senso comum, pressiona os governantes a mudanças para o endurecimento das leis. Porém, tais redefinições, em seu cerne, pouco ou nada mudam, visto a possibilidade de refinamento dos delitos e comportamentos no cotidiano.

Devemos também analisar a característica de que o sujeito do crime nem sempre é um criminoso costumaz: uma das questões apontadas é que há uma justificativa da punição, por atrelar quase todas as vezes este sujeito como marginal ou violento. Importante lembrar que há crimes nos quais nem sempre há violência física e nem sempre estes mesmos agentes são tratados como aqueles que praticam pequenos delitos.

Originalmente, a sujeição criminal é apenas distintiva. Nesse sentido, ela sempre começa no plano da interação social contextual, mas já sob a referência estrutural do "criminal". O referente está dado não apenas nos códigos penais, mas na própria linguagem que na interação será empregada para distinguir a ruptura da normalidade ou a sua expectativa em um sujeito. Se partirmos do pressuposto durkheimiano de que o crime não "existe" nem no evento nem em seu autor, mas na reação ao evento e ao autor, poderemos compreender melhor como se dá o processo como um todo. A acusação social que constrói o criminoso (e que coincide com o início do processo de incriminação) é sempre resultante de uma interpretação contextualizada, entre agentes, de cursos de ação cujo significado "normal" ou "desviante" se produz nesse mesmo processo e não antes dele. Evidentemente, há uma pauta classificatória dos crimes (o Código Penal, por exemplo) que é anterior e exterior ao evento e que é tomada como referência; mas essa pauta não existe senão no processo social que a aplica, que a interpreta, que a contextualiza ou que a despreza. E há também a sensibilidade jurídica local, que nem sempre coincide ou concorda com os códigos peritos. O crime é definido primeiramente no plano das moralidades que se tornaram hegemônicas e cuja vitória será inscrita posteriormente nos códigos jurídicos. (MISSE, 2010, p.21)

A vigilância e uma abordagem rigorosa atrelada a repressão adotada pelo Estado em relação ao gerenciamento de suas fronteiras acaba gerando uma incriminação de pessoas. Tal aspecto traz à tona debates controversos, afirmando que este pode atingir, inclusive, questões relacionadas aos direitos fundamentais. Novamente trazemos à tona que o trabalhador, que sem perspectiva e espaço no modelo formal de trabalho e/ou ocupação, adentra ao circuito ilegal e a uma cadeia logística na fronteira para satisfazer suas necessidades básicas.

Os agentes do Estado, em algum momento, também auxiliam na criminalização do sujeito, cumprindo rito sumário e apontando que algumas práticas, ao longo do tempo, foram naturalizadas. Porém, com mudanças do ponto de vista da lei, tal como punições severas aos

agentes públicos que não exercem a função como o estado preconiza, ainda assim, o estigma de “criminoso” ao trabalhador se impôs de maneira sobremaneira.

Fiorotti (2015), em sua tese que aborda a história dos trabalhadores e do trabalho na fronteira Brasil-Paraguai, aponta que as práticas de controle do Estado demonstram a utilização de abusos de determinados agentes para legitimar algumas atuações. Para ilustrar, narra um ocorrido no ano de 1986, através de pesquisa de autos criminais:

Da mesma forma, quando esses agentes realizam o trabalho de disciplinarização e repreensão ao “descaminho”, tratando-o como “contrabando”, continuam a afirmar e lançar estereótipos criminalizantes à população local ocupada na travessia de mercadorias na fronteira. Com essas mudanças, as relações entre trabalhadores envolvidos no comércio de mercadorias e “agentes do Estado” vão ganhando novas formas, na medida em que a circulação de algumas mercadorias se intensifica, combinado ao aumento do controle sobre as mesmas. Isso implica em mudanças na forma como agentes do Estado e trabalhadores interpretam e lidam com a legislação e outros elementos que interferem em suas vidas atualmente. (FIOROTTI, 2015, p. 165).

Neste ponto, a intenção aqui é demonstrar que a particularidade de alguns agentes se misturou com aspectos não normativos, na tentativa de controlar e perseguir determinados trabalhadores por conta de sua conduta que, neste ponto, é vista como um crime gerando outros potenciais problemas. Como afirma Baumann (1999), os empregados (trabalhadores) são recrutados da própria população local e sobrecarregados por outros deveres, que não são preocupação da empresa que servem. O trabalhador, seja onde estiver, é substituível em qualquer momento do processo.

2.2 - Ferramentas de controle das fronteiras no Brasil – breve contextualização.

No ano de 1996, o Brasil cria um Plano de Defesa Nacional que se desenhava como uma iniciativa para consolidar a integridade da soberania nacional, congregando esforços para a resolução de conflitos que pudessem trazer instabilidade ou insegurança do país. A respectiva política foi atualizada no ano de 2005 e novamente revisada em 2012, dando lugar a Política Nacional de Defesa.

A PND é o documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à defesa do País. Voltada prioritariamente para ameaças externas, estabelece objetivos para o preparo e o emprego de todas as expressões do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. A partir da análise das realidades que afetam a defesa da Pátria, a PND busca harmonizar as iniciativas de todas as expressões do Poder Nacional intervenientes com o tema, visando a melhor aproveitar suas potencialidades e suas capacidades. (IPEA, sem data, p.7)

Dentro do contexto do PND, surge a primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008 (IPEA, sem data) com o objetivo de estabelecer princípios com relação a defesa do país e assim, atingir os objetivos estratégicos de interesse da nação.

Sob a coordenação do Ministério da Defesa, o PND se propõe a reunir elementos para se consolidar o Poder Nacional, e que se manifesta em 5 pilares, que são a política, a economia, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (IPEA, sem data), sempre observando os ritos constitucionais e a diplomacia, quando essa estiver inserida em decisões internacionais.

Já a Estratégia de Defesa Nacional, vem com o objetivo de orientar os entes federados sob medidas e estratégias que devem ser seguidas para manter a soberania e a defesa da Pátria, sendo articulada forças entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, além das interações entre entes não governamentais.

A concepção estratégica de defesa do País, em tempo de paz ou de crise, está pautada na capacidade de dissuasão para inibir eventuais ameaças, observando o estabelecido na Constituição, nos preceitos do direito internacional e nos compromissos firmados pelo País. Nesse sentido, dissuadir não implica que, em caso de crise ou conflito, o País tenha que se limitar estritamente à realização de ações de caráter militar. No contexto de um plano mais amplo de defesa, e a fim de repelir uma eventual agressão, será empregado o Poder Nacional necessário, com vistas à decisão do conflito no prazo mais curto possível e com um mínimo de danos à integridade e aos interesses nacionais, impondo condições favoráveis ao restabelecimento da paz (IPEA, sem data, p. 33).

Dentre todas as forças que atuam no país, o Exército Brasileiro tem um papel importante: a manutenção da Garantia da Lei e da Ordem e como agente colaborador nos feitos contra a transnacionalidade dos ilícitos na faixa de fronteira e auxiliando de forma decisiva para que o território nacional continue inviolável, assim como seus interesses.

A gestão dos ilegalismos na fronteira, tanto em seu viés de aplicabilidade das normas, uma regulamentação extremamente rigorosa, cooperação entre os países e um controle de fronteiras mais efetivo, torna um corpo extremamente coercitivo, mas que em dado momento não surte o efeito que se deseja. Mesmo com estratégias robustas por parte dos governos, uma lei mais dura e uma política de combate mais efetiva não se tem uma solução efetiva a curto prazo para o combate aos crimes transfronteiriços.

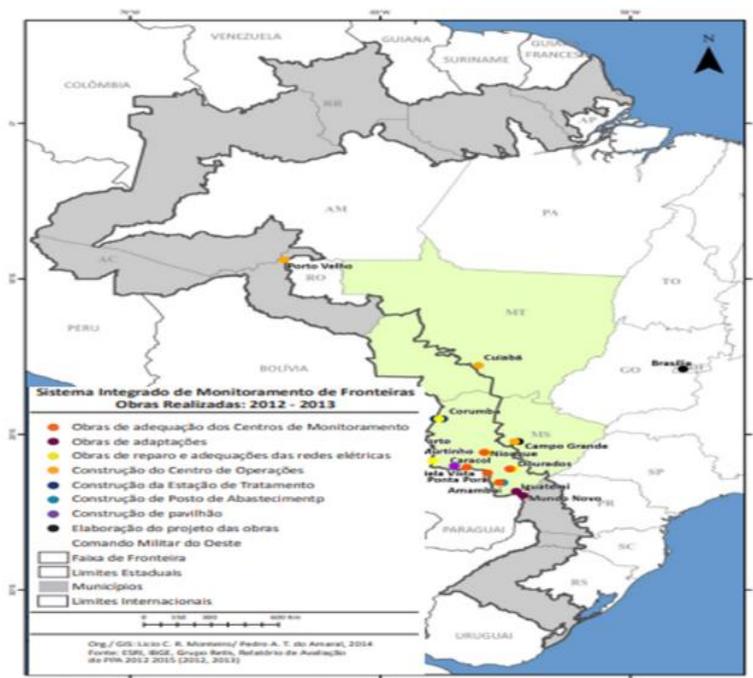
É interessante trazer que existem medidas de integração das forças de segurança e planejamentos estratégicos, sendo as principais o Plano Estratégico Fronteiras (PEF), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). O Plano Estratégico de Fronteiras foi criado através do Decreto nº 7.496/2011, envolvendo Ministério da Justiça e Receita Federal, prevendo duas

principais estruturas de cooperação nacional/internacional, os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIF) instituídos de região com cidades gêmeas (NEVES, LUDWIG, 2021). As iniciativas postas começam a pensar numa vigilância mais expressiva e dentro de um contexto de particularidades, já que se começa a ter uma integração das forças de segurança. Porém, não há informações se a troca de informação entre as agências ocorre de forma plena.

Outra ação que surge neste contexto é a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, coordenada pelo Ministério da Justiça que trouxe investimento em tecnologia e coordenação de ações assertivas para o combate aos ilícitos transfronteiriços (NEVES, LUDWIG, 2021) e uma nova visão ao enfrentamento ao crime, ao crime organizado e outras ações a longo prazo nas fronteiras.

Surge ainda dentro deste contexto, o Sistema de Vigilância de Fronteiras. O SISFRON é um projeto audaz e com um investimento de recursos de alto custo, para treinar a Marinha, Exército e Aeronáutica, no auxílio e combate, em conjunto com outras agências, nos delitos transfronteiriços. Iniciou-se as primeiras ações deste sistema de vigilância justamente sobre o crime organizado, em especial ao Primeiro Comando da Capital (NEVES, LUDWIG, 2021). Com a extensão territorial das fronteiras, surge uma urgência para frear a articulação do crime organizado nas respectivas regiões. Neste contexto, a política de defesa nacional apresenta-se com um rigor para a tentativa de combate a delitos transnacionais que tenham um potencial de lesar a nação e não tem como foco central o combate ao contrabando ou descaminho considerado de “menor” potencial.

Mapa 5 – Obras realizadas para instalação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras.



Fonte: Ludwig, 2021 (2016, p. 94).

2.3 - Os órgãos municipais, estaduais e federais de controle e seus desdobramentos frente às práticas dos delitos transfronteiriços

Foz do Iguaçu possui diversas forças de segurança⁹ atuando em frentes para a prevenção e o combate dos mais distintos crimes. Entretanto, cada força tem a sua particularidade de ação, não sendo exclusivamente o trabalho de algumas delas lidar diretamente com os ilícitos de contrabando, descaminho ou demais crimes transfronteiriços.

Porém, é interessante analisar que quando se há a unificação destas forças, surge a oportunidade, cada qual com a sua responsabilidade, em trabalhar para reprimir ao máximo tais delitos. Operações que envolvem todos os entes são organizado todos os anos para reprimir e controlar o acesso de pessoas e mercadorias em território nacional.

O controle estatal, como ferramenta de imposição, sugere determinar o que e quais elementos podem ou devem ser controlados. Os fluxos na fronteira são constantes e para garantir o funcionamento destas mesmas estruturas é fundamental o reconhecimento do poder estatal para a legitimação de sua força.

