

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

**RAFAEL FRANCISCO FRANÇA**

**GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS NO BRASIL:  
RISCOS E DESAFIOS**

**Porto Alegre**

**2018**

**RAFAEL FRANCISCO FRANÇA**

**GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS NO BRASIL:  
RISCOS E DESAFIOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Coorientadora: Prof. Dra. Adriana Dorfman

**Porto Alegre**

**2018**

#### CIP - Catalogação na Publicação

França, Rafael Francisco  
Gestão securitária de fronteiras no Brasil:  
riscos e desafios / Rafael Francisco França. -- 2018.  
345 f.  
Orientador: Érico Esteves Duarte.  
  
Coorientadora: Adriana Dorfman.  
  
Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.  
  
1. Fronteiras. 2. Gestão Securitária. 3. Polícia  
de Fronteiras. I. Duarte, Érico Esteves, orient. II.  
Dorfman, Adriana, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**RAFAEL FRANCISCO FRANÇA**

**GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS NO BRASIL:  
RISCOS E DESAFIOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 29 de maio de 2018.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman  
UFRGS

---

Prof. Dr. Alexandre dos Santos Cunha  
IPEA

---

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz  
UnB

Dedico este trabalho a Flavia de Carvalho Santos Silva, companheira em muitos desafios. Por ter sempre acreditado.

A Maria Helena França, exemplo de perseverança.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Dr. **Érico Esteves Duarte**, incansável em ajudar e guiar meus passos durante todo o período de pesquisas. Presente em todos os momentos, Dr. Érico demonstrou ter o dom de provocar no aluno o desejo pelo progresso e pela melhor apresentação dos argumentos. Foram diversas reuniões de orientação, algumas por meio de aplicativos, em horários variados e até mesmo durante o descanso do orientador. Ao meu orientador, minha gratidão e admiração.

O exemplo de dedicação aos estudos fronteiriços e o comprometimento com a excelência em tudo o que faz são apenas algumas das qualidades da Dr<sup>a</sup> **Adriana Dorfman**, minha coorientadora durante esse período de pesquisas, de progressos e de muito aprendizado. Em cada sessão de orientação e em cada encontro, várias lições sobre docência em nível superior, sobre pesquisas e, principalmente, sobre a realidade em fronteiras. Posso dizer que fui um privilegiado em compartilhar desses momentos.

Ao Dr. **Robson Coelho Cardoch Valdez**, professor e guia, por proporcionar o aprendizado e as noções básicas das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos, essenciais na seleção do programa. Foi durante as conversas com esse profissional que consegui entender um pouco mais sobre a missão de pesquisa e acerca da instigante tarefa de enfrentar desafios nestes assuntos. Para o Dr. Robson, sempre tarefa bastante fácil.

Ao Professor Dr. **Christian Leuprecht**, da Queen's University, instituição de nível superior situada em Kingston/ON, Canadá, por toda a ajuda e pelos conselhos durante o período de doutorado-sanduíche naquela universidade. Para o Professor Christian, a orientação é mais que uma simples passagem, tangenciando essa atividade o conceito de fraternidade entre orientador e orientado.

Agradeço ao policial **Jeff Thompson**, da Kingston Police Force, e a **Todd Hataley**, da RCMP, pelos contatos repassados e pelas orientações. Também, a **Tim Trombley**, da Ontario Provincial Police, o qual até mesmo acolheu-me em sua casa durante período de pesquisas em Niagara Falls/ON. Um especial agradecimento às famílias desses policiais, os quais demonstraram que as vicissitudes do trabalho acabam por unir profissionais de diferentes regiões em torno de problemas semelhantes.

Um forte agradecimento ao Dr. **Rodrigo Fracalossi de Moraes**, com quem tive a honra de compartilhar um período de pesquisas na Exeter University, junto ao evento *Grand Challenge* daquela universidade inglesa em junho de 2017. Foi durante as conversas com esse

pesquisador que ouvi uma das frases que me fizeram continuar em frente, apesar do esgotamento sempre aos portões: *a missão da Academia é descobrir a verdade*.

Gostaria também de agradecer ao Responsável pelo controle de imigração no Aeroporto de Ben Gurion, Tel Aviv/IL, **Igal Dukhan**, pela oportunidade de conhecer o trabalho realizado na complexa estrutura israelense para segurança naquela região e também no Porto de Entrada no Rio Jordão. Da mesma forma, agradeço à equipe do *Strategy and Security Institute*, da Exeter University, em Exeter/Reino Unido, na pessoa do Dr. **Martin Robson**, pesquisador e professor daquela universidade, com quem tive a honra de trocar experiências no decorrer do período fora do país.

Ainda, um agradecimento especial ao Coronel da Brigada Militar **Emílio Barbosa Teixeira**, por reforçar minhas convicções sobre a necessidade de mudanças, isso a partir de sua larga experiência em policiamento de fronteira e no comando de unidades na região. Também devem ser feitos agradecimentos a **Alexandre Vasconcelos**, Chefe da Receita Federal em Bagé/RS, por suas opiniões e indicações de consultas sobre o assunto. Da mesma forma, ao Dr. **Leonei Maruí Moura de Almeida**, Delegado de Polícia Federal, e ao Dr. **Alessandro Maciel Lopes**, também Delegado de Polícia Federal, pelos conhecimentos repassados em conversas e encontros nos quatro anos de desenvolvimento desta pesquisa. Por fim, ao Dr. **Mauro Spósito**, Delegado de Polícia Federal já aposentado, mas que mantém vivos em seu coração a vontade de proteger a fronteira e o desejo de fazer da Polícia Federal uma instituição mais eficiente.

Ressalta-se que eventuais equívocos na interpretação dessas leituras e análises são de responsabilidade exclusiva do autor.

À Coordenação **CAPES**, pela bolsa que propiciou meus estudos e minhas pesquisas no Canadá, no Reino Unido e em Israel entre abril e setembro de 2017. Também, à **Escola Superior de Polícia (ESP)**, vinculada à Academia Nacional de Polícia em Brasília/DF, pelo apoio e pela oportunidade de aprendizado, reforçando o compromisso da Polícia Federal com a pesquisa e com o fortalecimento de seu efetivo em busca de soluções para os problemas em diversas áreas do conhecimento.

A minha amiga Dr<sup>a</sup> **Viviane Bischoff**, Professora na UNIVATES, em Lajeado/RS, pela ajuda e pela confiança durante momentos difíceis, onde as dúvidas sobre os rumos a seguir quase que puseram tudo a perder. A **Lander Drummond Costa**, oficial na reserva do Exército Brasileiro, exemplo de caráter e de compromisso com os ideais brasileiros.

## RESUMO

Esta tese tem por fundamento analisar o modelo brasileiro para controle securitário de fronteiras, objetivando um diagnóstico conceitual, o estabelecimento de parâmetros a partir de comparações em descrições relativas a outros sistemas, a análise de recorte espacial de pesquisa e a exposição de argumentos a favor e contrários à criação de uma polícia de fronteiras no Brasil. Admite-se que o sistema atual se encontra bastante limitado, com reflexos em atividades de gestão inerentes ao controle da entrada e da saída de pessoas, mercadorias e bens pelos limites estatais do país, com reflexos na produção de conhecimentos que poderiam resultar em tomadas de decisões importantes para melhorar a gestão da faixa de fronteira. Em detrimento da constante ameaça de maior militarização da gestão securitária, este trabalho traz exemplos de sistemas em que a diversificação de funções, por meio de gestões descentralizadas e mescladas, vem alcançando melhores resultados, com atendimento ao comércio e à circulação de pessoas. Prioriza-se a geografia de fluxos, com obediência à manutenção da porosidade mitigada da fronteira, fixando-se o entendimento de fronteira como local de trocas comerciais e interações sociais, aberta ao desenvolvimento. Todavia, esses objetivos somente serão alcançados com a reformulação do sistema de controle brasileiro, o que depende de nova divisão de atribuições na gestão securitária da faixa de fronteira atual.

**Palavras-chave:** Fronteiras. Gestão securitária. Polícia de fronteiras.

## **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to analyze the Brazilian model for the security control of boundaries, aiming at a conceptual diagnosis, the establishment of parameters based on comparisons in descriptions related to other systems, the analysis of spatial research clipping and the presentation of arguments in favor and against the creation of a border guard in Brazil. It is assumed that the current system is quite limited, with repercussions on management activities inherent in the control of the entry and exit of people, merchandises and goods across the geographical limits of the country, with repercussions on the production of knowledge that could result in decisions to improve the management of the border area. To the detriment of the constant threat of greater militarization of the security management, this work presents examples of systems in which the diversification of functions, through decentralized and mixed management, has been achieving better results, attending to the trade and the circulation of people. Priority is given to the geography of flows, obeying the maintenance of the bordered porosity, establishing the border understanding as a place of commercial exchanges and social interactions, open to development. However, these objectives will only be achieved by reformulating the Brazilian control system, which depends on a new division of responsibilities in the management of the current border area.

**Keywords:** Borders. Security management. Border police.

## LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

ABC	Automated Border Control
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACI	Área de Controle Integrado
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANP	Academia Nacional de Policía
BEST	Border Enforcement Security Taskforce
BPFRON	Batalhão de Polícia de Fronteira
CBSA	Canadian Border Service Agency
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CTA	Clandestine Transnational Actors
DGA	Dirección General de Aduanas
DHS	Department of Homeland Security
DNM	Dirección Nacional de Migraciones
DOF	Departamento de Operações de Fronteira
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
ENP	European Neighborhood Policy
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
FAST	Free and Secure Program
FLECT	Federal Law Enforcement Centers
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency
GEFRON	Grupo Especial de Fronteira
GGI-FRON	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras
GOF	Grupo de Operações de Fronteira
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBET	Integrated Border Enforcement Team
ICE	Immigration and Customs Enforcement
IRCC	Immigration, Refugees and Citizenship Canada
ISAC	Information Sharing and Analysis Centers
KPF	Kingston Police Force

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	North American Free Trade Agreement
ONU	Organização das Nações Unidas
OPP	Ontario Provincial Police
PAPF	People's Armed Police Force
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PF	Polícia Federal
PIBA	Population Immigration Border Control Agency
PNU	Polícia Nacional do Uruguai
PoE	Port of Entry
PFron	Polícia Preventiva de Fronteiras
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PSA	Policía de Seguridad Aeroportuaria
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RFB	Receita Federal do Brasil
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SISME	Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
TCU	Tribunal de Contas da União
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USCBP	U.S. Customs and Border Protection
USCG	United States Coast Guard
USBP	U.S. Border Patrol
US-VISIT	United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology
WHTI	Western Hemisphere Travel Initiative