Surge um elemento que, traz à tona essa forma de controle: uma guerra contra o crime. Mas quem são os “inimigos” da “paz tributária” ou da ordem social que carregam em si uma nomenclatura que mal sabem que são rotulados? Pensar nesta característica (a da guerra) seria inapropriada, de acordo com Wacquant (2007), por três motivos:

Em primeiro lugar, guerras são empreendidas por militares contra inimigos externos da nação, enquanto o combate ao crime, independentemente do quão duro seja, envolve órgãos civis que lidam com cidadãos e detentos protegidos por uma série de direitos e que, ao invés de serem expulsos ou aniquilados, são reintroduzidos na sociedade após um período em custódia penal. Segundo, a chamada guerra declarada por autoridades federais e locais nunca foi empreendida contra o “crime” em geral. O alvo na verdade eram determinadas categorias de ilegalidades cometidas em um setor bem definido dos espaços físico e social: basicamente crimes de rua cometidos em bairros de classes e segregadas das metrópoles norte-americanas. Terceiro, e mais importante: o acionamento da luta contra o crime serviu tão-somente como pretexto e trampolim para uma reformulação do perímetro e das funções do Estado, que resultou no enxugamento (downsizing) do seu componente de welfare e no inchaço (upsizing) dos seus setores policiais, jurídicos e correccionais. (WACQUANT, 2007, p. 10)

O excerto acima comenta sobre a realidade norte-americana, mas a realidade brasileira e fronteiriça vem trazendo uma tendência a tratar o combate ao crime como um combate em nível de guerra. Essa caracterização também traz um peso subliminar na

⁹ Foz do Iguaçu possui as respectivas forças: Batalhão de Polícia Militar, Guarda Municipal, Polícia Civil, Polícia Federal, além do 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado, o Destacamento de Controle do Espaço Aéreo (FAB) e de uma Capitania Fluvial, da Marinha.

sociedade, quando se passa a ideia de que o crime, comparado a uma guerra, deve ser combatido nas mesmas proporções, com ritos sumários¹⁰.

É interessante analisar que a própria dinâmica do crime, a partir dos anos de 1970, tomou outras proporções nas sociedades modernas, inclusive como se trata o crime e o criminoso (SALLA, GAUTO, ALVAREZ, 2006), trazendo à tona uma discussão mais profunda sobre o endurecimento e o encarceramento, como forma de solucionar crimes e delitos.

Tudo isso ocorre em meio a mudanças no perfil assumido pelas políticas de segurança, envolvendo uma concepção de controle severo sobre as ilegalidades populares, a adoção de sofisticados mecanismos (muitos deles eletrônicos) de imposição de punições legais e restrições à liberdade de locomoção, privatização dos serviços de segurança, com as milícias particulares e, ao mesmo tempo, com a presença cada vez mais acentuada de empresas de prestação de serviços para as prisões e mesmo de sua gestão direta (SALLA, GAUTO, ALVAREZ, 2006, p. 331).

O endurecimento das práticas delituosas na região fronteira do Oeste paranaense mudou as dinâmicas das ações ilícitas nesta fronteira (SILVA, 2018). Entretanto, a fluidez dos delitos muda a cada tempo, em virtude de surgimento de aparatos de inteligência e vigilância investigativa do Estado. Cito como exemplo o Centro Integrado de Operações de Fronteira. O CIOF, como é conhecido, é um aparato que congrega segurança pública, controle, fiscalização e principalmente, defesa, seguindo o modelo norte americano dos *fusion centers*, implantados logo após aos atentados do 11 de setembro de 2001.

O conceito de CIOF foi inspirado nos Fusion Centers, dos Estados Unidos da América(EUA), criados a partir do atentado de 11 de setembro de 2001. Analisando-se os acontecimentos, foi verificado que havia muitas informações que estavam dispersas nas mais diversas agências americanas. A falta de comunicação entre as agências foi um fator fundamental, no sentido de não conseguir evitar os atentados. Se esses dados de inteligência tivessem sido trabalhados, conjuntamente, poderia ter sido produzido o conhecimento necessário para se desencadear uma ação preventiva, a fim de impedir aquela ação terrorista. Nesse escopo, os Fusion Centers foram instituídos para que diversas agências, dos três níveis de governo, pudessem produzir conhecimento e compartilhar informações para o cumprimento de diversas missões. (FELICIANO, 2023, p. 196)

¹⁰ Cabe aqui um parêntese, ainda sobre o assunto da punibilidade dos delitos transfronteiriços. No desenvolvimento e levantamento de dados para a escrita deste trabalho, foi-se solicitado inúmeros dados estatísticos para as mais diversas esferas de segurança pública no Brasil. Ao tentar ter acesso a documentos públicos, da quantidade de representações por parte do Ministério Público Federal, em Foz do Iguaçu, relacionado aos delitos transfronteiriços, em especial ao descaminho, o respectivo pedido foi indeferido, visto a sensibilidade das informações e como isso retrata de fato, a atuação da Receita Federal, Ministério Público Federal e da Polícia em região de fronteira. Compreendo que tais dados são de extrema importância para ações efetivas de combate aos ilícitos na região. Por outro lado, como hipótese, pode demonstrar algumas fragilidades com relação a ação de controle.

Foto 4 – Centro Integrado de Operações de Fronteira



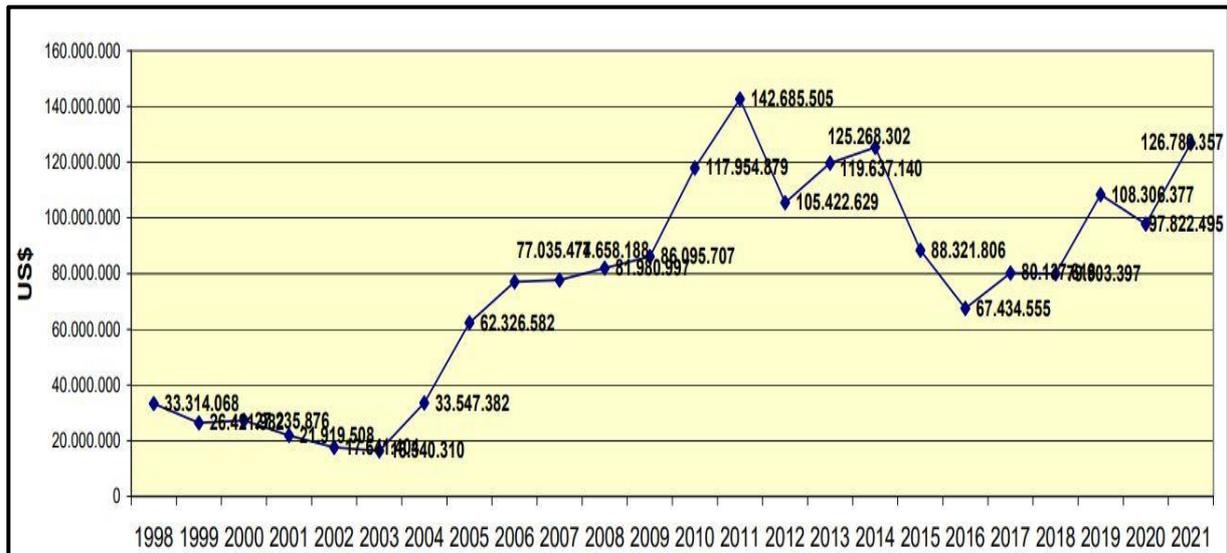
Fonte: Governo Federal (2021)

Com estes aparatos de vigilância e controle, é possível verificar uma emergência dos ilegalismos urbanos, que se marca com a ampliação das formas de controle, punição e repressão (MELO, 2019, p. 51) também na fronteira, com dinâmicas que se ramificam a partir das demandas de grandes centros urbanos.

A lei (e seu cumprimento ou não) na região de fronteira é um objeto em disputa. É algo negociado diretamente com o agente que se encontra frente ao objeto que pode ou não ser ilícito, a depender de como se tolera o delito. Sigo com o seguinte exemplo: se quero trazer cem quilos de cebola para o Brasil, a partir de qualquer de nossas fronteiras sem a devida autorização, terei meu produto recolhido por não seguir a determinação dos órgãos de vigilância em saúde. Mas se quero trazer um quilo deste produto, este pode ser tolerado, a depender do diálogo que travo com o agente. Da mesma forma, trazer um quilo ou uma tonelada, nestas condições, é proibido ou tem restrições a depender de cumprimento de legislações específicas.

Um outro dado interessante que contribui nessa direção do controle estatal é oriundo da Receita Federal do Brasil, órgão responsável pela vigilância e controle aduaneiro. O recorte abaixo demonstra uma evolução das apreensões de mercadorias entre os anos de 1998 a 2021 apenas por este órgão.

Figura 4 – Mercadorias apreendidas – valores em U\$\$



Fonte: Receita Federal do Brasil (2022)

Adaptado pelo autor.

Há uma clara percepção de que as apreensões efetuadas tiveram avanços e estagnações, demonstrando uma obstrução das práticas. Porém, não impediu que os fluxos tivessem continuidade. Criminalizou-se várias condutas, mas não impediu que as práticas continuassem, mesmo com o endurecimento e ampliação dos sistemas de vigilância e controle do Estado.

A tentativa de supressão das práticas trouxe determinantes: periodicamente, tem-se operações para coibir os delitos transfronteiriços. Por outro lado, estas operações têm data publicizadas pelos principais veículos de comunicação do Estado, o que faz que com outras práticas sejam adotadas para que o fluxo de mercadorias continue a acontecer, mesmo com as operações sendo intensificadas.

O outro aspecto faz parte de uma ação política, no qual se é necessário que os fluxos da ilegalidade ocorram, para que as instituições de Estado tenham a legitimidade e prestem contas à sociedade de que todo esse aparato é necessário para a supressão dos delitos. Ao fim das operações tudo flui como antes, como se nenhuma operação tivesse ocorrido.

Não se nega que as operações de repressão por parte do Estado, em regime de colaboração na tríplice fronteira, são importantes. Entretanto, o aparato dos dispositivos de segurança não surte efeitos a longo prazo, mesmo com toda a gama de ferramentas para coibir tais práticas.

3 O REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA: ALCANCE E LIMITAÇÕES

3.1 - Apontamentos sobre o contrabando e o descaminho no Brasil

As políticas tributárias brasileiras são datadas desde o Brasil Colônia. Com essas características, as leis são “importadas” de Portugal, com ordenamentos específicos.

As Ordenações Reais eram os ordenamentos específicos para tal.¹¹ Os delitos eram considerados de forma análoga ao contrabando, não existindo especificamente um ordenamento jurídico específico para este crime, mas havia um estabelecimento de coisas e objetos que não poderiam ser levados ou trazidos de Portugal para o exterior sem a licença do Rei (MAZUR, 2005, p. 49).

Editou-se várias normas jurídicas, que tratavam do contrabando no Brasil. As Ordenações Reais, por fazerem parte de uma realidade que não era vista no Brasil a época, eram consideradas sem lógica ou coerência e não eram códigos no sentido de corporificar normas, mas como afirma VIEIRA (2017), era um ajuntamento de leis e desordens.

Já em 1521, quando entra em vigência as Ordenações Manuelinas, o contrabando foi inserido, pormenorizando o que poderia ou não ser importado e exportado. Entre reformulações e vigência destes que viram a ser a gênese de um código penal brasileiro, instituído no período.

Após o período de vigência destas Ordenações e, logo em seguida a Proclamação da Independência, D. Pedro I sancionou um código criminal que transformou o contrabando e, agora, o descaminho em um artigo específico: o artigo 177 que dizia “Importar ou exportar gêneros ou mercadorias proibidas; ou não pagar os direitos dos que são permitidos, na sua importação, ou exportação” (BRASIL, 1830; Silva 2018, p. 354), sendo penalizado com a perda de mercadorias e multa.¹²

Na esteira da Proclamação da República, em 1890 edita-se o Código Penal Brasileiro e o crime de contrabando passou a ser considerado um crime contra a Fazenda Pública. O artigo 265 assim definiu o crime de contrabando:

Importar ou exportar, gêneros ou mercadorias proibidas; evitar no todo ou em parte o pagamento dos direitos e impostos estabelecidos sobre a entrada, saída e consumo de mercadorias e por qualquer modo iludir ou defraudar esse pagamento. (BRASIL, 1890; PRADO, 2007; SILVA, 2018).