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>FRONTEIRA, SEGURANÇA E TERRITÓRIO .....</b>	<b>24</b>
2.1	FRONTEIRA: CONTROLE E VIGILÂNCIA .....	33
2.2	SEGURANÇA E APARÊNCIA DE ORDEM: A BUSCA PELO EQUILÍBRIO.....	43
2.3	TERRITÓRIO: O QUE FAZ UMA POLÍCIA DE FRONTEIRAS.....	58
<b>3</b>	<b>GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS.....</b>	<b>67</b>
3.1	O CONTROLE DE UMA “INSTITUIÇÃO” CHAMADA FRONTEIRA .....	70
3.2	PRESENÇA ESTATAL: COMPLEXIDADES E AMBIGUIDADES.....	76
3.3	O QUE SIGNIFICA GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS. ....	83
<b>4</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DE ALGUNS MODELOS DE GESTÃO.....</b>	<b>91</b>
4.1	ESTUDO COMPARADO EM BORDER CONTROL.....	92
4.1.1	Controle de fronteiras nos Estados Unidos .....	95
4.1.2	Controle de fronteiras no Canadá.....	121
4.1.3	Controle de fronteiras na União Europeia. ....	135
4.1.4	Controle de fronteiras em Israel .....	147
4.1.5	Controle de fronteiras na Rússia.....	152
4.1.6	Controle de fronteiras na China.....	158
4.1.7	Controle de fronteiras no Uruguai.....	165
4.1.8	Controle de fronteiras na Argentina.....	172
4.2	ANÁLISE COMPARATIVA.....	179
<b>5</b>	<b>MODELO SECURITÁRIO BRASILEIRO PARA GESTÃO DE FRONTEIRAS .</b>	<b>185</b>
5.1	O CONTROLE MIGRATÓRIO.....	199
5.2	A ATUAÇÃO ALFANDEGÁRIA.....	203
5.3	CONTROLE E VIGILÂNCIA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES BRASILEIRAS ..	209

5.4	AS OPERAÇÕES PERMANENTES E OS PROGRAMAS ESTRUTURAIS .....	213
5.5	ELEMENTOS PARA UMA POLÍCIA DE FRONTEIRAS .....	219
<b>6</b>	<b>ANÁLISES SOBRE QUATRO PORTOS DE ENTRADA .....</b>	<b>225</b>
6.1	OBTENÇÃO DOS DADOS E ANÁLISES DE CAMPO .....	226
6.2	BREVES NOTAS SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO ANALISADA. ... .....	231
6.3	A PASSAGEM PELO POSTO AVANÇADO EM ACEGUÁ/BR, DIVISA COM ACEGUA/UY .....	238
6.4	A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS, BENS E INFORMAÇÕES POR RIVERA/UY E SANTANA DO LIVRAMENTO/BR.....	244
6.5	CONTROLE E VIGILÂNCIA NO PONTO DE PASSAGEM EM QUARAÍ/BR ...	249
6.6	A FRONTEIRA COM A ARGENTINA EM URUGUAIANA/BR .....	252
<b>7</b>	<b>CRIAÇÃO DA GUARDA DE FRONTEIRA NO BRASIL .....</b>	<b>257</b>
7.1	A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DA GUARDA .....	259
7.1.1	A falta de atividades interagências.....	263
7.1.2	A atuação constabular entre portos de entrada.....	279
7.1.3	As lacunas e as sobreposições existenteS .....	288
7.2	ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À CRIAÇÃO DA POLÍCIA DE FRONTEIRAS NO BRASIL .....	296
7.2.1	A viabilidade do modelo existente .....	297
7.2.2	O treinamento e a manutenção de mais uma força policial.....	303
7.2.3	As consequências da militarização da gestão securitária.....	307
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>314</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>324</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A extensão das fronteiras sempre será destaque na agenda de segurança de qualquer Estado, considerando-se neste contexto a prevalência da soberania, a necessidade da permissão de circulação de mercadorias, a saída e a entrada de pessoas e a repressão à criminalidade, mantendo-se os *indesejáveis* longe do território nacional e evitando que riquezas dele saiam. Estes são alguns dos aspectos geralmente considerados quando se pensa em tais regiões também no Brasil.

Para uns, fronteira é região a ser gerida, desenvolvida e não cercada. Fronteira não admite fechamento, militarização ou isolamento permanentes. Para outros, deve haver fortalecimento do aparato securitário, com emprego das Forças Armadas, incentivo à fixação de servidores públicos e maior presença do Estado. Alguns querem gerir a fronteira, promovendo seu desenvolvimento e opondo-se ao seu fechamento; outros, porém, querem apenas fecha-la, com maior controle sobre o que entra e sai. Para além da *aparente* contradição, as opiniões são divergentes e seguem variando entre aproximação e distanciamento em relação aos limites estatais.

Os aspectos acima expostos são elementares para o entendimento do complexo assunto gestão de fronteiras. Todavia, ainda é tema envolto em várias complicações, haja vista os diversos interesses sobre a questão, seja em matéria corporativista ou comercial, seja no que tange ao exercício da soberania por parte do Estado. O território brasileiro e o modo como o país lida com suas fronteiras e seus limites, todavia, não poderiam deixar de ser analisados a partir de parâmetros condizentes à extensão da linha e ao número de países com que faz fronteira. Com quase dezessete mil quilômetros a serem guardados e fiscalizados, faz-se necessário pensar estratégias no modo de fazê-lo, levando-se em conta diversos fatores. Dentre eles, sem dúvidas, segurança nacional, segurança pública, migração, controle alfandegário/aduaneiro, fiscalização fitossanitária, territórios étnicos etc.

Merece ser observado que a evolução dos acontecimentos desde a conquista do território pelos europeus e a conseqüente colonização não favoreceram a integração. Ocorre que os países vizinhos instalaram seus centros urbanos longe da linha de fronteira com o Brasil, pelo menos os maiores, e as suas capitais também, isso da Guiana Francesa até o Uruguai. Basta analisar os mapas. Da mesma forma, o país tem seus núcleos urbanos principais e as regiões industrializadas fixadas ao longo da parte leste de seu território, voltados para o Oceano Atlântico. Grande parte da zona de fronteira no Brasil está localizada

em áreas isoladas e pouco povoadas.

Em épocas de campanhas eleitorais no Brasil discute-se o controle e a vigilância das fronteiras. Há diversos encontros em vários níveis do poder estatal e não estatal em que são propostos acordos de cooperação que, na grande maioria dos casos, durarão apenas o prazo do mandatário vencedor no pleito, isso se realmente forem implementados. Em seguida, novos parâmetros são encontrados para enfrentamento da questão, sem que haja a continuidade necessária à maturação dos métodos anteriormente desenhados.

Por isso, é preciso dizer que o Brasil é um dos únicos países com grandes extensões de terra que ainda não possui uma polícia de fronteiras estabelecida e realmente operante. Diuturnamente, aponta-se a região como fonte de armas, drogas, munições, contrabando e muitos outros males que “alimentam” o crime organizado nas regiões metropolitanas brasileiras. Mesmo assim, e apesar dos programas governamentais para a região nos últimos anos, não se tem ainda um modelo a ser implementado. Há carência de interoperabilidade entre as agências que atuam na fronteira, não existindo um comando central atuante que forneça parâmetros e organize a atuação de cada instituição, cobrando resultados.

A atuação de forças constabulares tornou-se *opção* para países com grandes extensões a serem vigiadas, tais como Estados Unidos, Canadá, Rússia e China, haja vista questões históricas, políticas e econômicas envolvidas na elaboração dos planos estratégicos de seus governos. De antemão, indica-se que o Canadá também não dispõe de uma polícia de fronteiras aos moldes do que foi proposto nesta pesquisa. Nesse contexto, aduz-se que o modelo brasileiro precisa passar por modificações quanto a este aspecto, definindo-se no que tange à opção desejada para a gestão de seus limites estatais. O uso de forças constabulares, por conseguinte, é analisado a partir da concepção de que países com grandes extensões de fronteiras terrestres a serem vigiadas e defendidas definem seus critérios de defesa de forma diferente dos demais. Por isso, para uns, há necessidade de mudanças, haja vista o tamanho da fronteira brasileira, a realidade das instituições que aqui atuam e as dificuldades decorrentes da necessidade de controle. Por outro lado, para outros, há que ser bem decantada a concepção de uma nova força armada a ser empregada na faixa de fronteira, haja vista que os limites orçamentários, os conflitos institucionais e vários outros aspectos desmerecem tal iniciativa.

A situação brasileira merece pronta atenção, já que o país não conta com o emprego de corpo constabular ou até mesmo civil no que tange à gestão securitária de suas fronteiras e o modelo atual não vem apresentando resultados satisfatórios. Esta é uma das premissas principais desta pesquisa, tecendo-se argumentos favoráveis e contrários à criação de uma

guarda fronteira no Brasil. Para tanto, este trabalho partiu da conceituação de fronteira, indicando-se que não se trata apenas de uma linha ou das proximidades dos limites estatais. Admite-se aqui que a faixa de fronteiras é parte de uma estrutura de contato com o país vizinho, modificando-se a partir da linha territorial em direção ao interior, com a formação de comunidades extremamente interligadas com o outro lado da fronteira, mas não totalmente independentes do poder central.

A par de serem analisados aspectos sociológicos e políticos do sistema securitário nacional e também nos modelos comparados, esta pesquisa concentrou seus esforços em argumentos relativos às instituições que estruturam a gestão nas regiões de fronteira, mantendo este foco pela importância em se analisar o que realmente faz diferença no controle de saída e de entrada de mercadorias e de pessoas. Sendo assim, buscou-se discorrer acerca do uso de três eixos de controle na região fronteira, mesmo que se tenha como certa a existência de muitos outros. Esses eixos são o controle migratório, a fiscalização aduaneira e a manutenção de aparato de segurança *stricto sensu*.

Durante o desenvolvimento das pesquisas, o referencial foi sempre a faixa de fronteira brasileira no que tange ao aspecto securitário, mesmo nos três eixos acima indicados. Esse fundamento acabou por fazer com que, por vez ou outra e mesmo em trechos atinentes a assuntos diversos, fosse feita referência comparativa ao modelo atual de controle fronteiro no Brasil em cotejo com o que foi observado em outros sistemas. Assim, no Capítulo I serão tecidos comentários sobre o trinômio território, fronteira e segurança, partindo-se do pressuposto que determina o limite geográfico como ponto de inflexão da soberania e da jurisdição de um Estado no cenário internacional. Da mesma forma, serão abordados tópicos de interesse em relação às estruturas de tal tríade, objetivando-se dar conta de características que devem estar presentes em estruturas-padrão para efetivo controle e vigilâncias de zonas e pontos de passagens.

Nesse primeiro tópico, a pesquisa busca indicar que o equilíbrio entre a securitização extrema e a ausência de fiscalização deve ser obtido através da escolha de quais métodos de controle devem ser empregados na região, optando-se por aqueles que permitam a circulação de pessoas, bens e mercadorias sem impedir o vital conhecimento do que passa, na entrada e na saída do território, em constantes trocas. No entanto, mesmo que esse argumento seja imperioso, merece destaque o fundamento segundo o qual permanece a necessidade de repressão a crimes transfronteiriços e a demais ocorrências inerentes a qualquer fronteira, tais como serviço de migração ativo, controles sanitários e constante atividade alfandegária.

No mesmo contexto, a pesquisa indica quais são as funções básicas a serem desempenhadas pela polícia de fronteiras dentro do sistema de monitoramento e controle em tais áreas. Dentre as diversas tarefas e medidas atinentes, dá-se maior atenção ao que a pesquisa aponta como mais vital, buscando indicar o que deve e o que não deve ser função dos servidores que atuam na instituição em tela. Além disso, deve ser observado que a abordagem de segurança na faixa de fronteira não será tratada somente em relação à criminalidade, em questões simples relacionadas à segurança pública, considerando-se que este é apenas um dos vários problemas a serem enfrentados. Da mesma forma, não serão somente abordadas questões inerentes à segurança nacional. Aqui, indica-se que a gestão securitária nessas regiões requer ainda mais conceitos, bem mais soluções e maior atenção aos trâmites, requisitos indispensáveis ao controle e vigilância de *fluxos*.

No Capítulo II, e já tratando do tema gestão securitária, serão feitas considerações acerca da necessidade de se encarar a fronteira como uma *instituição* à parte do resto do país, haja vista as inerentes e gradativas características que guarda em relação às demais regiões e no que tange à proximidade com o Estado vizinho. Nesse contexto, buscou-se delimitar a atuação do Estado como agente incentivador de tal aproximação, considerando-se que haverá sempre contato com outra força policial, militar ou constabular do outro lado do limite estatal, embora cada qual necessariamente vinculada com os poderes centrais de seus países. Cada lado vai acabar representando o governo a que está atrelado quando forem feitos os contatos com o país vizinho.

O capítulo continuará na descrição do papel do Estado na região, demonstrando-se que, na verdade, sua presença estimula ambiguidades pela complexidade das tarefas a serem desenvolvidas pelos entes públicos. Propõe-se uma reflexão sobre as funções estatais como delimitadoras da soberania e jurisdição, mas, da mesma forma, como fomentadora da transgressão, haja vista que somente o Estado pode taxar mercadorias, impedir ou dificultar a passagem de pessoas, tornar a entrada de um produto proibida e criminalizar a conduta de quem desafia tal determinação legal. A dualidade a que se refere nesta parte da pesquisa será fundamental para que se entenda a distribuição de poderes ao longo das funções de gestão de fronteiras, ainda mais em sua nuance securitária, tema a ser enfrentado no tópico final, ainda no mesmo segmento.

No final deste capítulo, a pesquisa indica do que se trata em matéria de gestão securitária de fronteiras, isso em consonância com o que foi apontado no terceiro tópico do capítulo anterior. Serão por isso tecidas considerações acerca da necessidade de relações com

o Estado vizinho, ficando indicado que somente dessa forma é possível traçar metas comuns aos dois países envolvidos. Nesse mesmo contexto, o capítulo demonstra quais os serviços que devem ser englobados pelo conceito acima citado, apontando-se algumas divergências em relação a esta menção, haja vista os diferentes modelos que serão apresentados no tópico seguinte.

No Capítulo III, a pesquisa traz à discussão um breve apanhado acerca de modelos de gestão securitária estabelecidos por alguns países e até mesmo pelo bloco continental europeu (União Europeia), no que se espera trazer luz ao debate por meio da comparação de estruturas. Para tanto, buscou-se anexar informações sobre disposição de agências ao longo dos territórios de países com grandes extensões de terras a serem fiscalizadas ou que vêm sendo assolados por problemas envolvendo regiões fronteiriças, com maior atenção das descrições voltada para qual instituição presta os serviços de imigração, qual faz os trabalhos de fiscalização aduaneira/alfandegária e quem faz a segurança na região, seja em matéria de questões de criminalidade local e transfronteiriças, sejam em matéria de segurança nacional. As limitações no preenchimento deste tópico foram muitas, haja vista o espectro da pesquisa e a carência de informações sobre alguns modelos. Mesmo assim, a comparação foi entendida como válida.

Nesse objetivo, foram realizadas entrevistas com profissionais vinculados a forças policiais, militares ou a instituições administrativas de alguns dos países citados, com o que se buscou maior aprofundamento nas pesquisas e melhores condições de comparação com o que foi amealhado no decorrer das consultas a artigos, livros e em fontes abertas. Os resultados das entrevistas, classificados e arquivados pelo autor, omitem a autoria em sua grande maioria, haja vista que, ao se depararem com alguns dos questionamentos, os entrevistados optaram pela não divulgação de seus dados pessoais. Essa opção, na verdade, veio ao encontro dos objetivos dessa pesquisa, considerando-se que a alegação predominante foi que, acaso houvesse a identificação, melhor seria que fossem consultados os sítios oficiais na Internet sobre as perguntas que estavam sendo feitas. Quer isso dizer que, em pesquisa, as respostas obtidas refletem um pouco mais fielmente a verdadeira visão dos profissionais abordados, impedindo que deixassem de transparece-las por respeito ou temor hierárquico em relação às instituições a que pertencem. Deve ser ressaltado que as entrevistas sob comento não se concentram somente no Capítulo III, mas, sim, encontram-se consignadas em diversos pontos da pesquisa para que seja possível fazer o vínculo da teoria com as opiniões dos profissionais consultados.

Da mesma forma, é preciso apontar que essas *entrevistas* não foram consideradas como somente inerentes ao capítulo decorrente das atividades de observação em campo. Até mesmo para que fossem obedecidas as orientações da qualificação do projeto de pesquisa, evitou-se a separação estanque entre o “capítulo teórico” e o “capítulo de estudo de caso”, sem que a sequência lógica de demonstração dos resultados obtidos pelas pesquisas bibliográficas *desaguasse* naquilo que foi produto do trabalho junto aos portos de entrada. Evitou-se, com essa medida, os conhecidos “saltos” de conteúdo entre tópicos e subtópicos como forma de demonstração dos argumentos.

Ainda sobre os relatos repassados pelos entrevistados, deve restar consignado que a escolha dos profissionais não se deu de forma aleatória, mas se baseou quase em sua totalidade na experiência de campo ou no domínio do assunto debatido em seu caráter mais prático, evitando-se desse modo a simples reprodução de opiniões oficiais e institucionais. Mesmo assim, é preciso apontar que, em algumas oportunidades, a coleta de informações se deu, sim, de inopino, muito pela ocasião em que o entrevistado concordou em comentar sobre o debate oferecido. De qualquer forma, esse contexto não retirou a importância do método de coleta e nem mesmo a necessidade de observação do que têm a dizer aqueles que realmente atuam na execução da gestão fronteiriça ou que com ela tem contato.

No Capítulo IV, apresenta-se a proposta de um modelo de segurança de fronteiras no Brasil, priorizando-se a faceta securitária do mesmo para que possa haver comparação entre estruturas. Ainda, considerou-se algumas características acerca do modelo brasileiro atual, com citação aos serviços que são prestados em sede de controle migratório, fiscalização aduaneira e também na gestão securitária em si, passando-se à análise dos programas estruturantes e das operações permanentes mantidas pelo Governo Federal. Nesse capítulo, também são consideradas algumas questões atinentes à *geografia de fluxos*, indispensável à manutenção do sistema, haja vista a necessidade de desenvolvimento da região por meio de trocas comerciais e circulação de pessoas. No entanto, mesmo assim, ponderou-se que essa determinação não deve ser absoluta, atendendo ao que foi cunhado como sendo a *porosidade mitigada* nas fronteiras, ou seja, uma porosidade sob controle relativo do Estado. Por fim, nesse mesmo capítulo, passou-se à exposição do *argumento central da pesquisa*, qual seja, a criação de uma polícia de fronteiras no modelo brasileiro, de onde se descreve como se apresenta o tema e de onde pode ser inferido.

No Capítulo V, a pesquisa parte para a aplicação dos argumentos expostos nos tópicos anteriores no recorte espacial da pesquisa para assim verificar a consistência dos argumentos

propostos. Com base em quatro diferentes pontos de passagem pela fronteira do Brasil com o Uruguai e com a Argentina, os indicativos sobre disposição de serviços, de efetivo e de instalações foram utilizados para apontar o que pode ser empregado em outras localidades no território nacional. São expostos argumentos acerca da utilização de forças constabulares para o desempenho de atividades de segurança e de imigração na fronteira do Brasil com o Uruguai e com a Argentina, apontando-se algumas diferenças na gestão de tal modelo com base exatamente nas diferenças entre os portos de entrada escolhidos.

Assim, esse tópico busca fazer a vinculação entre os conceitos estudados e os modelos citados com o recorte espacial da pesquisa, em quatro diferentes regiões e respectivos pontos de passagem pela fronteira sul do Brasil. Esse recorte, feito aos moldes do que foi possível desenvolver nas pesquisas de campo, trará ao estudo a viabilidade de aplicação de algumas ideias concebidas nos modelos citados, devendo ser observado que os pontos de entrada (ou de passagem) escolhidos trazem alguns dos desafios enfrentados costumeiramente nas fronteiras brasileiras por todo o país.

A escolha dos pontos de entrada foi feita a partir das características geográficas apresentadas pelos locais em tela, sendo três deles situados entre o Brasil e o Uruguai e apenas um entre o Brasil e a Argentina. Todavia, pela disposição de rios, de estradas e pela proximidade de centros urbanos, os pontos escolhidos desafiam o estabelecimento dos controles em gestão securitária, isso porque a localização de qualquer instalação no contexto apresentado certamente acarreta compreensão da *geografia de fluxos* de cada uma das regiões.

No Capítulo VI verificam-se propostas concorrentes à criação de uma polícia de fronteiras no Brasil, dentro da indicação inicial de modificação do modelo nacional para gestão securitária da faixa. Para tanto, a pesquisa trará alguns aspectos que exercem influências direta ou indiretamente na percepção de melhoras na região em tal aspecto, traduzindo-se este debate na necessidade de reformulação, com ou sem a formação da instituição acima mencionada.

Neste tópico, ainda, houve abordagem a algumas carências observadas atualmente, delineando-se fatores que viabilizam e até mesmo exigem a criação da guarda fronteiriça na estrutura securitária brasileira destinada à faixa de fronteiras. O primeiro deles é a falta de atividades interagências detectadas no sistema atual, provocada pela ausência de comando estruturado e sem que haja uma instituição responsável precipuamente pelas tarefas atinentes ao controle securitário nos portos de entrada, entre estes e também na faixa de fronteira.

Em seguida, os argumentos serão voltados a reforçar a hipótese de criação, levando-

se em conta a viabilidade institucional, considerando-se as vantagens orçamentárias detectadas simplesmente pela maior presença do Estado na região de fronteira com a formação da guarda em tela. Admite-se nesta pesquisa que as perdas econômicas em decorrência da entrada e saída sem maior controle de bens, produtos e valores pelos limites estatais brasileiros servem como fundamento para os custos orçamentários obviamente exigidos na seleção, treinamento de pessoal, estruturação e manutenção de uma nova instituição no sistema de segurança do país.