¹¹ As Ordenações Reais eram uma sistematização jurídica que se fez em ação durante todo o período colonial no Brasil (1500-1815), compostas pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. (SILVA, 2018).

¹² Mercadorias que, sem expressa autorização do Rei de Portugal, não poderiam ser exportados, tal como exportação de ouro, moeda portuguesa, éguas, cavalos e armas, sob pena de perdimento e multa e favor da Coroa (SILVA, 2018).

Após mudanças significativas com a instauração do Estado Novo em 1937, promulgou-se um novo Código Penal em 1940 (Decreto-lei nº 2848/1940) em substituição ao Código anterior (SILVA, 2018). Este novo CPB está em vigência até os dias de hoje e o contrabando está estabelecido pelo artigo 334, que trata sobre os Crimes contra a Administração:

Art. 334. Importar ou exportar mercadoria proibida ou iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, saída ou pelo consumo de mercadoria: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (BRASIL, 1940)

No entanto, em 2014 a lei 13.008/14 alterou as disposições do crime de contrabando e de descaminho. Além de diferenciar as condutas, também tratou de forma diferenciada em relação à punição. Conforme visto, o art. 334 tratava as condutas de contrabando e descaminho de forma similar e com reclusão de um a quatro anos. Com a alteração da lei, a pena prevista para o crime de descaminho continuou a mesma, mas para o crime de contrabando foi aumentada para reclusão de dois a cinco anos.

No que se refere à tríplice fronteira, a prática de contrabando e do descaminho foi, em certo momento, uma mola propulsora do desenvolvimento local, empregando força de trabalho oriunda do término da Itaipu. Foz do Iguaçu, além de cidade turística, recebendo pessoas do mundo inteiro para conhecer as Cataratas do Iguaçu, o Parque Nacional do Iguaçu e a própria Itaipu, também trouxe para si um estigma extremamente marcante, que tornou uma cidade com marcadores negativos.

Nesta última perspectiva, a pirataria, o contrabando de armas, drogas, medicamentos e agrotóxicos, o descaminho de mercadorias industrializadas e a lavagem internacional de dinheiro ocorrem em uma região repleta de órgãos federais de fiscalização e controle. Tal situação transparece uma realidade complexa e ambígua, pois ao mesmo tempo que os estados brasileiros, argentino e paraguaio estão oficialmente presentes, se sente, por outro lado, a fragilidade dos aparelhos governamentais. (CARDIN, 2010, p. 45)

Mesmo com um aparato intenso de fiscalização e de órgãos de segurança, é interessante analisar que as apreensões oriundas do contrabando e do descaminho sofrem flutuações ao longo do tempo. Ampliando a gravidade das ações, a cooptação de agentes públicos que deveriam fiscalizar torna a situação ainda mais delicada. Suborno, corrupção e tantas outras práticas acabam auxiliando na sistematização de um aparato criminoso na fronteira e privilegia ainda mais as práticas ilícitas (CARDIN, 2010, p. 47).

O contrabando e o descaminho são problemas globais e tem trazido discussões importantes sobre a economia e a política. Importante ressaltar que as ações dos Estados nacionais com relação ao contrabando e ao descaminho vem sendo incisivas. Na China, a lei

de Comércio Externo pode tanto ser abrigada no Direito Aduaneiro como no Direito Penal. Tal lei trata especificamente do contrabando mas cabe aqui uma interessante análise para percebermos as significativas diferenças, se compararmos com as leis específicas brasileiras:

Artigo 153. O contrabando de mercadorias e artigos não mencionados nos artigos 151, 152 e 347, mencionados no artigo 153, será punido, respectivamente, de acordo com as seguintes disposições, dependendo da gravidade da infração:

1 - o contrabando de mercadorias e artigos que transportem uma imposto superior a 500.000 yuans será punido com pena de prisão superior a 10 anos ou prisão perpétua, com multa superior a 100 por cento, mas inferior a 500 por cento dos impostos sonegados, ou confisco de bens. As infrações de natureza extraordinariamente grave são punidas nos termos do n.º 4 do artigo 151.º desta lei.

2 - o contrabando de mercadorias e artigos com um imposto superior a 150.000 yuans, mas inferior a 500.000 yuans, será punido com pena de prisão superior a três anos, mas inferior a 10 anos, com multa superior a 100 por cento, mas inferior a 500 por cento dos impostos evadidos. As infrações de natureza extraordinariamente grave são punidas com pena de prisão superior a 10 anos ou prisão perpétua, com multa superior a 100 por cento mas inferior a 500 por cento dos impostos sonegados, ou confisco de bens.

3 - o contrabando de mercadorias e artigos com um imposto superior a 50.000 yuans e inferior a 150.000 ¹³yuans será punido com pena de prisão ou detenção criminal inferior a três anos, com multa superior a 100 por cento e inferior a 500 por cento dos impostos sonegados. (<https://www.refworld.org/docid/3ae6ac5314.htm>. (Tradução livre.)

Pesadas multas são lançadas quando do contrabando de produtos na China, a partir de suas leis, incluindo a prisão perpétua e, a depender das circunstâncias, a pena de morte. Tal aspecto demonstra a rigidez do país com relação a bens que são contrabandeados no respectivo território.

Obviamente, ao analisar o fragmento acima, mesmo com as pesadas multas e penas, a China não consegue controlar seus fluxos nas fronteiras, o que podemos utilizar nas fronteiras de nossa região, no qual o endurecimento penal ou a fragilização econômica dos grupos não desencoraja as ações dadas. O aumento iminente do descaminho e do contrabando não aponta que o Estado brasileiro seja fraco na aplicabilidade de suas leis e normas, mas demonstra que estas condutas operam em paralelo e é um componente essencial para as operações transfronteiriças. Em suma, as condutas legais por parte do Estado também auxiliaram na dinamização das condutas delituosas.

Em suma, o contrabando e o descaminho são uma prática econômica que carrega implicações que merecem atenção e tem raízes na sociedade. Em sua natureza fundamental, o contrabando e o descaminho é essencialmente uma atividade comercial, motivada pela procura de produtos específicos e pelos custos inerentes à sua movimentação ilegal. Se existem as práticas, existe uma demanda.

¹³ A título de conversão, o valor aproximado é de R\$ 100.000,00.

Tabela 1 – Quantidade de importadores e valores de 2017 a 2021

Ano	Quantidade	Total	VALOR	VALOR
	Importadores	Declarações (DRTU)	DESEMBARACADO (R\$)	TRIBUTOS FEDERAIS (R\$)
2017	34	200	999.787,05	249.946,78
2018	40	160	701.792,88	175.448,19
2019	74	269	1.150.369,87	287.592,42
2020	35	102	401.301,38	100.325,32
2021	57	304	1.383.575,88	345.894,00
		1.035	4.636.827,06	1.159.206,71

Fonte: Receita Federal do Brasil (Lei de Acesso a Informação)

Ao analisar os números acima, há uma percepção que a lei em si não trouxe uma mudança significativa no panorama do descaminho na região, visto que há uma quantidade de apreensões por parte dos agentes fiscalizadores pois, o circuito sacoleiro continua, apesar das atividades de combate, em uma constante reconstrução e reorganização de suas táticas. (BAUMGRATZ, CARDIN, 2021, p. 390).

3.2 - O Regime de Tributação Unificada na perspectiva da fronteira.

A primeira discussão para consolidar a instituição de um regime tributário diferenciado, para atender demandas de comércio terrestre entre Brasil e Paraguai ou um “marco zero” surge com o Projeto de Lei 2105/2007, proposto pelo Ministério da Fazenda. O texto trazia como finalidade normatizar o comércio fronteiriço dos distintos países, facilitando o comércio bilateral, com ações de simplificação do controle aduaneiro e da tributação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007). É interessante analisar que o projeto começou a caminhar logo após ser assinado o Memorando de Entendimento¹⁴ para a Promoção do Comércio e Investimento celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, neste mesmo ano de 2007.

Com a apresentação do projeto, oriundo do Poder Executivo, entre discussões e vetos ao projeto original, surge o Projeto de Lei 11.898/2009 que, logo em seguida, foi regulamentado pelo Decreto 6.956/2009. Cabe aqui um apontamento: no avanço das discussões sobre a criação da lei, em seu projeto inicial incluiu-se artigos com o propósito de

¹⁴ O respectivo documento vem com o objetivo de fortalecer o comércio bilateral entre os dois países para favorecer e fomentar novos investimentos entre ambos os países.

criar um Fundo de Recuperação Econômica de Foz do Iguaçu, que teria como objetivo prestar uma assistência financeira aos empreendimentos para a recuperação econômica da cidade.

Os recursos deste fundo, oriundos do Tesouro Nacional, teria como mediadores os órgãos de fomento federais, que seriam em momento oportuno, definidos pelo Executivo. Porém, o artigo que tratava deste Fundo de Recuperação foi vetado e, como justificativa, argumentou-se que não se poderia criar um fundo para atender aos interesses de apenas um município. Porém, a questão implícita demonstrava que a cidade poderia estar tendo dificuldades em fomentar a economia local, visto o endurecimento e o rigor de vigilância dos órgãos tributários do Brasil, levando a incluir os respectivos artigos para atender de forma imediata, interesses de grupos econômicos da cidade, que poderiam enfraquecer o comércio local com a abertura de facilidades de importação na região.

A respectiva lei traz como elemento central a simplificação de tributos para a importação de produtos oriundos do Paraguai. Entretanto, a simplificação tributária não significava a importação de qualquer produto, visto que existem regras específicas para serem atendidas dentro da respectiva lei. Em seus primeiros artigos, define-se o papel da lei:

Art. 1º Fica instituído o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação de mercadorias procedentes da República do Paraguai, nos termos desta Lei.

Art. 2º O Regime de que trata o art. 1º desta Lei permite a importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai, mediante o pagamento unificado de impostos e contribuições federais incidentes na importação, observado o limite máximo de valor das mercadorias importadas por habilitado, por ano-calendário, fixado pelo Poder Executivo, bem como o disposto no art. 7º desta Lei.

Parágrafo único. A adesão ao Regime é opcional e será efetuada na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

Art. 3º Somente poderão ser importadas ao amparo do Regime de que trata o art. 1º desta Lei as mercadorias relacionadas pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É vedada a inclusão no Regime de quaisquer mercadorias que não sejam destinadas ao consumidor final, bem como de armas e munições, fogos de artifícios, explosivos, bebidas, inclusive alcoólicas, cigarros, veículos automotores em geral e embarcações de todo tipo, inclusive suas partes e peças, medicamentos, pneus, bens usados e bens com importação suspensa ou proibida no Brasil. (SENADO FEDERAL, 2009)

Como se observa, os seus primeiros artigos já definem de forma bastante sintética as limitações daquilo que se pode importar no regime da lei. Ou seja, o RTU vem para facilitar o regime de importação, mas proíbe que produtos que não façam parte de uma lista¹⁵ possam ser importados. No que tange a norma que simplifica os tributos, ficam estabelecidas desta forma, no âmbito da Lei:

¹⁵ Lista positiva e lista negativa de produtos enquadrados no Regime de Tributação Unificado.

Art. 10. Os impostos e contribuições federais devidos pelo optante pelo Regime de que trata o art. 1º desta Lei serão calculados pela aplicação da alíquota única de 42,25% (quarenta e dois inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) sobre o preço de aquisição das mercadorias importadas, à vista da fatura comercial ou documento de efeito equivalente, observados os valores de referência mínimos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 9º desta Lei.

§ 1º A alíquota de que trata o caput deste artigo, relativamente a cada imposto ou contribuição federal, corresponde a:

I - 18% (dezoito por cento), a título de Imposto de Importação;

II - 15% (quinze por cento), a título de Imposto sobre Produtos Industrializados;

III - 7,60% (sete inteiros e sessenta centésimos por cento), a título de COFINS-Importação; e

IV - 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento), a título de Contribuição para o PIS-Pasep-Importação. (BRASIL, 2009).

A divisão das listas se dá em duas condições: lista positiva e lista negativa. A lista positiva, que se encontra em anexo ao Decreto n. 6.956/2009, traz todos os produtos que podem ser adquiridos via RTU, com produção de nota fiscal na loja de origem, ou seja, no Paraguai. São objetos que após o respectivo desembaraço, que ocorre na Ponte Internacional da Amizade, serão destinados a consumidores finais, tais como produtos informáticos, tecnológicos, eletrônicos, aparelhos de sinalização, entre outros.