O contexto apresentado indicará que a polícia de fronteiras somente contribuirá para reforçar e melhor sedimentar a cultura de preservação do controle como forma de desenvolvimento da faixa, haja vista que o emprego das Forças Armadas merece ser encarado somente como *ultima ratio*, tendo por base as missões constitucionais das mesmas e a necessidade de seu uso na projeção do Brasil como potência regional e, não, no simples emprego em assuntos internos e no policiamento da faixa fronteiriça. Embora se reconheça nesta pesquisa a importância da atuação militar na faixa e juntos aos limites estatais, mormente em pontos isolados e nas chamadas zonas-tampão, é possível delimitar que o Brasil necessita ter seu Exército voltado para a preservação de sua soberania, em treinamentos específicos, relegando-se questões fronteiriças e de segurança pública a outras instituições.

A discussão do tipo de instituição a ser empregada também fará parte da pesquisa. Por isso, ainda neste mesmo sentido, são apresentados fundamentos ao emprego de forças *constabulares* na proteção dos portos de entrada e nas demais áreas envolvidas na gestão securitária, tendo-se como premissa básica a necessidade de treinamento constabular, com destaque para obediência à hierarquia e disciplina, requisitos mais que necessário ao correto desempenho de missões em ambientes inóspitos, em patrulhas e abordagens, não se descartando até mesmo possíveis confrontos armados em um serviço que simplesmente não pode sofrer solução de continuidade.

Continuando a tratar dos argumentos a favor da criação da polícia de fronteiras no Brasil, a pesquisa analisará a questão da carência de efetivos anunciada por diversos órgãos com atribuições de gestão securitária na faixa e também nos portos de entrada, o que foi encarado como problema endêmico e de difícil solução a curto prazo. O isolamento da região, a falta de recursos e a ausência de oportunidades nos municípios fronteiriços no Brasil não incentiva a permanência de servidores ou a fixação de famílias, induzindo ao constante rodízio dos mesmos e, muitas vezes, a interrupção de projetos que necessitam ser desenvolvidos pelas instituições envolvidas.

Em seguida, será demonstrado que um dos principais problemas nessa gestão, além da carência de efetivos com experiência no trato do assunto, é a existência de uma lacuna institucional a ser regularmente preenchida. Apesar dos esforços do Governo Federal com o desenvolvimento de operações permanentes e incentivos outros ao desenvolvimento da região, ainda permanece a especificidade como fundamento para a formação da polícia de fronteiras, isso mesmo que haja, também, sobreposição de funções na mencionada gestão securitária.

Nesse tópico, a pesquisa discute a assertiva segundo a qual, quando todos fazem tudo, na verdade, tende-se a não se fazer nada de forma focada e concreta. Digladiam-se na faixa de fronteira brasileira diversas instituições, dentre elas Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Exército, IBAMA e algumas outras, na tentativa de demonstrar quem mais faz, quem merece mais recursos do governo central e apoio da sociedade para garantir a segurança e impedir a ocorrência de crimes transnacionais. A pesquisa propõe novo olhar sobre o tema, indicando-se que estas instituições e todas as outras envolvidas possuem diversas atribuições, as quais, se não mais importantes, ocupam parte essencial dos recursos das mesmas, impedindo que a gestão securitária no modelo brasileiro tenha como eixo central um órgão voltado somente para tanto.

Na sequência, serão trazidos alguns argumentos voltados a não fundamentar a criação da polícia de fronteiras no Brasil. Em primeiro momento, a pesquisa indicará que o modelo já existente é viável, devendo, no entanto, passar por algumas adequações para que os resultados apresentados sejam melhores. Essa concepção indicará que, apesar de todos os problemas enfrentados, é possível ajustar o modelo existente, evitando-se com isso a necessidade de formação de outra instituição pública, bastante custosa por sinal para que seja estruturada e mantida, levando-se em conta a crise financeira e econômica pela qual passa o país.

Da mesma forma, a pesquisa trará à discussão a escalada militar na região se acaso o país optar pela criação da polícia de fronteiras em regime constabular de formação profissional. Serão tecidas considerações sobre a utilização de forças militares e constabulares para tal gestão, indicando-se os possíveis prejuízos ao desenvolvimento da faixa, haja vista fatores ligados ao recrudescimento dos níveis de securitização e a suposta adoção de medidas mais drásticas do outro lado da fronteira por parte dos países com que o Brasil divide limites estatais.

Já encerrando, o trabalho apresentará considerações finais com apresentação de algumas conclusões sobre os modelos apresentados, acerca do atual sistema de controle de

fronteiras no Brasil e versando sobre o recorte espacial da pesquisa no que diz respeito às adequações julgadas necessárias. Ao esquivar-se de pender para a criação ou não da polícia de fronteiras na estrutura securitária atual, a pesquisa deixará ao leitor tal iniciativa, servindo o texto também como provocação ao necessário debate em tema tão estratégico para qualquer Estado no contexto mundial atual.

O desenho da pesquisa destoa de outras construídas em Relações Internacionais ou de Estudos Estratégicos. Utilizou-se a *indução* como principal metodologia, com a inserção de argumentos que levam o leitor a tirar conclusões sobre a viabilidade do problema, testando também a justificativa para o desenvolvimento do trabalho de pesquisa. Neste ponto, importante deixar claro que a pesquisa tem seu foco na gestão securitária de fronteiras terrestres, não sendo objeto o estudo e a análise das demais, tais como a gestão de portos, aeroportos ou outros pontos de passagem de fluxos (circulação de capitais, segurança cibernética e demais formas).

Ressalta-se que o pesquisador exerce o cargo de Delegado de Polícia Federal desde 2002. Nas palavras do Professor Marco Aurélio Cepik e dos demais componentes da banca de qualificação do projeto de pesquisa, a tarefa mais difícil na construção da pesquisa seria atingir o afastamento necessário à isenta análise dos problemas levantados. Nada mais correto. A pesquisa foi construída para ser lida por profissionais de segurança pública, militares, demais servidores públicos que atuam no controle fronteiriço e estudiosos das fronteiras, das Relações Internacionais e da Ciência Política, posto que tem estritos vínculos com um dos *clusters* de poder mais cobiçados atualmente, qual seja, o *controle sobre os fluxos*. Não representa, por isso, a visão da Polícia Federal ou de qualquer outra instituição que faça parte do modelo de gestão securitária para fronteiras no Brasil.

Dessa maneira, não se trata somente de uma *orientação moral* sobre como se daria a gestão no Brasil. Durante o desenvolvimento dos capítulos e na coleta dos dados, foi descrito o fenômeno dentro do objetivo principal da qualificação da pesquisa, fazendo com que, ao final, houvesse a oferta de propostas para a solução do problema ou dos problemas apresentados. Assim, e antes que se passe aos capítulos e ao desenvolvimento do tema em si, torna-se importante também mencionar que as pesquisas realizadas no decorrer dos quatro anos de doutoramento foram bastante influenciadas pelas mudanças políticas no Brasil e pela grave crise econômica enfrentada a partir do primeiro semestre de 2016, o que perdurou até o final do prazo da escrita, em 2018. Os estudos, as leituras de periódicos e artigos e até mesmo a observação das tendências sobre fronteiras sofreram algumas modificações nesse período,

passando-se pelos preparativos e execuções de planejamento para dois eventos esportivos mundiais de grande envergadura (Copa do Mundo de Futebol de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) e pela transição no poder central, o que certamente alterou o cenário e exerceu influências no contexto aqui apresentado.

A modificação acima anunciada também teve reflexos no modelo de gestão securitária para as fronteiras terrestres, o qual passou nitidamente a ser direcionado em seu cerne pelo retorno das Forças Armadas ao contexto nos últimos meses das pesquisas, seja em questões de alegadas ameaças à soberania, seja no que diz respeito à segurança pública. Atualmente, no início de 2018, não se fala mais em *portos de entrada*, mas, sim, em *pontos de bloqueio* em estradas, rios e lagos que tomam parte da fronteira nacional. E apesar dos gravíssimos problemas causados pela corrupção política sistêmica que assola o poder central, há vozes novamente declarando aos quatro ventos que as causas das mazelas criminais nos grandes centros estão vinculadas ao que entra pelos limites estatais a oeste e que para lá devem ser desviados os esforços.

Mesmo assim, com as modificações e novas determinações indicadas no período de pesquisa, os problemas persistiram até o encerramento dos estudos, justificando ainda mais a proposta inicial e também o necessário debate.

Durante o período de estudos e de pesquisas, o autor mudou duas vezes de *base*, passando de Porto Alegre/RS para Bagé/RS, com o que teve ainda maior contato com a realidade da fronteira com o Uruguai e com a Argentina, haja vista as constantes missões em Uruguaiana e em outros pontos da linha. Já próximo ao final do prazo, mudou-se para Rio Branco/AC, onde passou a ter contatos com realidades muito diferentes das que conhecia no Sul do Brasil, mas que, por contingências e por obediência ao projeto, não podem fazer parte desta pesquisa. Essas mudanças de lotação exerceram forte influência no desenvolvimento das pesquisas e nas leituras, embora também tenham contribuído e muito para a observação das diferentes realidades da segurança em fronteiras.

Ainda, indica-se que a realização de período de estudos ofertado pela CAPES no *Centre for International and Defense Policy*, junto a *Queen's University* em Kingston/ON, Canadá, entre abril e outubro de 2017, favoreceu e muito o desenvolvimento das pesquisas, com acesso a diversos periódicos e livros, além de ter permitido o acesso a profissionais que atuam em segurança de fronteiras no Canadá, Estados Unidos, China e Israel. No Reino Unido, foram realizadas pesquisas junto a Exeter University, localizada em Exeter. Em Israel, mais especificamente em Tel Aviv e no Porto de Entrada do Rio Jordão, foram feitos contatos

com profissionais pertencentes a *Population and Immigration Border Control Agency* (PIBA). No Canadá, foram visitadas instalações da CBSA, da RCMP, da Kingston Police Force e da Ontario Police Force. Na RCMP, o autor teve a oportunidade de ser convidado para frequentar curso de capacitação no *Canadian Police College*, em Ottawa/ON, o que fez com que os contatos com profissionais de todo o país fossem muito facilitados.

Esta pesquisa de doutorado, apresentada no contexto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), orientada pelo Professor Dr. Érico Duarte Esteves, com a coorientação da Professora Dr<sup>a</sup>. Adriana Dorfman (POSGEA/UFRGS), tem como principal objetivo instigar novas reflexões sobre a gestão securitária para as fronteiras brasileiras. Merece destaque a afirmação de que o presente estudo não tem por pretensão esgotar o assunto ou, ainda, traçar linhas específicas e estanques acerca dos temas aqui tratados. É preciso ter por base que, em sede de controle de fronteiras no Brasil, é chegado o momento de se fazer algumas generalizações, pelo que esta pesquisa poderá servir de base ou até mesmo referência para trabalhos mais aprofundados, dando azo à confirmações e refutações de assertivas aqui colacionadas.