Entretanto, com a variação cambial frente ao Real, muitos destes produtos acabam sendo adquiridos no mercado brasileiro, visto que as compras nas lojas autorizadas a tramitarem no RTU tem o seu valor em dólares e, dependendo da flutuação econômica, a aquisição destes produtos para eventual revenda pode não ser vantajosa. O optante pelo RTU também não terá acesso a qualquer isenção tributária ou redução no pagamento dos tributos.

A lista negativa são produtos de comercialização proibida via RTU, pois são mercadorias que podem atentar contra a saúde, a segurança pública ou precisam de outro tipo de conduta, não abarcada na respectiva lei. Dentre os principais produtos com proibição de importação no regime estão cigarros, bebidas, munições, medicamentos, embarcações e veículos usados e os componentes nele inclusos e outros produtos que já são por lei própria, com comercialização suspensa.

É possível afirmar que todos estes produtos, proibidos ou não, são adquiridos diariamente fora do RTU. A condição mais objetiva é a limitação que a lei dá com relação a quantidade e valores de importação anual, cujo “teto” está assim estabelecido pelo RTU: por ano, o regime de importação se dará até o limite de R\$ 110.000,00, dividido estes valores em

quatro trimestres-calendário; no primeiro e segundo trimestres, o valor máximo a ser importado é de R\$ 18.000,00, e no terceiro e quarto o teto máximo é de R\$ 37.000,00.

Outro aspecto importante a destacar é que, de acordo com o artigo 13 do RTU, está disciplinado o valor das multas para quem omite informações de importação ou as quantidades que ficam fora do que se está constituído na lei.

Art. 13. Aplica-se, relativamente às mercadorias submetidas a despacho ou desembaraçadas ao amparo do Regime de que trata o art. 1º desta Lei, a multa de:

I - 50% (cinquenta por cento), na hipótese de o excesso, em valor ou em quantidade, ser igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do limite máximo, em valor ou em quantidade, permitido;

II - 75% (setenta e cinco por cento), na hipótese de o excesso, em valor ou em quantidade, ser superior a 20% (vinte por cento) e igual ou inferior a 50% (cinquenta por cento) do limite máximo, em valor ou em quantidade, permitido; e

III - 100% (cem por cento), na hipótese de o excesso, em valor ou em quantidade, ser superior a 50% (cinquenta por cento) do limite máximo, em valor ou em quantidade, permitido.

§ 1º As multas de que trata o caput deste artigo aplicam-se por inobservância do limite de valor ou de quantidade no trimestre-calendário, no semestre-calendário ou no ano-calendário correspondente.

§ 2º As multas de que trata o caput deste artigo incidem sobre:

I - a diferença entre o preço total das mercadorias importadas e o limite máximo de valor fixado; ou

II - o preço das mercadorias importadas que excederem o limite de quantidade fixado. (BRASIL, 2009).

Solicitamos informações a Receita Federal sobre a quantidade de importadores que aderiram ao RTU, no período de 2012 a 2021:

Tabela 2 – Quantitativo de importadores, importações e valores de 2012 a 2021 no RTU.

Ano	Quantidade importadores	Total Declarações (DRTU)	Valor desembaraçado (R\$)	Valor tributos federais (R\$)
2012	Não disponível	40	202.886,88	50.719,25
2013	Não disponível	291	1.348.489,34	337.104,92
2014	Não disponível	343	1.718.460,07	429.602,96
2015	Não disponível	262	1.359.426,67	333.022,83
2016	Não disponível	-	-	-
2017	34	200	999.787,05	249.946,78
2018	40	160	701.792,88	175.448,19
2019	74	269	1.150.369,87	287.592,42
2020	35	102	401.301,38	100.325,32
2021	57	304	1.383.575,88	345.894,00

TOTAL	595	9.266.090,02	2.309.656,67
--------------	-----	--------------	--------------

Fonte: Organizado pelo autor, a partir dos dados abertos da Receita Federal.

Na coluna “Total Declarações (DRTU)” temos uma diferença em relação a quantidade de importadores. A explicação da Receita Federal é que um mesmo importador pode realizar mais de uma operação no RTU. Dos dados solicitados, 240 importadores realizaram operações no RTU entre 2017 a 2021. Realizando uma observação mais pontual, desde sua implantação, em nove anos o RTU gerou pouco mais R\$ 2.000.000,00 em recolhimento de tributos federais. Porém, levando em conta que durante o mesmo período, conforme dados do SINDIRECEITA¹⁶, as apreensões apenas no ano de 2021 foram de R\$ 690.000.000,00. Dado o tempo que o regime está em funcionamento, é possível afirmar que se pode ter um desinteresse por parte de agentes (políticos e econômicos) com relação a lei.

Importante perceber que as maiores operações dentro do regime se deram nos anos de 2013 e 2014, tendo-se uma flutuação ao longo do tempo. Deste modo, inferimos que existe um potencial para o RTU, entretanto se faz necessário uma ampla revisão e atualização da lei, assim como o convencimento e a facilitação de informação ao pequeno empresário sobre a possibilidade de comercializar legalmente seus produtos. (BAUMGRATZ, CARDIN, 2021, p. 407).

Solicitamos informações, via Lei de Acesso a Informação (LAI) do Governo Federal, sobre a Comissão de Monitoramento do Regime de Tributação Unificada (CMRTU), para acesso as atas das reuniões, as decisões e quais entidades de governo e privada, participavam. A resposta foi que não há ou não houve quaisquer reuniões da respectiva comissão. Ao procurarmos a Secretaria Especial da Receita Federal, a mesma nos orientou a procurar a Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade, na qual, de forma documental, informou que “que não há designação em nenhuma unidade da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade a competência de Secretaria-Executiva ou coordenação da referida CMRTU. Neste sentido, não há registros de documentos ou atas advindas das atividades da CMRTU.”

Vale aqui também apontar os valores declarados a partir da própria utilização da lei. Ao observarmos os valores por ano e o valor total desembaraçado, mais os tributos arrecadados, constatamos que existe uma problemática de atração na lei, visto que o número de operações declaradas no RTU por ano poderia ser insuficiente para manter uma estrutura de servidores e aparato técnico para atender tais demandas pela Receita Federal do Brasil.

¹⁶ <https://sindireceita.org.br/noticias/aduana/151195-receita-federal-em-foz-do-iguacu-apreendeu-mais-de-r-690-milhoes-em-mercadorias-no-ano-de-2021>

3.3 O Regime de Tributação na Ponte Internacional da Amizade

A primeira operação de importação pelo RTU ocorreu em 2012, conforme a notícia abaixo:

Ocorreu nesta sexta-feira (08/06/2012) a primeira operação de importação pelo Regime de Tributação Unificada (RTU), também conhecido como 'Lei do Sacoleiro', criado pela Lei nº 11.898, de 8/1/2009. A liberação das respectivas mercadorias foi realizada na Aduana da Ponte Internacional da Amizade (Foz do Iguaçu/PR), após o pagamento dos impostos incidentes. A operação foi realizada por uma empresa domiciliada no município de Pelotas/RS, cadastrada no RTU desde agosto/2011, que efetuou a aquisição de produtos de informática. No entanto, somente parte das mercadorias pôde ser importada pelo regime do RTU, uma vez que alguns dos produtos trazidos não constavam na lista positiva admitida para o regime. Em relação a estes, foi feita a retenção, podendo ser importados através do regime comum de importação. (<http://rtubrasil.com.br/>)

O RTU foi liberado para sua utilização em meados de 2011, mas nos chama atenção que apenas no ano de 2012 a primeira operação na Ponte Internacional da Amizade foi registrada. Interessante é que dentre os produtos da lista RTU, outros produtos continuaram pelo regime de tributação convencional.

De acordo com o deputado e relator do projeto Fernando Giacobbo, “a lei será uma das mais importantes para o Brasil para os próximos anos, vislumbrando que até o final de 2014 no Oeste do Paraná possam ser gerados mais de 20 mil empregos diretos”. Enfatizou, ainda, que “é a lei que mais vai criar empregos no Brasil” (CLICKFOZDOIGUACU, 2012). A referida fala traz um peso e, num primeiro momento, uma importância para a economia local e regional, com a possibilidade de alavancar estruturas de trabalho. A realidade, contudo, se mostrou outra.

Para comprovar essa impressão, realizei uma pesquisa de campo e uma entrevista, em agosto de 2023, com servidor da Receita Federal na Ponte Internacional da Amizade. Ao chegar no dia e hora marcados, observo uma movimentação um pouco mais “tranquila”, porém com abordagens a motos e veículos a todo momento. Em pouco mais de trinta minutos, quando aguardava o início da entrevista, observei que um servidor da RFB abordou em torno de 12 veículos. Há câmeras em pontos estratégicos na ponte, com servidores de várias forças de segurança atuando. Me chamou a atenção que existem muitos trabalhadores de empresas terceirizadas, o que denota a falta de um efetivo de servidores públicos em atividade fim.

O espaço da PIA, na área de passagem, é tenso: grande parte das pessoas que transitam por aquele espaço estão em constante desconfiança. Não há sorrisos de ambos os lados e os diálogos são curtos. Ao parar o veículo (na grande maioria, as abordagens

ocorriam em vans e táxis de origem paraguaia, assim como motos), o servidor abordava passageiros e solicitava, quando necessário, que as bagagens fossem retiradas dos veículos para a devida fiscalização.

Na via de pedestres os agentes acompanham a passagem, seja ele de grupo de pessoas ou individuais. Produtos em volumes maiores são fiscalizados e há uma atenção nos volumes menores que podem ter valor agregado muito maior, como telas de celulares, celulares e outros equipamentos informáticos, como aqueles de comercialização restrita ou proibida no Brasil, como vapors¹⁷, medicamentos e outros.

Faço aqui uma pausa, para trazer uma discussão na qual uma ação civil pública foi solicitada pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, através do Ministério Público Federal, que já apontava para as fragilidades impostas com cortes orçamentários na ordem de R\$ 1 bilhão para o ano de 2020, implicando em sérias dificuldades para uma atuação efetiva de controle e fiscalização nas fronteiras do Paraguai e da Argentina.

Para além da economia, deve-se ressaltar que a falta de efetivo na Receita Federal nas fronteiras é um enorme facilitador para o aumento da criminalidade, pois o crime organizado encontra enorme facilidade para importar armas, munições e drogas o que contribui diretamente para o crescente aumento de violência na sociedade brasileira. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, p. 6, 2022)

No que diz respeito à 9ª Região Fiscal, cuja responsabilidade abrange a fiscalização da fronteira com o Paraguai e Argentina, um levantamento realizado em 2015 pelo SINDIRECEITA indicou que os 1.500 quilômetros de fronteira eram objeto de fiscalização por parte de 223 Analistas-Tributários e 95 Auditores-Fiscais. Esses profissionais estavam distribuídos em sete postos de fronteira situados em Guaíra/PR, Santa Helena/PR, Santo Antônio do Sudoeste/PR, Capanema/PR, Foz do Iguaçu/PR, São Miguel do Oeste/SC e Dionísio Cerqueira/SC.

Há uma demonstração extremamente objetiva que a fiscalização aduaneira das fronteiras perpassa por dificuldades que são pontuais: as fragilidades estão postas e com isso há uma precarização do trabalho, com baixo número de servidores para atuar de forma plena em áreas de fronteira considerados sensíveis.

Com estes dados, sou direcionado ao entrevistado 1, auditor da Receita Federal do Brasil, que está trabalhando na cidade de Foz do Iguaçu desde 2002 e atuando como responsável pela Divisão de Bagagem na PIA desde 2016. Antes de nossa conversa este

¹⁷ Aparelho eletrônico que simula o cigarro, utilizando líquidos específicos que cria um vapor que se é inalado.

servidor estava fazendo uma fiscalização direta em um ônibus, juntamente com outros servidores e terceirizados. Pergunto diretamente sobre o RTU:

A ideia política da criação do RTU, que foi chamada de a Lei dos Sacoleiros, foi tentar criar uma legislação que permitisse que as pessoas que estariam na informalidade, fazendo transporte de muamba, se legalizassem e passassem a trazer mercadorias dentro de um regime de tributação unificado, que seria mais fácil de ser administrado, e tentar legalizar pelo menos parte das pessoas que viviam do ilícito, do contrabando e do descaminho. Em princípio essa é a ideia do RTU, a prática demonstrou que isso não foi muito efetivo, a adesão ao RTU foi pouca, e hoje a experiência mostra que os usuários do RTU, em sua grande maioria, são suspeitos. (Entrevistado 1, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu).¹⁸

Em tempo, tomo a informação durante a entrevista que circulam na respectiva ponte 40.000 (quarenta mil) veículos diariamente e que apenas 1% é fiscalizado, tendo em torno de 120 veículos apreendidos por mês. As manobras de quem pratica os atos de descaminho ou contrabando são variados, passando por fundos falsos em motos e até circulando com os próprios produtos como, por exemplo, ao entrar num caminhão com baú que foi apreendido, que serve de depósito, visualizo um patinete elétrico. O auditor fiscal me informa que este produto em específico não tem seu trâmite realizado na Ponte da Amizade e é necessário um despachante aduaneiro para realizar o desembaraço legal.

Foto 4 – Moto apreendida com preparação para transporte de mercadorias



Fonte: do Autor

Observamos que o respectivo regime, entre outras questões, enfrenta dificuldades. Aplicar o RTU possui dificuldades de ordem prática, pela quantidade mínima de operações mensais dentro do regime.

¹⁸ Arquivo mp3 (14 minutos). Em razão da natureza da função, suprimimos o nome completo do respectivo servidor, por precaução, já que o mesmo ainda atua diretamente na função.

Eu penso que o RTU precisaria passar, sim, por uma revisitação, e seria necessário, por parte tanto da Receita Federal quanto das Receitas Estaduais, uma maior fiscalização dos usuários. A impressão que nós temos, nós só fazemos o controle de entrada no país, a impressão que nós temos é que a grande maioria dos usuários está usando do RTU para operar na ilegalidade. Nós, aqui, ao longo do tempo, propusemos o descredenciamento de vários usuários do RTU, por irregularidades que a gente observou aqui, e alguns desses foram descredenciados. (Entrevistado 1, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu)

Uma hipótese a ser aventada é o desconhecimento da lei por parte daqueles considerados “micro importadores”, além da lista positiva continuar desatualizada, deixando de fora produtos com grande demanda comercial no Brasil, como equipamentos tecnológicos que, por não estar disposto na lista, não podem ser importados nesta modalidade, o que interfere na competitividade e conseqüentemente, na perda de lucros.

A outra hipótese é reforçar, a partir da fala do entrevistado, que alguns importadores estão se utilizando do regime para operar na ilegalidade.

Já vimos aqui importadores que vieram de São Paulo, Goiás e outros estados para comprar e emitir nota de uma sanduicheira ou de um ventilador, por exemplo. Não há lógica deste sujeito sair do estado de origem para apenas uma ou duas compras. Qual o custo desta viagem para este importador? É lógico que ele vem até aqui para esquentar nota fiscal e vender produtos que são fruto de descaminho com nota fiscal lícita. (Entrevistado 1, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu)

É necessário aqui abrir uma discussão sobre a instrumentalização e a manobra do RTU para cometimento de delitos tributários na fronteira. Quando perguntando sobre se o regime deve passar por uma discussão mais profunda para uma efetiva atuação, o entrevistado respondeu:

Em relação ao RTU, primeiro de tudo, isso é uma questão política. Para a Receita Federal, nós não somos consultados se a lista positiva vai mudar ou não vai mudar. A própria implantação do RTU nasceu de uma vontade política. Então, a nossa função basicamente é fiscalizar aquilo que o legislativo cria. Eu penso que para o RTU se tornar mais efetivo, teria que haver um estudo de fato sobre a tributação. Não acho, pela experiência que a gente tem, que seja muito executável, muito viável você diminuir o valor da tributação, porque na realidade essa tributação tem que existir, tem que haver um controle, porque a concorrência com os produtos, principalmente produzidos na China, é desleal. A mão de obra chinesa, dentre outras coisas, é muito mais barata do que a do restante do mundo praticamente. Então, eu acho que a tributação pode ser revista, pode haver outros intervenientes nessa questão, mas hoje a nossa impressão aqui é que o RTU foi feito de maneira impensada. Criou-se uma necessidade, acho que foi um ato político, houve um deputado que criou essa legislação, que ele quis ganhar eleitores, que seriam os sacoleiros, e está largado. O RTU, a nossa visão aqui, pelo histórico das coisas que aconteceram, ele é um fracasso. (Entrevistado 1, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu)

Porém, os produtos adquiridos via RTU possuem a segurança de serem comercializados no país de forma legal, visto ter sido realizado todo o processo do desembaraçar na aduana e pagamento dos tributos oriundos, sem o risco de perdimento, caso haja uma fiscalização. Mesmo assim, os valores adquiridos e os tributos pagos não refletem o esforço para o empreendimento da lei.

O RTU, no início, foi feito todo um sistema informatizado para controlar e como o número de usuários foi muito pequeno, o sistema acabou sendo descontinuado porque gastava-se dez vezes mais para manter o sistema no ar do que ele arrecadado. Então, o sistema foi descontinuado e os controles passaram a ser feitos de maneira local. Isso é só um dos problemas que surgiram aqui. Além do que, no início, havia toda uma estrutura de gente, de local, para atender o RTU. Como a demanda foi muito pequena, acabou sendo absorvido pela fiscalização da Ponte da Amizade, que a nossa fiscalização é de bagagem, ela não é do Regime de Tributação Unificada. Mas a gente acaba fazendo, porque é muito pequeno, acaba passando. Nós atendemos centenas de pessoas por dia, milhares de pessoas por mês, atender mais 20 ou 30 do RTU acaba sendo relativamente fácil. É complicado porque foge da nossa área de atuação. A gente tem que destinar uma pessoa para aquele atendimento, que é um atendimento demorado, mas não há estrutura da Receita Federal para uma pessoa a cada dois, três dias. Então, é isso, o RTU hoje é uma coisa realmente sem sentido. (Entrevistado 1, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu)

De fato, existia um espaço destinado exclusivamente para a tramitação do RTU. Porém, com a baixa procura, o espaço foi ocupado pela Polícia Federal do Brasil. Ou seja, foi desmobilizado pessoal e espaço por conta da baixa procura pelo regime.

Foto 5 – Local onde ocorre a operacionalização do RTU



Fonte: do Autor

Desde o início do pleno de funcionamento do regime, há uma mudança significativa de importadores e empresas no Paraguai que realizam atividades relacionadas ao RTU.

Tabela 3 – Micro importadores RTU cadastrados, ativos e exportadores paraguaios ativos (de 2012 a 2015)

Ano	Micro importadores cadastrados	Micro importadores Ativos	Exportadores paraguaios ativos
2012/2013	919	852	34
2014	1113	950	37
2015	1172	912	37

Fonte: RFB (adaptado pelo autor)

Ao observar o quantitativo de micro importadores cadastrados e ativos, com o número de lojistas autorizados a operações no regime, é extremamente baixo. Os dados acima, referentes aos anos de 2016 a 2021 não estavam disponíveis para comparação, o que prejudica a análise pormenorizada de avanços ou estagnações no processo de entrada ou saída de micro importadores. Sobre isso, o entrevistado 1 argumentou:

Não são muitas operações (no RTU), não dá nem de falar por dia, dá para falar por mês, de 10 a 20 por mês. Eu não tenho esses dados de cabeça, mas pela minha prática de andar, a gente vê quando é o importador do RTU, ele tem um tratamento diferenciado. No Brasil, devem operar mais ou menos 50 empresas com o RTU. (Entrevistado 1, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu)

Neste contexto, percebe-se que o RTU, no seu objetivo prático, não supriu a finalidade de sua criação. Em outra entrevista com uma pessoa do Paraguai que já exerceu função pública em órgão governamental do Departamento (equivalente ao Estado) de Alto Paraná, que tem como capital Ciudad del Este, o entrevistado argumentou o seguinte:

O RTU é a única ferramenta mais perto de uma solução para tirar um comércio saneado pelo crime organizado. Os parlamentares brasileiros devem entender que sanear o RTU é tirar o crime organizado do jogo. Eu acredito que não há a ferramenta perfeita, mas qualquer espaço que você tira do crime organizado, eu acho que é um passo para a direção certa. Por exemplo, para limpar uma casa que está muito suja, tem que começar pelo primeiro metro, né? Então você vai tirando, mas você tira ferramentas. Qualquer ferramenta que você puder tirar já está indo na direção certa. O que você não pode fazer, eu acredito, dizer que isso aqui não tem conserto, é deixar estragar, porque é isso que eles querem. (...). Vai desanimar, fala que não dá para fazer e então ninguém faz nada. É lucro para eles, porque isso aqui não para. Isso aqui é 24 horas todo dia. Não para, nunca. É um monstro que está crescendo cada dia que passa e alguém tem que por essa iniciativa aqui. (Entrevistado 2, agosto de 2023, entrevista concedida por telefone – Foz do Iguaçu)

Analizamos uma questão que, novamente, entra em encontro com a entrevista 1, no qual aponta-se que a operacionalização dentro do regime é operada para um sentido contrário, que não diminui e sequer encerra com o ciclo do descaminho entre as cidades e há uma problemática extremamente complexa que ainda pode estar contribuindo para que os delitos transfronteiriços continuem a se sobressair.

Mesmo com medidas para aumentar a segurança nas fronteiras, como a iniciativa da Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENAFRON), as ações ilegais continuam a funcionar e a se articularem, pois todo aparato de leis vai dispor de espaços para que a lei possa ser violada (COSTA; CARDIN, 2009, p. 06).

Levando essa questão, percebe-se que quanto mais se tem um fortalecimento ou enrijecimento do controle estatal, a sofisticação para fugir do controle também surge. Barqueiros, motoristas, olheiros, batedores e outros agentes conhecem locais, quais os melhores momentos de passagem, qual o melhor horário e qual rota seguir. Tudo isso sendo operado com uma lei existindo. É um conhecimento planejado e planejado para que nada saia errado e, se sair, que as perdas sejam mínimas. Ou seja, o processo de optar e operar no ilegal acaba sendo a melhor opção, pois não necessita de uma dispendiosa burocracia para legalizar produtos (SILVA, 2013).

O Entrevistado 2 aponta questões que a curto e médio prazo podem causar preocupações, como o financiamento de outros crimes, inclusive transnacionais:

Ele (o contrabando e descaminho) está acontecendo nos últimos 30 anos e daqui no futuro, acho que continua. A não ser que alguém invente de fazer o muro e fechar a fronteira entre Brasil e Paraguai. Se você analisar profundamente, você poderia até especular que o crescimento do PCC, do Comando Vermelho, quem sabe não é também por causa dessa fronteira aberta pro crime? Na verdade, porque vamos supor, eles ganham 1 milhão vendendo droga. Vem aqui e eles convertem isso em dez vezes, 20 vezes. Há ainda uma problemática de corrompimento de pessoas que trabalham na segurança pública pois o contrabando tem uma caixa compensadora para pagamento de facilidades. (Entrevistado 2, agosto de 2023, entrevista concedida por telefone – Foz do Iguaçu)

Percebe-se que há vários atores dentro deste processo que fazem girar uma economia do crime, economia que alimenta uma intensa rede de relacionamentos e, ao que parece, sem uma preocupação iminente da repressão estatal.

Desde o início do século XXI as forças de fiscalização e segurança, municipais, estaduais e federais, passaram a realizar investimentos em infraestrutura, equipamentos e pessoal para combater com mais força os crimes de contrabando, descaminho, tráfico de armas e drogas na região (DOLZAN, 2019, p. 50). Deste modo, há períodos de intensa

fiscalização e em outros momentos uma baixa ação. Interessante analisar que grandes operações na fronteira são informadas por jornais, na internet e de forma televisiva, dentre outras informações “sensíveis” que são, de imediato, captados pelos agentes que comentem os delitos transfronteiriços, facilitando a troca de informações entre os sujeitos.