## 2 FRONTEIRA, SEGURANÇA E TERRITÓRIO

Ao se observar um mapa político mundial, disposto em linhas divisórias, nomes de países e respectivas capitais, não se tem ao certo a dimensão de que, para todos os fins, aquela divisão somente representa uma efêmera fotografia do que certamente sofrerá mudanças ao longo dos próximos anos<sup>1</sup>. Poucos mapas demonstram as disputas de fronteiras existentes mundo a fora.

Por certo, os mapas mundiais que estão costumeiramente à mostra em aeroportos e estações de transporte terrestre buscam representar alguma estabilidade. Todavia, a maneira como se define *território* já não se adequa ao que se pensava faz alguns anos, muito devido aos estudos relativos à influência dos aspectos social e econômico acerca do conceito tradicional do termo. A ideia de que se trata de espaço geográfico delimitado sobre o qual um Estado exerce seu poder já não pode servir como única definição, haja vista que já não se trata o limite geográfico de barreira intransponível, mas, apenas e talvez, de ponto de troca de uma jurisdição por outra.

Os termos *fronteira* e *território* estão umbilicalmente vinculados um ao outro. Ocorre que para se tratar sobre fronteiras, necessário tratar antes do que é território, ao menos com o intuito de fundamentar as discussões a serem propostas. Segundo Benedetti<sup>2</sup>, quando da consolidação dos Estados modernos, o que proporcionou o surgimento mais proeminente de empresas imperialistas entre o final do Século XIX e o início do XX, a geopolítica adquiriu *status* e se transformou em uma das principais preocupações da geografia moderna. Havia, então, a vinculação preferencial entre Estado e território, dando-se especial atenção à relação de poder que se estabelece do primeiro sobre o segundo traduzida no conceito de jurisdição.

Assim, *jurisdição* é o poder exercido pelo Estado dentro de determinado espaço, o qual, ao ser delimitado, estabelece o território sobre o qual o ente estatal deve dizer o Direito. Fala-se, inclusive, na dimensão desse poder estatal sobre quem habita seu território, passando-se ao extremo do monopólio da coerção física para aplicação da lei imposta.

Embora se tenha em mente que este conceito se aproxima da ideia sobre soberania, é possível esclarecer que há territórios que não são Estados soberanos, o que acaba por trazer a

---

<sup>1</sup> BLAKE, Gerald. Boundary permeability in perspective. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend (Ed.). **Holding the line: borders in global world**. Vancouver: UBS, 2005.

<sup>2</sup> BENEDETTI, Alejandro. Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. In: SOUTO, Patricia (Coord.). **Territorio, lugar, paisaje: prácticas y conceptos básicos en geografía**. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2011. p. 15.

importância dos estudos de Gottmann<sup>3</sup> para definir que, dependendo de quem “fala”, o termo território tem muitos conceitos, sendo algumas vezes citado em suas vinculações com o Direito Internacional. Por isso, esse autor indica que, para o militar, território significa especialmente a análise do terreno, do teatro de operações em que serão analisados aspectos tais como distância e espaço, os quais condicionarão determinantes táticas e estratégicas, como, por exemplo, logística e cadeia de suprimentos durante uma campanha. Já para o jurista, o termo território tem estritas relações com jurisdição e delimitação desse poder em matéria legal. Para o estudioso das leis internacionais, tal termo carrega em si o exercício da soberania dentro de um espaço determinado. Por fim, para o geógrafo, território significa a porção de espaço enclausurada por limites definidos, porção essa a ser analisada e explicada quanto a suas características.

Nesse contexto, a pesquisa indica que, dependendo do regime político adotado pelo Estado<sup>4</sup>, o controle e a vigilância de fronteiras do país serão desta ou daquela forma. Muitas vezes, e influenciados pelas decisões políticas dos governos centrais, pode haver militarização, fechamento e recrudescimento de fiscalização. Por outras, haverá fluência de circulação, integração e maiores trocas comerciais, além de fortalecimento do turismo e dos intercâmbios culturais. Ainda, pode ocorrer uma mescla entre os dois extremos, isso quando o poder central conjuga diferentes modelos para regiões também diferentes.

No entanto, relacionar o modelo de gestão de fronteiras com o regime político, ou ainda com o sistema de governo, é visão simplista do complexo tema aqui abordado. Ocorre que a tomada de providências para as atividades de controle e de vigilância, apenas tangenciando a questão securitária, envolve também a adoção de medidas por qualquer poder central em resposta a estímulos outros que exerçam ou ameacem exercer influências no modo como o Estado gerencia seu território, suas finanças ou o bem-estar de sua população.

De acordo com Gibler<sup>5</sup>, é possível apontar que alguns Estados acabam por fomentar a

---

<sup>3</sup> “To politicians, territory means the population and the resources therein, and sometimes also the point of honor of Irredentist claims. To the military, territory is topographic features conditioning tactical and strategic considerations as well as distance or space to be played with; occasionally it is also resources in terms of local supplies. To the jurist, territory is jurisdiction and delimitation; to the specialist in international law it is both an attribute and the spatial extent of sovereignty. To the geographer, it is the portion of space enclosed by boundary lines, the location and internal characteristics of which are to be described and explained”. GOTTMANN, Jean. **The significance of territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia, 1973. p. 04.

<sup>4</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 254.

<sup>5</sup> GIBLER, Douglas M. **The territorial peace: borders, state development, and international conflict**. Cambridge University Press, 2012. p. 2.

*permanente* disputa por questões territoriais como maneira de fortalecer as posições do Poder Executivo na tripartição de poderes. Desta forma, e sob a ameaça de perda de território, ocorre a centralização ainda maior do poder, favorecendo a permanência de regimes totalitários ou “pseudodemocráticos”. Segundo esse mesmo autor, líderes na condução dos Estados tendem a tentar estender seus poderes na seara doméstica, ou seja, internamente, isso durante os mandatos que exercem ou no decorrer de períodos de afirmação de poder político e militar em países não tão democráticos. Da mesma forma, a oposição a este líder ou partido políticos que almejam conquistar o governo também fazem o mesmo, o que acaba por gerar acordos entre as partes envolvidas, acordos estes extremamente influenciados pelas ameaças ou supostas ameaças geradas pelas disputas territoriais ou por questões de fronteiras com países vizinhos<sup>6</sup>. Quer isso dizer que, ao fim e ao cabo, ao centralizar as atenções da população em riscos de invasão ou perda de território por forças alienígenas, os governantes e a classe política tende a fomentar da mesma forma a centralização da administração, o que acaba por exercer influências diretas na zona de fronteira.

A permanente ocorrência ou suposta existência de ameaças à população, aliás, exercem forte influência sobre o modelo de gestão que será adotado por um país. Dessa forma, crises (como a de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos), mudanças em relação ao governo central (chegada de um novo partido ao poder), fatores e pressões sociais (a Primavera Árabe, como exemplo) ou, ainda, modificações organizacionais na estrutura estatal (como a própria criação do *Department of Homeland Security* nos Estados Unidos ou as mudanças na gestão da União Europeia para as fronteiras externas), tudo isso exerce sem dúvidas influências na gestão de fronteiras sem que haja necessariamente modificações no sistema ou no regime de governo<sup>7</sup>. Ademais, é notório que há uso do temor geral de ações terroristas ou de descontrolado ingresso de tentáculos do crime organizado para, na verdade, camuflar intenções de separação ou segregação econômica<sup>8</sup> através da construção de barreiras, cercas e muros de contenção à migração.

---

<sup>6</sup> GIBLER, Douglas M. **The territorial peace**: borders, state development, and international conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 89.

<sup>7</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 254.

<sup>8</sup> JONES, Reece. **Border Walls**: security and the war on terror in the United States, India, and Israel. London: Zed Books, 2012. p. 11. Somente como exemplo, tal autor indica que o PIB de países que construíram barreiras depois da queda do Muro de Berlim, calculado em dólares estadunidenses em 2010, era de \$14,067; já a média do PIB dos países do outro lado destas mesmas barreiras era de \$ 2,801. Sendo assim, ficou evidente que, antes de serem obstáculos à entrada de terroristas ou de criminosos em geral, tais barreiras tinham como fundamento para sua existência as diferenças econômicas latentes nos dois lados das fronteiras.

Mesmo com estas múltiplas visões sobre o termo em tela, ainda assim persistem as dúvidas sobre a correção de qualquer definição, considerando-se que, já a partir da modernidade, uma gama de instituições privadas passou a fazer parte do cenário mundial e modificou tal ideal de gestão dos territórios pela simples vinculação às leis internacionais. Conforme Santos<sup>9</sup>, operadores privados do mercado acabaram por, aos poucos, organizar um sistema próprio de normas e o impor ao Estado. Por isso, não se poderia falar em *território* e em *fronteira* sem citar que o conceito clássico de “colisão” entre dois ordenamentos jurídicos nos limites estatais já não satisfaz. As necessidades do mercado global e os interesses de grandes corporações acabam por influenciar a gestão de fronteiras no mundo atual, fazendo surgir novos “atores” além do estrito controle estatal.

Assim, a ideia de que território é parte que compõe o Estado além de povo e soberania vem passando por modificações. Em matéria de fronteiras, tema central dessa pesquisa, o conceito de território acima exposto merece nova análise, o que está em consonância para as mudanças nas atribuições das instituições que lá atuam oficialmente. São, na verdade, conceitos sobre território que se sobrepõe, dependendo do ponto de vista. Sob o enfoque jurídico-administrativo, território é exatamente a porção do espaço dominada e regulada pelo Estado<sup>10</sup>. Em outro sentido, território seria também “produto de processos concomitantes de dominação ou apropriação do espaço físico por agentes não-estatais”.

Por isso, o termo *territorialidade* parte do pressuposto de que a dominação do espaço não advém somente da determinação jurídico-administrativa (de cima para baixo), mas, também, do uso dado ao espaço pelos agentes sociais que sobre ele atuam concomitantemente (de baixo para cima)<sup>11</sup>. No entanto, tais modificações mais modernas indicaram que foi exatamente a estrita preservação da soberania sobre determinados territórios que acabaram por produzir desigualdades econômicas acentuadas entre os países a nível global<sup>12</sup>, o que favoreceu o crescimento do desejo de migrar em busca de empregos ou de melhores condições de vida. Tais movimentações migratórias também alimentaram a necessidade de reafirmação das funções das fronteiras, agora estruturadas para filtrar a passagem de pessoas.

Desse modo, mesmo dentre estes conceitos sobre território, surge a necessidade de

---

<sup>9</sup> SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. p. 229.