Foto 6 – Vista das pistas de passagem na Ponte Internacional da Amizade (Sentido Foz)



Fonte: do Autor

Nosso terceiro entrevistado é presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, sediado em Foz do Iguaçu, que tem como foco o estudo sobre o desenvolvimento econômico nas fronteiras. Quando perguntado sobre a efetividade da lei, a resposta foi extremamente objetiva:

E eu acho que carece de adaptações para que isso venha ocorrer. Desses mais de dez anos (de implantação) foram suficientes para demonstrar que não houve aderência. Então é urgente que se tenham adaptações para esse tipo de legislação e junto com isso, nas novas legislações, apareceram a possibilidade dos *free shops* aqui no Brasil. Quer dizer, tudo isso acaba também concorrendo um pouco e demonstrando a fragilidade da lei. Quer dizer, quando sai a lei do *free shops*, que teve aderência em um projeto muito mais caro, muito mais custoso, muito mais trabalho para desenvolver o *free shop* e muito mais pesado. E ele teve adesão. (O RTU) não teve atrativo, ou seja, pelo mix de produtos iniciais. (Entrevistado 3, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu)

Na visão do entrevistado, a lei tenta formalizar uma prática histórica na região. Porém, os mecanismos utilizados não foram eficientes para sua efetivação. Houve um interesse

político que foi canalizado para tentar, de certa forma, angariar um público que estava a mercê da fragilidade imposta pela necessidade.

Veja o que nasceu a partir de um receio de desregular, de formalizar aquela atividade que já é histórica na região. Acho que o primeiro anseio, o espírito dessa lei, é exatamente esse. É um espírito extremamente interessante. É importante que isso aconteça. Só que os mecanismos utilizados para que isso ocorresse não foram eficientes, não foram eficazes no final da história. Acredito que uma análise a partir do que se vende mudou. (Entrevistado 3, agosto de 2023, Ponte Internacional da Amizade – Foz do Iguaçu)

É interessante observar que não houve uma diminuição dos delitos transfronteiriços (como a prática de contrabando, descaminho e evasão fiscal/tributária) com a respectiva lei. Existe uma cadeia logística muito intensa que consegue se adequar conforme a situação. Nesse sentido, Cardin (2010, p. 54) exemplifica sobre um processo consciente, mas não sensível, sobre como os trabalhadores de um circuito cotidiano e perigoso age sobre a sensibilidade do sujeito:

O bem e o mal, o ético e o antiético, o moral e o imoral, o legal e o ilegal parecem não mais reconhecerem suas definições e as suas possibilidades. Os limites que separam estas diferentes definições tornam-se fluidos, manipuláveis, garantindo a sobrevivência de milhares de trabalhadores e as relações sociais entre sujeitos ocupados nas mais distintas posições econômicas e políticas

Os trabalhadores da fronteira, envolvidos direta ou indiretamente nas práticas acima citadas, foram pautados politicamente no Brasil e, assim, pensados sob a forma de uma lei de regulamentação. Discussões nas casas legislativas do país (Câmara dos Deputados e Senado Federal) colocam em voga discussões de ordem prática para possibilitar um ordenamento nas práticas dadas especificamente entre Ciudad del Este e Foz do Iguaçu. O cerne das discussões, num primeiro momento, era o aumento das fragilidades sociais na região, como os índices de violência e estagnação econômica e a necessidade de abrigar os trabalhadores de uma economia subterrânea a uma tentativa de formalizar os mesmos. A intenção paralela à iniciativa de criação da lei vai além do critério de ordem tributária, mas também atingiria a segurança pública.

A ação da Polícia Federal para conter a atividade dos sacoleiros na fronteira do Brasil com o Paraguai, na avaliação do deputado Vitorassi (PT-PR), pode significar a instalação de calamidade pública em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Para ele, o desmonte da atividade informal atingirá quase toda a economia formal e as consequências serão dramáticas, exigindo dos governos de ambos os países investimentos na região. “Já estamos registrando uma onda de violência sem precedentes na história das fronteiras do Brasil e até riscos de saques, como consequência da fome e da falta de alternativas”, alertou. Ele observou que os reflexos

negativos da ação da Polícia Federal já são percebidos no comércio dos bairros, com muitos estabelecimentos fechando as portas. (Cardin, p. 143, 2010)

É interessante analisar que há uma ação do Estado com relação a tentativa de contenção destes delitos transfronteiriços. Porém, fez-se uma política de repressão sem a preocupação de trazer soluções ou alternativas que poderiam em dado momento auxiliar na recuperação econômica da região, pois o contrabando e o descaminho fazem circular dentro dos espaços das cidades importantes recursos para o comércio da região. Assim, não seria uma preocupação do comerciante realizar perguntas se este é ou não dinheiro oriundo de práticas ilegais.

Entre as primeiras iniciativas para controlar o trânsito de mercadorias tem-se a prática do Estado brasileiro, através de seus agentes aduaneiros que foi chamado cota zero (CARDIN, 2010), que é o rigor das fiscalizações no qual vai aprofundar ainda mais na região as práticas encobertas por este circuito e precarizar ainda mais as relações sociais da cidade, principalmente no que tange a segurança pública.

Importante ressaltar que os operadores que não optaram pelo RTU e que permaneceram à margem, são trabalhadores estereotipados pela função que exercem. Não há diferença aos olhos daqueles que não participam do processo se são ou não criminosos, sendo equiparados a traficantes ou trabalhadores de grandes redes com teias para grandes grupos que aparelham o submundo do crime no país. Aqui, a mídia teve grande influência, fazendo a comparação e não percebendo as fragilidades econômicas destes trabalhadores.

Infelizmente, a lei que, a princípio, poderia fomentar a economia local e favorecer o comércio transfronteiriço, apresenta vários problemas de cunho legal e que, a longo prazo, não se percebe ter interesse, principalmente político, para que haja uma mudança significativa no âmbito da lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar no RTU é divagar numa gama de relações que fogem do simplificado aparato de tributos. Há uma série de complexidades (sociais e econômicas, além das tributárias) que precisam ser discutidas no conjunto da sociedade e, em específico, na região de fronteira.

As problemáticas oriundas da lei, como já apontado, demonstram que o RTU é uma ferramenta que fragiliza o trabalhador, aprofundando formas de exploração oriundas da expansão do capitalismo (CARDIN, 2011, p. 167) e que facilita “dentro da lei” a venda de produtos que não são tributados. Este produtos alimentam lojas e economias em cidades distantes da Ciudad del Este e Foz do Iguaçu, movimentando dinheiro que, de alguma forma, não entra no cálculo tributário de nenhum dos países envolvidos. São valores que surgem e desaparecem quase ao mesmo tempo.

Os delitos aqui postos são apenas uma parte da complexa rede de relações e movida a tensão cotidiana. Evasão de divisas e demais ações do crime organizado são elementos truncados, mas que em algum específico momento se encontram.

Ressalto que a iniciativa de criar uma lei que poderia ir ao encontro do interesse nacional foi encaminhado, a princípio, como uma boa intenção, mas que a curto e médio prazo demonstrou-se ineficaz para combater os ilícitos tributários desta fronteira. Nesse sentido, buscamos, ao longo do texto, demonstrar as deficiências inerentes a fiscalização dos mais de dezesseis mil quilômetros de fronteira. A lei foi criada com uma intencionalidade, mas durante o seu percurso perdeu a sua noção de servir.

A região das Três Fronteiras tem um grande fluxo de atividades ilícitas, de capital, mercadorias e pessoas da América do Sul (LOZANO, 2022, p. 35). Está localizada nas margens dos Rios Iguaçu e Paraná. Tendo em vista a especificidade dessa fronteira, constatamos por meio das entrevistas o empenho dos servidores e a utilização de novas tecnologias para intensificar o controle. Contudo, a falta de um efetivo coloca essa fronteira em uma situação passiva perante a segurança deste espaço, não conseguindo ser suficiente para lidar com os diversos aspectos da faixa de fronteira.

Também se percebeu, pelas entrevistas, que a lei não deve ser reformulada ou reestruturada para melhoria de sua ação prática, pois ela é utilizada para a prática de delitos tributários e saneada pelo crime organizado.

Neste trabalho, apontamos uma parte das fragilidades que tangem ao contrabando e ao descaminho, tal como tráfico de entorpecentes, de pessoas, de armas, munições e

explosivos, biopirataria, dentre outros, continuam sendo um dos aspectos que a longo prazo devem ser explorados pelo Estado Brasileiro de forma mais intensa.

O modelo de gestão aplicado à segurança das fronteiras, atrelado a formulação (ou engessamento) de leis demonstra-se que os agentes que dinamizam os delitos transfronteiriços, sejam eles no contrabando, descaminho ou tributários, também estão se atualizando em novas práticas ao mesmo tempo das leis.

Levando em consideração a mudança do panorama da fronteira, com a elevação de Ciudad del Este a um grande entreposto comercial com sua Zona Franca, recebendo compradores de mercadorias de todo Brasil, levando os trabalhadores da fronteira a se debruçarem sobre trabalhos precários, sob riscos iminentes, mas que garantam as mínimas condições de sobrevivência. O trabalho informal é ferramenta que engendra a economia local.

Resumindo: pode-se entender que o Estado brasileiro faz esforços para combater os ilícitos transfronteiriços, porém ainda demonstram-se insuficientes com a possibilidade de viés de desinteresse, como dito anteriormente, pois os crimes tributários ou transnacionais de menor potencial não são alvo de operações e que a repressão apenas amplia as desigualdades na fronteira.

Os delitos transfronteiriços apontados não são de exclusividade desta fronteira mas, desponta especificidades que se desdobram em outros problemas, tais como o aumento do índice de trabalho precário atrelado a um grande fluxo de turismo de compras que pode ser legal, quanto ilegal.

Foz do Iguaçu, como uma cidade de fronteira, abriga aspectos que num primeiro momento podem parecer genéricos mas que, reunindo elementos, principalmente por ser uma região de fronteira e um entreposto (de mercadorias e capitais não declarados) demonstra que a fronteira possui uma face que tem seus padrões modificados a todo momento.

Sendo assim dentro deste mesmo aspecto, o RTU demonstrou-se ao longo do tempo uma medida que não consegue atender para a diminuição ou erradicação dos delitos tributários transfronteiriços. A simplificação tributária oriunda do regime não teve o resultado esperado e deve o estado brasileiro propor iniciativas e discussões com outros setores para resolver os problemas visando uma transformação do ponto de vista social, econômico e de segurança pública nas fronteiras.

Resumindo: Este trabalho não tem a intenção da crítica e dar fim a lei, tanto é que o RTU possui uma gama de soluções que poderiam demonstrar-se funcionais quando de sua aplicabilidade no quesito tributário brasileiro mas que ao longo do tempo trouxe um conjunto

de problemas, que não se esgotará caso o estado e a sociedade civil interessada no comércio exterior/transfronteiriço não discuta de forma séria e responsável sobre os rumos desta lei. Enfim, esse conjunto de fatores (e outro que podem ter escapado da análise) necessitam de novas e amplas discussões para avanços significativos de mudança da lei.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. **A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 15, n. 31, p. 137-166, jan./jun. 2009

_____. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais: a imigração brasileira no Paraguai**. Tese de Doutorado em Sociologia. Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFC, Fortaleza/Ceará: 2005.

ALBUQUERQUE, José Lindomar Coelho. CARDIN, Eric Gustavo. **Fronteiras e Deslocamentos**. Revista Brasileira de Sociologia, vol. 6, núm. 12, pp. 114-131, 2018. Disponível em: www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/350/200. Acesso em 26 dez. 2022.

ALVAREZ, G. O. **Identidades migrantes, fronteira e cidadania**. Revista de Estudos em Relações Interétnicas | Interethnica, [S. l.], v. 14, n. 2, 2014.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F. A. **Estado-Nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo**. Civitas: Revista de Ciências Sociais (Impresso), v. 13, p. 9-26, 2013. ANTUNES, Eloisa Maieski. **Estudo sobre a faixa de fronteira do Brasil**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019. Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 52. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores)

ANTUNES, R. **Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?** Revista Serviço Social & Sociedade. n. 107, p. 405-419, jul./set. 2011.