<sup>10</sup> MACHADO, Lia Osório *et al.* **Faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica**. [2011]. Disponível em: <<https://bit.ly/2nMh0Mv>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> JONES, Reece. **Border walls: security and the war on terror in the United States, India, and Israel**. London: Zed Books, 2012. p. 11.

estudo de um dos elementos que também compõe o Estado, mormente em seu caráter de ator no cenário internacional: a fronteira. Segundo Scherma<sup>13</sup>, define-se *fronteira* como “uma porção específica de território localizada na divisa entre dois Estados e que, exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as “Relações Internacionais” são mais corriqueiras”. Já para Anderson<sup>14</sup>, na verdade, devem ser definidos quatro conceitos nesta matéria: *frontier*, *border*, *boundary* e *march*. A primeira definição vincula-se à ideia original de local onde se encontra o inimigo, com forte conotação militar. Da mesma forma, *frontier* representa o local onde uma jurisdição termina e onde outra começa normalmente indicando novas regras para imigração, alfândega, controle securitário e presença militar. Já o segundo termo, *border*, teria aplicação não só para um limite geográfico no terreno, mas, sim, para uma zona a ser encarada como de transição entre duas jurisdições, dois poderes soberanos. Em relação ao terceiro e quarto termos, *boundary* e *march*, este já não é mais usado nos dias atuais, tendo servido para definir de forma arcaica os limites estatais em tempos passados de maneira muito simplista; já aquele, *boundary*, representa uma maneira mais atual de também apontar o que seriam tais limites, trazendo conceitos de gestão administrativa e política sob a tutela de governos centrais. Para Hansen<sup>15</sup>, todavia, seria mais fácil definir esse último termo como *borderlands*, significando uma região subnacional na qual os vínculos econômicos e sociais estão direta e significativamente afetados pela proximidade com os limites estatais internacionais.

Depreende-se deste conceito a ideia de que, para fazer parte do cenário internacional, um Estado deve ter território e, neste e se não for uma ilha isolada, terá fronteiras com outros Estados e precisará geri-las. Nesse mesmo sentido, se há fronteiras a serem geridas, isso de maneira alguma pode significar o simples fechamento destas. Atitude como esta seria inconcebível, intolerável e contraproducente em matéria de trocas comerciais, por exemplo. Todavia, o tratamento dispensado ao limite geográfico “fronteira” no Brasil, a princípio, retrata a disseminação do entendimento de que, pelo imaginário popular, o “lado de lá” da linha pertence ao “outro”, é perigoso e justifica o fortalecimento dos níveis de segurança no “lado de cá”. Quer dizer, longe de ser encarado como ponto de integração, de troca e de movimentação de produtos e passagem de pessoas, a zona fronteira no Brasil ainda

<sup>13</sup> SCHERMA, Mário Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015.

<sup>14</sup> ANDERSON, Malcolm. **Frontiers: territory and state formation in the modern world**. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 9.

<sup>15</sup> HANSEN, Niles. **The border economy: regional development in the southwest**. Austin: University of Texas Press, 1981. p. 19.

permanece como sinônimo de criminalidade, de desordem ou, ainda, de isolamento.

Esse entendimento merece nova análise.

Muito embora a ênfase dada ao entendimento sobre *border control* seja quase sempre atrelada aos conceitos de segurança, com forte influência da ideia de *securitização*<sup>16</sup>, ainda há intenso debate em torno do que se pretende para a gestão das fronteiras brasileiras. Isso porque adentrar no território de outro país nos dias atuais, seja por cruzar pelos limites secos, seja por chegar em portos e aeroportos, é atividade ainda revestida de consideráveis cargas de procedimentos, de regras e de atitudes que devem ser tomadas para tanto. Mesmo que se tenha em mente as mudanças ocorridas nas últimas décadas em relação ao controle de fronteiras, considera-se que falar de tais limites ainda é tratar sobre *soberania*.

Esse também é o entendimento de Matias<sup>17</sup>, quando trata sobre a relação entre poder, soberania e acerca das transformações sofridas pelo que chama de modelo de Estado soberano. A capacidade de impor sua vontade aos demais, produzindo-se a partir daí o efeito desejado, é encarada como o poder exercido pelo Estado sobre seu território e dentro de suas fronteiras. Por isso, a efetividade desse poder é chamada de soberania de fato. A perda dessa efetividade, segundo o autor, acarreta o enfraquecimento do controle do Estado sobre o próprio território.

No mundo globalizado, e mesmo após a formação de blocos econômicos e suspensão de controles fronteiriços, essa soberania de fato vem sendo posta à prova cada vez mais. Um dos principais temas abordados em controle de fronteiras é, por isso, a *admissibilidade*. Os recentes episódios relativos a viajantes e refugiados sendo abordados por guardas costeiras e por forças constabulares em fronteiras na Europa e nos limites estatais entre o Canadá e os Estados Unidos demonstram, pelo menos, a importância desse conceito na esfera de passagem pelos limites de um Estado. Embora haja quem admita a necessidade de menor controle e maior porosidade nas fronteiras como forma de fomentar aumento do fluxo de pessoas e de produtos, ainda resta o controle exercido como símbolo de identidade e demarcação física do território no qual um Estado exerce seus poderes em absoluto<sup>18</sup>. Por isso, ao termo

<sup>16</sup> “Uma nova realidade se descortina em decorrência da rápida internacionalização do sistema econômico e financeiro, trazendo à tona uma categoria singular de atores não governamentais, personagens que até então agiam internos as suas fronteiras ou no máximo alcançando um número diminuto de nações, passam a atuar de forma globalizada, desenvolvendo atividades criminosas na forma de redes transnacionais.”. WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 21.

<sup>17</sup> MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014. p. 418.

<sup>18</sup> JORRY, Hélène. **Construction of a model for managing cooperation at EU’s external borders: is the Frontex Agency a decisive step forward?** Brussels: CEPS, 2007. (Research Paper, 6). Disponível em:

admissibilidade acrescenta-se a ideia de *segurança*. Garante-se a *admissibilidade* pelo poder da segurança e do controle.

Ao se falar em segurança, por isso, considera-se importante destacar que a proximidade das zonas de fronteiras com potenciais *inimigos*<sup>19</sup> faz com que tais regiões sempre mereçam a atenção dos governantes. Embora em termos brasileiros não se tenha como concretas ameaças externas, não deixa de ser preocupante a ausência de maior controle sobre o que entra e sai pelos pontos de passagens e pelos limites estatais, povoados ou não.

Todavia, e conforme Dorfman<sup>20</sup>, no período autoritário, governantes dos países vizinhos ao Brasil encaravam qualquer ação brasileira em pontos estratégicos do país como possível “ameaça expansionista” ou como “projeto de hegemonia continental”. Nesse mesmo contexto, os governantes brasileiros passaram a encarar os municípios localizados em tais regiões através da doutrina de segurança nacional. Por isso, coibia-se a ação política regional, o que travava o exercício da cidadania. Por outro lado, aumentou-se o contingente de servidores públicos, civis e militares, encarados como “agentes da nacionalização”. Quer dizer: aumentou-se a presença do Estado como forma de manutenção do poder e do controle sobre a região, com nítidas nuances de proteção do território.

O quadro modifica-se com o retorno à democracia e a intenção de maior integração com os países que assinaram o Tratado de Assunção (MERCOSUL) em 1991. Fazia-se necessária a busca por mecanismos que facilitassem as trocas de mercadorias e o trânsito de pessoas pelas fronteiras, propósito explícito do bloco econômico formado pelo Brasil, pela

---

<<http://aei.pitt.edu/7406/2/7406.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2015. p. 13. Disponível em <http://www.ceps.be>, acesso em 08/09/2015. Diz tal autora: “Symbol of identity and physical demarcation of the territory on which a state exercises its sovereignty, borders “traditionally represent the point at which a person seeking to enter the country must demonstrate their admissibility”. E continua: “Border management is indeed a sensitive issue as it deals with the reconciliation of the principle of sovereignty, trade facilitation and individual freedoms. Each member state is responsible for border control and surveillance at its external borders; hence, there co-exist various authorities, techniques and practices of border management.”

<sup>19</sup> DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e segurança pública na fronteira gaúcha. **Revista Geonorte**, v.7, n.1, p.1095-1115, 2013. N. especial. Dizem os autores: “Geopoliticamente, o problema da segurança traduz-se como uma ameaça à integridade ou ao controle do território estatal e localiza-se nas áreas de maior concentração de poder político e econômico (capitais, polos industriais e de produção de energia) e em áreas fronteiriças, dada a proximidade com inimigos potenciais.”. Vide também ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 255, onde o autor denota o uso do tema de securitização de fronteiras por ameaças externas à segurança nacional por parte de muitos países atualmente, mesmo que se diga não haver tantas ameaças assim. Esta securitização, portanto, teria relação com a questão migratória e com o fluxo de refugiados para a Europa e para a América do Norte.

<sup>20</sup> DORFMAN, Adriana. Resenha de: A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço [...]. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 34, n. 1, p. 107-112, 2009.

Argentina, pelo Uruguai e pelo Paraguai para atrair maiores investimentos estrangeiros na região. Por isso, transitar pelos limites entre os países formadores do bloco já não exige maiores procedimentos formais, mesmo que ainda persista a necessidade de passagem pelos pontos de controle para verificação de documentação e inserção de dados nos sistemas.

Na década de noventa, falava-se em dissolução das fronteiras, diminuição do papel do Estado em controlar seus limites estatais e no advento de novo mundo a partir da globalização. Embora esse discurso tenha seduzido a muitos, permanecia a desconfiança em relação aos impactos que esse entendimento teria em locais como o leste europeu e a fronteira entre o México e os Estados Unidos, isso somente considerando os exemplos mais visados.

A situação vem se modificando e alcançou novos níveis de atenção com os problemas envolvendo a ocorrência de atentados terroristas em todos os continentes, sendo o marco inicial do recrudescimento e disseminação de políticas de controle exatamente os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. A partir daí, julga-se quase sempre o controle de fronteiras como um dos responsáveis pelas tragédias envolvendo as atividades de grupos internacionais dentro dos territórios atingidos. Em resposta, os governos acabam por firmar tratados e acordos no intuito de aumentar a fiscalização na entrada e saída de pessoas em portos, aeroportos e pontos de passagens em seus limites estatais, mesmo que ainda persista a necessidade de intercâmbio comercial e de fomento ao turismo.

O uso da securitização na fronteira e a necessidade de maior integração são, na verdade, faces da mesma moeda. Tanto é assim que um dos acordos acima referidos foi assinado entre Estados Unidos e Canadá logo após os atentados. Criado com o nome de *Smart Border Declaration* em dezembro de 2001<sup>21</sup>, tal compromisso visava a integração em temas de cooperação entre os dois países, dando conta das necessidades comuns em diversas matérias atinentes à fiscalização em limites e controle em áreas de fronteira. Em seguida, novos acordos foram firmados entre esses mesmos países, mesmo que os interesses diretos de canadenses e estadunidenses fossem de certa maneira incongruentes, ainda mais com as tratativas atinentes ao NAFTA, o qual também trouxe para esse cenário o México.