BAUMGRATZ, Deise. **Regime de Tributação Unificado: O Estado, Fronteiras e Redes**. Disponível em space.unila.edu.br/handle/123456789/2647?show=full
Baumgratz, D., & Cardin, E. G. (2021). **O Regime de Tributação Unificado (RTU) como política de controle do Circuito Sacoleiro**. Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD, 387–409. Disponível em ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13947

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BEZERRA, Gustavo Gomes. **Crime Organizado Transnacional na América do Sul: atuação das organizações criminosas e perspectivas de cooperação em Segurança do ponto de vista brasileiro**. Universidade de Brasília, 2020.

BRASIL. **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. 123 p.: il. color.

_____. **Lei 11.898/2009. Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai.** Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 2105/2007: Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai. “Projeto Sacoleiro”.** Brasília, 2007.

Canada: **Immigration and Refugee Board of Canada, China: Penalties for smuggling consumer goods into China (1994-1999),** 1 May 1999, CHN31850.E, Disponível <<https://www.refworld.org/docid/3ae6ac5314.htm>>

CARDIN, Eric Gustavo. **Sacoleiros e laranjas na tríplice fronteira: uma análise da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo.** Araraquara/SP: [s.n.], 2006.

_____. **A Expansão do Capital e as Dinâmicas da Fronteira.** Tese (Doutorado em Sociologia). Araraquara: UNESP, 2010.

CARVALHO, Thiago Rodrigues. **O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso do Sul: Discursos e Desdobramentos da Política Governamental na Fronteira.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Dourados: UFGD, 2010. Disponível em repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/780/1/ThiagoRodriguesCarvalho.pdf Acesso em 24 jan. 2023.

CONTE, Claudia Heloiza. **A Aglomeração Urbana De Fronteira De Foz Do Iguaçu/Pr, Ciudad Del Este/Py E Puerto Iguazú/Ar E Suas Dinâmicas.** Espaço & Geografia, Vol.21, No 1 (2018), 241:275. ISSN: 1516-9375

CASTRO, Isabelle Christine Somma de. **Entre a integração e a separação: dilemas da Tríplice Fronteira a partir de sua nomenclatura.** IN: (RE) definições de fronteiras: Desenvolvimento, segurança e integração/Organizadores: Fernando José Ludwig, Luciano Stremel Barros (et al). v.4, 1.Ed. p. 133-147 – Foz do Iguaçu: IDESF, 2020.

CATTA, Luiz Eduardo. **O Cotidiano de uma Fronteira: A perversidade da modernidade.** Dissertação (Mestrado em História). Santa Catarina: UFSC, 1994. Disponível em <repositorio.ufsc.br/handle/123456789/76115> Acesso em 23 jan. 2023.

CHINAGLIA, Pedro Henrique. Viana, Waleska Cariola. **Estado Westfaliano versus Estado-Nação e seus reflexos nas colônias da América Latina.** In: Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. São Paulo: USP, 2016.

COSTA, R. R. N.; CARDIN, E. G. **Táticas aplicadas por sacoleiros na realização do descaminho na Ponte da Amizade.** Alamedas, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 77, 2019. DOI: 10.48075/ra.v7i1.22681. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/22681>. Acesso em: 4 ago. 2023.

DOLZAN, Rafael Rodrigues. **A relação entre a atuação do Estado no combate ao contrabando e ao descaminho na Tríplice Fronteira e a redução populacional de Foz do Iguaçu no início do século XXI.** 2019. 79 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu.

DORFMAN, Adriana. FRANÇA, Arthur Borba Colen. ASSUMPÇÃO, Marla Barbosa. In: **Anuário Unbral das fronteiras brasileiras**, Vol 2, 2015 Porto Alegre: Editora Letra1; Instituto de Geociências-UFRGS Vol 1, 2014.

DRUCIAKI, Vinícius Polzin. **A usina hidrelétrica Itaipu Binacional na tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina: transformações territoriais e dramas no lugar**. IN: V Simposio Internacional de la Historia de la Electrificación La electricidad y la transformación de la vida urbana y social Évora, 6-11 de mayo de 2019. Disponível em www.ub.edu/geocrit/Electricidad-y-transformacion-de-la-vida-urbana/ViniciusDruciaki.pdf> Acesso em 23 jan. 2023.

FELICIANO, M. de M. P. (2023). **Operações interagências no centro integrado de operações de fronteira (CIOF)**. *Revista (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS*, 1(3), 195–221. <https://doi.org/10.59731/vol1iss3pp195-221>

FERREIRA, Max André de Araújo. **Comércio formiga fronteiriço entre e Brasil e Venezuela (2010 – 2014)** / Max André de Araújo Ferreira. – Boa Vista, 2016.

FIOROTTI, Cíntia. **História dos Trabalhadores e do trabalho na fronteira Brasil-Paraguai (1960-2015)**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós Graduação em História. Uberlândia, 2015.

FOUCAULT, Michel. **O sujeito e o poder**. In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. **Michel Foucault. Uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987. 288p.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOMES, Cristiane. **Legislação Ambiental do Mercosul e a Gestão de Recursos Hídricos na Tríplice Fronteira**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Caminhos e fronteiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (INDEC). **Población. 2010**. Disponível em: <http://www.indec.mecon.ar/nivel2_default.asp?seccion=P&id_tema=2>. Acesso em: 23 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Foz do Iguaçu, 2021**. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/foz-do-iguacu.html>> Acesso em 20 jan. 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Política de Defesa Nacional**. Sem data. Disponível em < https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/453_1.pdf> Acesso em 27 jan. 2023.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana. **As mortes violentas na Tríplice Fronteira**: números, representações e controle social. Estudo comparativo entre Brasil, Paraguai e Argentina. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2016.

LOZANO, Giovane da Silva. **Trabalhadores fronteiriços: Ambulantes paraguaios em Foz do Iguaçu**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados, 2022.

MACHADO, Lia Osório. **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, 1998, p.41-49

MARTINS, José de Souza. **O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 8(1): 25-70, maio de 1996.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Contexto, 2009.

MELO, Caroline Andressa Momente. **Circuitos transfronteiriços de drogas entre o Paraguai e o Brasil: atores e dinâmicas sociais** Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

MILANESI, Dálcio Aurélio. **Sobre a Guerra do Paraguai**. In: Revista Urutágua, revista acadêmica multidisciplinar. 2004, Nº 05, Maringá/Paraná/Brasil, www.uem.br/urutagua/06his-milanesi.htm.

MISSE, Michel. **Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 79, p. 15-38, 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. 2009. Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf> Acesso em 22 ago. 2023

NEVES, A. J. DAS; LUDWIG, F. J. **A expansão das organizações criminosas nas fronteiras da América do Sul e as iniciativas do Estado brasileiro**. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 16, n. 55, p. 1-24, 23 dez. 2021.

OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE. **O nascimento do Brasil e outros ensaios : “pacificação”, regime tutelar e formação de alteridades**. – Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016

VELHO, OG. **Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

PATRÍCIO, MARTA. **A Fronteira Moçambique-Zimbabué e os ndau: Práticas e representações transfronteiriças no distrito moçambicano de Mossurize (de 1975 à actualidade)**, *Cadernos de Estudos Africanos*, 27 | -1, 79-102.

QUEIRÓZ, Silvana. **Revisando a revisão: Genocídio Americano: A Guerra do Paraguai de J.J. Chiavenato**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Passo Fundo: 2010.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este: Vidas e vendas num mercado de fronteira** (Tese de Doutorado em Antropologia Social) UFRJ, 2004. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262950/mod_resource/content/1/Rabossi.NaS%20ruas%20de%20Ciudad%20del%20Este.pdf>. Acesso em 26 dez. 2022.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê; ALVAREZ, Marcos César. **A contribuição de David Garland: A Sociologia da Punição**. Tempo Soc., São Paulo, v. 18, n. 1, p. 329-350, Jun. 2006.

SENADO FEDERAL. **LEI Nº 11.898, DE 8 DE JANEIRO DE 2009. Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai**. Brasília: 2009. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/583523/publicacao/15743535>> Acesso em 28 jan. 2023.

SILVA, Jorge Henrique Baptista da Silva. **O Regime de Tributação Unificado (RTU) como política de controle aos trabalhadores na fronteira Ciudad del Este (PY) e Foz do Iguaçu (BRA)** In: I Congreso Paraguayo de Ciencias Sociales: Las Ciencias Sociales Ante los Retos de la Justicia Social. Asuncion, 2017. p. 918-939. Disponível em www.congresocienciasociales.org.py/wp-content/uploads/2018/10/Cap-04-Redefiniciones-en-el-mundo-del-trabajo-bajo-el-desarrollo-capitalista-contemporaneo.pdf Acesso em 26 dez. 2022.

_____. **Regime de Tributação Unificado (RTU): do descaminho a falsa perspectiva de autonomia dos sacoleiros**. Encarnación. P. 1-7, 2013. Disponível em: <https://humanidades.uni.edu.py/geofronteras/eje-2-fronterasproduccion-y-trabajo-fronteras-producao-e-trabalho/> Acesso em 03 jul. 2023.

SIMMEL, Georg. **SOCIOLOGIA: Estudos sobre as formas de socição**. Tradução Raúl Enrique Rojo. Porto Alegre, RS: Editora Fundação Fênix, 2021.

SOUZA, L. A. F. de; BARROS, R. A. L. de. **Sociedade punitiva, morte e guerra: uma releitura a partir de Michel Foucault**. Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 20, n. 38, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/7583>. Acesso em: 23 jan. 2023.

TARGIONI, Paolo. – **Por um conceito sociológico de fronteira – Indeterminação e percepção de fronteira na divisa Brasil – Bolívia**. 41º Encontro Anual da Anpocs. Disponível em < <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/spg-6/spg18-6/11958-por-um-conceito-sociologico-de-fronteira-indeterminacao-e-percepcao-de-fronteira-na-divisa-brasil-bolivia/file>> Caxambu, 2017. Acesso em 09 jan. 2022.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania no Brasil contemporâneo**. Caderno CRH 19, v. 6 n. 19 (1993): O Mundo do Trabalho e dos Trabalhadores. Salvador. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18793/12163> Acesso em 25 nov. 2022.

TELLES, Vera da Silva. **Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade.** DILEMAS - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5-6, p. 97-126, jul-ago-set/out-nov-dez 2009. Disponível em < <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7192>> Acesso em 28 ago. 2022.

TRATADO DE MADRID. Disponível em < <http://info.Incc.br/madri.html>> Acesso em 15 jan. 2023.

TURNER, Frederick Jackson. (2001 [1893]), “O significado da fronteira na história americana”. In: **KNAUSS, Paulo (org). Oeste Americano: quatro ensaios de história dos Estados Unidos da América de Frederick Jackson Turner.** 1. ed. Niterói: Ed UFF. pp. 22-55.

VARGAS, Fábio Aristimunho. **Formação das fronteiras latino-americanas.** Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em <<https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-251-formacao-das-fronteiras-latino-americanas>> Acesso em 14 jan. 2023.

VIEIRA, Hugo Otavio Tavares. **As Ordenações Filipinas: o DNA do Brasil.** Revista dos Tribunais 2015 RT vol.958 (Agosto 2015). Disponível em < http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.958.12.PDF> Acesso em 26 jan. 2023.

WACQUANT, Loïc. **O lugar da prisão na nova administração da pobreza.** Tradução: Paula Miraglia e Hélio de Mello Filho. Revista Novos Estudos. CEBRAP. Março, 2008.

Werner, Guilherme Cunha. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: Presença e Influência nas Relações Internacionais Contemporâneas.** São Paulo. Universidade de São Paulo, 2009

RTU Registra Primeira Operação de Importação em Foz do Iguaçu – Disponível em <http://rtubrasil.com.br/site/?pg=noticia&id=38>

“É a lei que mais vai gerar empregos no Brasil.” Disponível em www.clickfozdoiguacu.com.br/e-a-lei-que-mais-vai-gerar-empregos-no-brasil-disse-giacobo-sobre-o-regime-de-tributacao-unificada/

ANEXO A



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

LEI Nº 11.898 DE 8 DE JANEIRO DE 2009.

Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai; e altera as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DO REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA

Art. 1º Fica instituído o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação de mercadorias procedentes da República do Paraguai, nos termos desta Lei.

Art. 2º O Regime de que trata o art. 1º desta Lei permite a importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai, mediante o pagamento unificado de impostos e contribuições federais incidentes na importação, observado o limite máximo de valor das mercadorias importadas por habilitado, por ano-calendário, fixado pelo Poder Executivo, bem como o disposto no art. 7º desta Lei.