Por outro lado, países europeus firmaram o *Tratado de Schengen* pelo qual se declara a necessidade de maior integração entre os Estados para controle de fronteiras. A partir desse cenário, verificou-se a formação de blocos como tendência para melhores resultados em prol da circulação de pessoas e produtos, processo facilitado pelo compartilhamento de

---

<sup>21</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? **Journal of Borderlands Studies**, v. 21, n. 1, p. 3-21, Spring 2006. p. 8.

informações e formação de instituições supranacionais. Todavia, os recentes atentados terroristas e o drama dos refugiados que escapam de guerras, da fome e de perseguições políticas e religiosas já vêm colocando em xeque a viabilidade de tal sistema<sup>22</sup>, pelo menos em matéria de segurança e, principalmente, de soberania.

Nesse momento, a *Zona Schengen* debate sobre controle. Com a crescente onda de viajantes cruzando pelas fronteiras externas da zona citada, e pelo descontrole na entrada de pessoas, a Alemanha restabeleceu seu sistema de fronteiras com a Áustria. Por outro lado, ao constatar que alguns dos responsáveis pelos recentes ataques em Paris estavam instalados na Bélgica e que entraram na União Europeia como refugiados pelos Bálcãs, a França reinstalou seu controle de fronteiras com a Bélgica. Embora se tenha a convicção de que tais medidas são temporárias, segundo Gros<sup>23</sup>, o conceito de “Europa sem fronteiras” está evidentemente sob ataque.

Quer isso dizer: após a suspensão de mecanismos de controle em algumas zonas de fronteiras historicamente bem guardadas, passa-se por mudanças e tudo volta ao que sempre foi. Mas, mesmo assim, ainda persiste a dúvida sobre como poderia se caracterizar determinada atividade dentro do contexto de fronteiras em matéria de manutenção da soberania. Observe-se que, muito embora se tenha a convicção de que basta simplesmente fardar servidores públicos e passar a cobrar documentos de viagem dos que se apresentam nos pontos de controle, o problema é muito mais complexo e merece a devida atenção.

As percepções das diferenças conceituais, em tal contexto, são bastante importantes

<sup>22</sup> Onda de refugiados vai derrubar a União Europeia, como fez com o Império Romano, diz Mark Rutte, primeiro-ministro holandês. A União Europeia corre o risco de sofrer o mesmo destino que o Império Romano se não recuperar o controle de suas fronteiras e parar o “fluxo maciço” de refugiados do Oriente Médio e da Ásia Central, alertou o primeiro-ministro holandês, Mark Rutte. Rutte, cujo governo assume a presidência rotativa da UE em janeiro, disse que os países do sul da UE ainda não implementaram as políticas acordadas para conter o fluxo de imigrantes que chegam por via marítima. O número de refugiados que chegaram à Europa pelo mar já ultrapassou 850 mil este ano, segundo a Organização Internacional para Migrações. “Como sabemos do Império Romano, grandes impérios vão abaixo quando suas fronteiras não estão bem protegidas”, disse Rutte em uma entrevista para um grupo de jornalistas internacionais. “Então, é realmente imperativo que isso seja resolvido”. Seus comentários ecoaram o alerta de Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia, de que o fim do sistema europeu de fronteiras abertas entre 26 países, conhecido como Schengen, colocaria toda a União Europeia em perigo. “Temos de preservar o espírito por trás de Schengen”, disse Juncker ao Parlamento Europeu na quarta-feira, 25. “O sistema de Schengen está, em parte, suspenso. Mas . . . uma moeda única não existe sem o Schengen. Ele é um dos pilares da construção europeia.” UE PODE seguir o destino do Império Romano? **Opinião e Notícia**, 25 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2vVIwux>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

<sup>23</sup> GOS, Daniel. Can Schengen survive? **CEPS Commentary**, 14 dec. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2BmRORq>>. Acesso em: 15 dez. 2015. Nesse artigo, o autor aduz que o retorno dos controles de fronteira entre os países do Tratado de Schengen é um erro, haja vista a impossibilidade de efetiva revista aos milhares que cruzam os limites dos países todos os dias. Assim, indica que as forças policiais que agora vão ser empregadas para verificar documentos dos que cruzam os controles reestabelecidos deveriam estar disponíveis para investigar responsáveis por planejar e executar atos terroristas.

para a correta definição do que se quer nas atividades acima citadas. Isso porque não se trata somente de definir políticas de *controle e vigilância* nos arredores dos limites estatais, mas, também, envolve a caracterização de tais conceitos em zonas de fronteira, o que obviamente influencia a vida de milhares de cidadãos em municípios e até mesmo em Estados adjacentes<sup>24</sup>. Fica evidente que este estudo trata, então, de atividades em determinadas regiões, como extensas porções do território, e não somente junto aos limites estatais.

## 2.1 FRONTEIRA: CONTROLE E VIGILÂNCIA

Um dos elementos essenciais do Estado é a *soberania*, traduzida como sendo a capacidade de tal ente em se auto afirmar, com limitações impostas pelo direito internacional, em matérias internas e externas. Por isso, “a soberania depende, portanto, da ordem jurídica internacional”.<sup>25</sup> Soberania e manutenção do território são requisitos básicos para a concepção de um Estado, ficando claro que o segundo é pressuposto do primeiro.

A preservação de um território é tarefa a ser permanentemente revisitada pelos Estados Nacionais. Um dos pontos essenciais a este controle é exatamente a identificação e legitimação de quem faz parte de sua população, pelo que somente dessa forma haverá, por exemplo, cobrança de impostos e tributos que serão usados na própria manutenção do poder estatal sobre o espaço. Na verdade, identificação e legitimação são duas fases do mesmo processo. A partir do nascimento e da obtenção da nacionalidade, o indivíduo passa a ser educado em escolas, recebe auxílio e acompanhamento de serviços sociais e de saúde e conta com polícia, juízes e forças armadas para sua segurança dentro do Estado do qual faz parte<sup>26</sup>. Essa necessidade de preservação dos recursos para quem é parte da população, portanto, é decorrente da delimitação de fronteiras, haja vista que, a princípio, somente os indivíduos que estão contidos pelos limites estatais e são legitimados pelo Estado a assim permanecerem podem contar com sua proteção.

Ainda citando Foucher<sup>27</sup>, a fronteira é um local de memória, por vezes de ressentimentos; segundo este autor, “[...] fronteiras são o tempo inscrito no espaço; elas

<sup>24</sup> GOLUNOV, Serghei. **EU-Russian border security**: challenges, (mis)perceptions, and responses. New York: Routledge, 2013. p. 02.

<sup>25</sup> MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014. p. 52.

<sup>26</sup> JONES, Reece. **Border walls**: security and the war on terror in the United States, India, and Israel. London: Zed Books, 2012. p. 17.

<sup>27</sup> FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009. p. 27.

permanecem testemunhas do passado ou de *fronts* vivos.”. Na opinião de Renoldi<sup>28</sup>, a fronteira cria na verdade uma dualidade: ao mesmo tempo que serve para marcar a presença dos “outros”, distintos de “nós”, acaba por também formar um espaço de encontro, quer dizer, diferenciam, distanciam, assemelham e aproximam. Já para Silva<sup>29</sup>, o conceito atual de fronteira já não pode ser entendido como separação, mas, sim, como de integração, de convívio. Somente pensar em fechar a fronteira e em fiscalizar todos os carros, todos os caminhões, checar todos os documentos já é disparar dessa concepção. Mesmo assim, não é possível simplesmente afirmar que os controles estatais não exercem importantes funções.

O estabelecimento de fronteiras acarreta a necessidade de estruturação de aparatos de segurança nacional, de segurança policial, de desenvolvimento econômico e, além disso, que possibilitem a formação de identidades<sup>30</sup>. Essas são somente algumas das mais primitivas funções da *fronteira*. Por isso, e embora as disputas de poder entre os Estados possam ocorrer em vários pontos do planeta, é exatamente nas fronteiras terrestres que os problemas pulsam mais forte. A proximidade entre nações, mormente quando em níveis socioeconômicos diferentes, mescla necessidade de integração com securitização. Assim, o entendimento segundo o qual pontos de passagens e limites estatais entre países devem ser controlados, vigiados e patrulhados não caiu em total desuso após o incremento no processo de globalização financeira, econômica e informacional nas últimas décadas. Como claro exemplo, vê-se a situação enfrentada pelos estadunidenses e mexicanos, por israelenses e palestinos, por colombianos e venezuelanos<sup>31</sup> e pela União Europeia na situação de migrantes.

<sup>28</sup> RENOLDI, Brigida. **Carne de carátula**: experiencias etnográficas de investigación, juzgamiento y narcotráfico. La Plata: Al Margen, 2013. p. 25.

<sup>29</sup> SILVA, Ana Regina Ferreira da. **Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia Oriental brasileira**: estados do Pará e do Amapá. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011. Para tal autora: “O significado atual dado pelos dicionários da língua portuguesa ao termo o caracteriza normalmente como limite ou divisa. No entanto, estudiosos dos mais diversos campos reconhecem que a fronteira já não suporta a ideia somente de separação, dando vazão a uma nova concepção que a coloca enquanto espaço de trocas e de convívio social. ”.

<sup>30</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

<sup>31</sup> COLÔMBIA pede que venezuelanos não tentem cruzar a fronteira. Isto é Dinheiro. 23 jul. 2016. Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2Br2rrv>>. Acesso em: 23 jul. 2016. Segundo tal reportagem: “Autoridades departamentais da Colômbia pediram neste sábado que os venezuelanos não tentem cruzar a fronteira, fechada há um ano por Caracas. William Villamizar, governador do departamento de Norte de Santander, fronteiro com a Venezuela pediu aos venezuelanos "que tenham um pouco de paciência para poder recebê-los de forma amável e não os expondo a uma tragédia pelas situações que se apresentaram". Nos últimos finais de semana, a Colômbia abriu um corredor humanitário através de duas pontes internacionais, Simón Bolívar e Francisco de Paula Santander, que ligam San Antonio e Ureña (Venezuela) a Norte de Santander.

Segundo Zaiotti<sup>32</sup>, foi mesmo um dos efeitos da globalização acima citada o recrudescimento do controle e da vigilância em fronteiras. Afinal, já que não podiam mais regular totalmente seu mercado interno, seus métodos de influência ideológica e seu sistema financeiro com a circulação global de informações e de valores, os governantes se agarraram à função mencionada como forma de manutenção de seu poder e de afirmação de suas administrações. Ademais, e de acordo com Jones<sup>33</sup>, há quem tenha manejado tal assertiva no sentido contrário, haja vista que, se a globalização favoreceu a circulação de pessoas e de mercadorias entre um mundo financeiramente interconectado, foram exatamente estes aspectos que possibilitaram, também, a livre circulação de terroristas e de outros criminosos pelo mundo, o que também valeu para seus ganhos ilícitos e para suas bases de sustentação financeira.