Parágrafo único. A adesão ao Regime é opcional e será efetuada na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

Art. 3º Somente poderão ser importadas ao amparo do Regime de que trata o art. 1º desta Lei as mercadorias relacionadas pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É vedada a inclusão no Regime de quaisquer mercadorias que não sejam destinadas ao consumidor final, bem como de armas e munições, fogos de artifícios, explosivos, bebidas, inclusive alcoólicas, cigarros, veículos automotores em geral e embarcações de todo tipo, inclusive

suas partes e peças, medicamentos, pneus, bens usados e bens com importação suspensa ou proibida no Brasil.

Art. 4º O Poder Executivo poderá:

- I - alterar o limite máximo de valor referido no caput do art. 2º desta Lei, para vigorar no ano- calendário seguinte ao da alteração;
- II - estabelecer limites máximos trimestrais ou semestrais para a utilização do montante fixado para o respectivo ano-calendário; e
- III - fixar limites quantitativos, por tipo de mercadoria, para as importações.

Art. 5º Os efeitos decorrentes dos atos do Poder Executivo previstos nos arts. 3º e 4º desta Lei serão monitorados por Comissão de Monitoramento do RTU - CMRTU, a quem compete:

- I - acompanhar a evolução do fluxo de comércio entre o Brasil e o Paraguai;
- II - monitorar e acompanhar eventuais impactos das importações realizadas sob o RTU no que tange à observância da legislação brasileira aplicável aos bens importados.

§ 1º A Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB tornará públicos, mensalmente, os dados estatísticos sobre o fluxo de comércio, quantidades e valores, dentro do Regime.

§ 2º Em decorrência das informações coletadas e das análises realizadas, a Comissão poderá recomendar modificações na relação de que trata o art. 3º desta Lei e a revisão dos limites previstos no art. 4º desta Lei.

Art. 6º A Comissão de que trata o art. 5º desta Lei será composta por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério das Relações Exteriores, de entidades representativas do setor industrial, incluindo uma do Pólo Industrial de Manaus, de comércio e de serviços, e das 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, conforme dispuser o Regulamento.

§ 1º A Comissão será coordenada de acordo com o Regulamento.

§ 2º A Comissão reunir-se-á ordinariamente a cada 3 (três) meses e extraordinariamente por determinação do seu Coordenador.

§ 3º O Coordenador poderá convidar para participar das reuniões outras partes interessadas nos temas a serem examinados pela Comissão, bem como entidades representativas de segmentos da economia nacional afetados direta ou indiretamente pelos efeitos desta Lei.

CAPÍTULO II

DA OPÇÃO PELO Regime de Tributação Unificada - RTU

Art. 7º Somente poderá optar pelo Regime de que trata o art. 1º desta Lei a microempresa optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES NACIONAL, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º Ao optante pelo Regime não se aplica o disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 2º A operação de importação e o despacho aduaneiro poderão ser realizados pelo empresário ou pelo sócio da sociedade empresária, por pessoa física nomeada pelo optante pelo Regime ou por despachante aduaneiro.

§ 3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil disciplinará os termos e condições de credenciamento das pessoas de que trata o § 2º deste artigo.

CAPÍTULO III

DO CONTROLE ADUANEIRO DAS MERCADORIAS

Art. 8º A entrada das mercadorias referidas no caput do art. 3º desta Lei no território aduaneiro somente poderá ocorrer em ponto de fronteira alfandegado especificamente habilitado.

§ 1º A habilitação a que se refere o caput deste artigo fica condicionada à adoção de mecanismos adequados de controle e facilitação do comércio desde a aquisição das mercadorias até o seu desembaraço e posterior comercialização, a serem ajustados pelos órgãos de controle aduaneiro do Brasil e do Paraguai.

§ 2º A habilitação de que trata o caput deste artigo será outorgada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil quando implementados os mecanismos de controle de que trata o § 1º deste artigo.

§ 3º Decorrido o prazo de 30 (trinta) dias da entrada no recinto alfandegado onde será realizado o despacho aduaneiro de importação ao amparo do Regime, sem que tenha sido iniciado ou retomado o respectivo despacho aduaneiro, por ação ou por omissão do optante pelo Regime, a mercadoria será declarada abandonada pela autoridade aduaneira e destinada na forma da legislação específica.

CAPÍTULO IV

DO PAGAMENTO E DA ALÍQUOTA

Art. 9º O Regime de que trata o art. 1º desta Lei implica o pagamento dos seguintes impostos e contribuições federais incidentes na importação:

- I - Imposto de Importação;
- II - Imposto sobre Produtos Industrializados;
- III - Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - COFINS-Importação; e
- IV - Contribuição para o PIS/Pasep-Importação.

§ 1º Os impostos e contribuições de que trata o caput deste artigo serão pagos na data do registro da Declaração de Importação.

§ 2º O optante pelo Regime não fará jus a qualquer benefício fiscal de isenção ou de redução dos impostos e contribuições referidos no caput deste artigo, bem como de redução de suas alíquotas ou bases de cálculo.

§ 3º O Regime poderá incluir o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS devido pelo optante, desde que o Estado ou o Distrito Federal venha a aderir ao Regime mediante convênio.

Art. 10. Os impostos e contribuições federais devidos pelo optante pelo Regime de que trata o art. 1º desta Lei serão calculados pela aplicação da alíquota única de 42,25% (quarenta e dois inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) sobre o preço de aquisição das mercadorias importadas, à vista da fatura comercial ou documento de efeito equivalente, observados os valores de referência mínimos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 9º desta Lei.

§ 1º A alíquota de que trata o caput deste artigo, relativamente a cada imposto ou contribuição federal, corresponde a:

- I - 18% (dezoito por cento), a título de Imposto de Importação;
- II - 15% (quinze por cento), a título de Imposto sobre Produtos Industrializados;
- III - 7,60% (sete inteiros e sessenta centésimos por cento), a título de COFINS-Importação; e
- IV - 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento), a título de Contribuição para o PIS-Pasep-Importação.

2º O Poder Executivo poderá reduzir ou restabelecer a alíquota de que trata o caput deste artigo, mediante alteração dos percentuais de que tratam os incisos I e II do § 1º deste artigo.

CAPÍTULO V

DAS OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Art. 11. O documento fiscal de venda emitido pelo optante pelo Regime de que trata o art. 1º desta Lei, de conformidade com a legislação específica, deverá conter a expressão “Regime de Tributação Unificada na Importação” e a indicação do dispositivo legal correspondente.

CAPÍTULO VI

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 12. O optante pelo Regime de que trata o art. 1º desta Lei será:

- I - suspenso pelo prazo de 3 (três) meses:
 - a) na hipótese de inobservância, por 2 (duas) vezes em um período de 2 (dois) anos, dos limites de valor ou de quantidade estabelecidos para as importações;
 - b) quando vender mercadoria sem emissão do documento fiscal de venda; ou
 - c) na hipótese em que tiver contra si ou contra o seu representante decisão administrativa aplicando a pena de perdimento da mercadoria;
- II - excluído do Regime:
 - a) quando for excluído do Simples Nacional;
 - b) na hipótese de acúmulo, em período de 3 (três) anos, de suspensão cujo prazo total supere 6 (seis) meses;
 - c) na hipótese de atuação em nome de microempresa excluída do Regime ou no interesse desta; ou
 - d) na hipótese de importação de mercadoria que não conste da lista positiva.

§ 1º Aplica-se, no que couber, o disposto no art. 76 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, para efeitos de aplicação e julgamento das sanções administrativas estabelecidas neste artigo.

§ 2º Nas hipóteses de que trata o inciso II do caput deste artigo, a microempresa somente poderá requerer nova adesão após o decurso do prazo de 3 (três) anos, contados da data da exclusão do Regime.

§ 3º As sanções previstas neste artigo não prejudicam a aplicação de outras penalidades cabíveis e das sanções previstas no art. 76 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, quando for o caso.

Art. 13. Aplica-se, relativamente às mercadorias submetidas a despacho ou desembaraçadas ao amparo do Regime de que trata o art. 1º desta Lei, a multa de:

I - 50% (cinquenta por cento), na hipótese de o excesso, em valor ou em quantidade, ser igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do limite máximo, em valor ou em quantidade, permitido;

II - 75% (setenta e cinco por cento), na hipótese de o excesso, em valor ou em quantidade, ser superior a 20% (vinte por cento) e igual ou inferior a 50% (cinquenta por cento) do limite máximo, em valor ou em quantidade, permitido; e

III - 100% (cem por cento), na hipótese de o excesso, em valor ou em quantidade, ser superior a 50% (cinquenta por cento) do limite máximo, em valor ou em quantidade, permitido.

§ 1º As multas de que trata o caput deste artigo aplicam-se por inobservância do limite de valor ou de quantidade no trimestre-calendário, no semestre-calendário ou no ano-calendário correspondente.

§ 2º As multas de que trata o caput deste artigo incidem sobre:

I - a diferença entre o preço total das mercadorias importadas e o limite máximo de valor fixado; ou II - o preço das mercadorias importadas que excederem o limite de quantidade fixado.

Art. 14. Aplica-se a multa de 100% (cem por cento) sobre a diferença de preço das mercadorias submetidas a despacho ou desembaraçadas ao amparo do Regime de que trata o art. 1º desta Lei quando:

I - a mercadoria declarada não for idêntica à mercadoria efetivamente importada; ou

II - a quantidade de mercadorias efetivamente importadas for maior que a quantidade declarada.

Parágrafo único. A multa prevista no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando a mercadoria estiver sujeita à pena de perdimento prevista no inciso XII do caput do art. 105 do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966.

Art. 15. Na ocorrência de mais de uma das condutas infracionais passíveis de enquadramento no mesmo inciso ou em diferentes incisos dos arts. 13 e 14 desta Lei, aplica-se a multa de maior valor.

CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. A redução da multa de lançamento de ofício prevista no art. 6º da Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991, e o disposto nos arts. 18 e 19 da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, não se aplicam às penalidades previstas nesta Lei.

Art. 17. A aplicação das penalidades previstas nesta Lei não elide a exigência dos impostos e contribuições incidentes, a aplicação de outras penalidades cabíveis e a representação fiscal para fins penais, quando for o caso.

Art. 18. A exclusão da microempresa do Regime poderá ser efetuada a pedido, não se aplicando o disposto no § 2º do art. 12 desta Lei.

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará as disposições contidas nesta Lei e disporá sobre os mecanismos e formas de monitoramento do impacto do Regime na economia brasileira.

Art. 20. (VETADO)

Art. 21. (VETADO)

Art. 22. (VETADO)

Art. 23. (VETADO)

Art. 24. O caput do art. 3º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“Art. 3º

.....

X - vale-transporte, vale-refeição ou vale-alimentação, fardamento ou uniforme fornecidos aos empregados por pessoa jurídica que explore as atividades de prestação de serviços de limpeza, conservação e manutenção.

.....” (NR)

Art. 25. O caput do art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“Art. 3º

.....

X - vale-transporte, vale-refeição ou vale-alimentação, fardamento ou uniforme fornecidos aos empregados por pessoa jurídica que explore as atividades de prestação de serviços de limpeza, conservação e manutenção.

.....” (NR)

Art. 26. Os produtos industrializados na área de livre comércio de importação e exportação de que tratam as Leis nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989, nº 8.210, de 19 de julho de 1991, nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e nº 8.857, de 8 de março de 1994, ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional.

§ 1º A isenção prevista no caput deste artigo somente se aplica a produtos em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional,

provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral, exceto os minérios do Capítulo 26 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, ou agrossilvopastoril, observada a legislação ambiental pertinente e conforme definido em regulamento.

§ 2º Excetua-se da isenção prevista no caput deste artigo as armas e munições, o fumo, as bebidas alcoólicas, os automóveis de passageiros e os produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvos os classificados nas posições 3303 a 3307 da NCM, se destinados, exclusivamente, a consumo interno nas áreas de livre comércio referidas no caput deste artigo ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processoproductivo básico e observada a preponderância de que trata o § 1º deste artigo.

Art. 27. A isenção prevista no art. 26 desta Lei aplica-se exclusivamente aos produtos elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos tenham sido aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Art. 28. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.1.2009