No entanto, não foi somente este fator a exercer influência na atenção voltada para o controle de fronteiras. Outros acontecimentos acabaram por provocar novas reflexões acerca desse assunto, tais como a queda da *Cortina de Ferro* no leste europeu (e a derrubada do regime soviético), a conseqüente expansão da União Europeia, o ressurgimento do etnonacionalismo, a securitização da imigração e a proliferação de novas tecnologias e técnicas para controlar a movimentação e a circulação pelos limites estatais<sup>34</sup>. Cada um desses fatores, e até mesmo alguns outros, assumem tendências desses mesmos limites, dependendo somente do que os governos centrais pretendem e quais são os projetos a serem desenvolvidos em relação ao entorno e ao mercado mundial.

---

Nesse período cerca de 150.000 venezuelanos cruzaram a fronteira em busca de alimentos e produtos básicos. ”.

<sup>32</sup> ZAIOTTI, Ruben. **Culture of border control**: Schengen and the Evolution of Europe’s frontier. 2008. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Science, University of Toronto, Toronto, 2008. Segundo o autor, “while they have lost control of other key policy-domains (e.g. trade), national governments still consider border management one of the last bastions of their autonomy in the international system” (Embora tenham perdido o controle de outros quesitos políticos basilares (por exemplo, o comércio), os governos nacionais continuam a considerar a gestão das fronteiras um dos últimos bastiões da sua autonomia no sistema internacional).

<sup>33</sup> JONES, Reece. **Border walls**: security and the war on terror in the United States, India, and Israel. London: Zed Books, 2012.

<sup>34</sup> REEVES, Madeleine. **Border work**: spatial lives of the state in rural central Asia. Ithaca: Cornell University Press, 2014. p. 6. A autora chama atenção para o fato de que, costumeiramente, a produção acadêmica acerca de controle de fronteiras dá maior atenção aos sistemas de países com grandes poderes econômicos e militares, o que representa a necessidade de manutenção de aparatos mais sofisticados para tanto. Por outro lado, indica que, em Estados de pouca expressão e com débeis sistemas de poder central, são os próprios habitantes das regiões fronteiriças que acabam por exercer alguma forma de controle e de presença em substituição às estruturas estatais, as quais, quando existem, são inaptas a exercer qualquer atividade mais eficaz em tal desiderato.

Conforme Ackleson<sup>35</sup>, não é exatamente a questão se houve *desterritorialização* ou *reterritorialização* nos últimos tempos em relação aos estudos de fronteiras, ou se o controle securitário ficou mais ou menos rígido; o que realmente importa saber é porque os países assumem esta ou aquela posição no que diz respeito a tal controle, se o tornam mais militarizado, se adotam a gestão civil das fronteiras ou se passam a inserir questões políticas e econômicas como maior objetivo no funcionamento das estruturas fronteiriças.

O surgimento do território como é concebido, a partir da formação dos Estados Nacionais, encerrou a demarcação de limites na Europa a partir de critérios religiosos. Ao assumirem o controle definidas do espaço, e com a *Paz de Westfália*, os governos de tais Estados acabaram por definir leis e normas para tanto, o que certamente criou a noção mais moderna sobre patrulhamento de fronteiras. Dessa forma, e a partir de uma concepção de defesa militar do território (onde outro exército não pode transitar), passou-se à questão da manutenção da soberania, o que, atualmente, traduz-se pelo poder de impedir que “indesejáveis” cruzem pelos limites estatais<sup>36</sup>.

A partir do encerramento da Guerra Fria e com disseminação do uso da Internet, provocando a aceleração das trocas comerciais, da circulação de valores e de informações pelo mundo, chegou-se a cogitar que as fronteiras dos Estados Nacionais acima citadas já não serviriam para manter a soberania dos governos e que os territórios já não representariam barreiras difíceis de transpor, mas que haveria muita fluidez com a dissolução de tais obstáculos ao desenvolvimento do comércio e à difusão de informações ao redor do planeta<sup>37</sup>. Concebendo um “mundo sem fronteiras”, o pensamento inicial dava conta de que aos governos centrais apenas caberia o afrouxamento dos controles e a manutenção de certa vigilância nas fronteiras físicas, já que estas não seriam de qualquer maneira respeitadas pelas leis do mercado e pelas novas concepções de circulação de ideias. Todavia, segundo Newman<sup>38</sup> e Paasi<sup>39</sup>, o relaxamento dos controles não foi exatamente uma reação global,

---

<sup>35</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011.

<sup>36</sup> ROSIÈRE, Stéphane; JONES, Reece. Teichopolitics: re-considering globalization through the role of walls and fences. **Geopolitics**, n. 17. p. 217-234, 2012.

<sup>37</sup> OHMAE, Kenichi. **The end of the nation state: the rise of regional economies**. New York: The Free Press, 1995.

<sup>38</sup> NEWMAN, David. Borders and bordering: towards an interdisciplinary dialogue. **European Journal of Social Theory**, v. 9, n. 2, p. 171-186, May 2006.

<sup>39</sup> PAASI, Anssi. Boundaries as social process: territoriality in the world of flows. **Geopolitics**, n. 3, p. 69-88, 1998. Este poder em relação ao que entra e sai sofreu bastante acirramento em sua execução a partir da renovação as atividades de “screening”, ou seja, de filtragem do que entra e do que sai do território. Na concepção de Ackleson, essa ideia partiu e ainda parte do pressuposto de que é preciso resistir à penetrabilidade das

havendo regiões que, ao contrário do que se pensava, recrudesceram ainda mais as estruturas de fiscalização de fronteira, tendência que segue tendo reflexos em várias regiões.

Nesse processo de reterritorialização, indica-se o ressurgimento de concepções de *imobilidade* para certas populações, as quais são impedidas de ingressar em alguns territórios, haja vista a imposição de métodos de seleção digital para tanto. Embora permita a circulação de bens, produtos e valores, estes métodos são consideravelmente eficientes em evitar que pessoas de certo grupo social ou religioso penetrem no território. Nesse sentido, para Jones<sup>40</sup>, um dos argumentos mais fortes para a moderna construção de muros, cercas e barreiras por muitos países é exatamente a concepção de que as fronteiras voltam a servir como “margens da modernidade”, como a última porção dos limites entre o mundo moderno e civilizado e os lugares onde violência e atraso sociais coexistentes. Esses últimos lugares representam o Estado do “outro”, do “outsider”, o qual merece ser combatido ou barrado na entrada pela fronteira. Assim, para permanecerem “livres”, os países “democráticos” devem evitar a entrada de indesejáveis, num esforço paradoxal para manter seu modelo civilizado de sociedade ao mesmo tempo em que supostamente buscam “exportar” esse mesmo modelo para os demais países numa cruzada civilizatória.

Em tal contexto, e conforme será tratado mais adiante nesta pesquisa, deve ser observado que fronteiras são *instituições* e, como tal, são relativamente estáveis e resistentes a mudanças<sup>41</sup>. Mesmo que estejam sendo atualmente postas à prova, as modificações nos controles e os mecanismos de vigilância tendem a mantê-las do jeito que estão. Ou seja, o controle da região de fronteira é vital para a existência do Estado. Essas barreiras, esses muros e toda a tecnologia empregada para conter ou manter, manifesta em sua origem a política de territorialidade mencionada por Sack<sup>42</sup>, quando aduz que tais obstáculos se resumem a

---

fronteiras, numa concepção muito mais “securitária” da função acima mencionada. ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 247.

<sup>40</sup> JONES, Reece. **Border Walls: security and the war on terror in the United States, India, and Israel**. London: Zed Books, 2012. p. 3 e ss. Todavia, ao formar argumento sobre a necessidade ou não de construção de barreiras físicas por países como Estados Unidos, Israel e Índia, o autor indica que essas atividades, na verdade, não têm como objetivo principal evitar a entrada de inimigos ou a propagação de ameaças, mas, sim, favorecer a preservação do processo de formação de populações homogêneas dentro dos limites de determinados territórios. Desse modo, a própria existência dos obstáculos físicos à entrada de “outsiders” favorece o fortalecimento da soberania, o que é reforçado pela simples permanência de alguns deles dentro do território (se estão alguns no interior, se conseguiram entrar, mais proteção se torna necessária na fronteira para que outros não entrem).

<sup>41</sup> PAASI, Anssi. Boundaries as social practice and discourse: The Finnish – Russian border. **Regional Studies**, v. 33, n.7, p. 669-680, 1999.

<sup>42</sup> SACK, Robert David. **Human Territoriality: Its Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p. 19.

*tentativas de um indivíduo ou um de grupo em exercer influência ou em controlar pessoas, fenômenos e relações sociais através da delimitação e imposição de controle sobre determinada área geográfica.*

Conforme Moura Filho<sup>43</sup>, são vários os aspectos que merecem atenção acerca da preservação deste controle, haja vista a vulnerabilidade da zona em tela. O primeiro deles seria *físico*, haja vista que possível perda de território acarretaria prejuízos econômicos ao país, por exemplo, com a supressão da saída para o mar ou com limitações de acesso a mercados de países vizinhos; o segundo, *político*, é indicado em casos de manifestações de dissenso na região de fronteira, podendo resultar em separatismo, ameaçando também a integridade nacional; o terceiro aspecto, o *econômico*, alerta para a eficiente taxaço, fiscalizaço e cobrança de tributos na faixa, sem o que o Estado pode vir a ser prejudicado em suas contas pela entrada de produtos estrangeiros sem o devido controle ou com a saída de mercadorias sem o pagamento de impostos; o quarto é o *social*, haja vista que, um maior ou menor desenvolvimento de um ou de outro lado da fronteira poderia causar desproporcionalidade nos deslocamentos entre as cidades vizinhas, sobrecarregando um dos sistemas de alguma forma. Pode-se acrescentar um aspecto simbólico, posto que o território nacional muitas vezes é tomado como metáfora da naço devendo, portanto, ser mantido íntegro. Em relaço este aspecto, e no que tange às cidades-gêmeas<sup>44</sup>, é possível que as limitações causadas pelas diferentes soberanias acabem por dificultar o desenvolvimento homogêneo dos núcleos urbanos, agravando tal desproporcionalidade pela preponderância de uma cidade sobre a outra; por fim, menciona-se o aspecto *cultural*, no qual a população de um dos lados, por motivos diversos, acaba por adotar práticas xenófobas contra os habitantes do país limdeiro ou com migrantes que passam pelo local, por exemplo, dificultando as relaço entre os países a partir da açço do governo central.

E, em sendo citado o papel dos governos centrais, torna-se essencial indicar que de nada serviria ao Estado afirmar e reafirmar suas fronteiras, controlando-as e impondo leis e regulamentos, se a sociedade civil não reconhecer os limites estatais e as razões para respeita-

<sup>43</sup> MOURA FILHO, José Luiz de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças**: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduaço em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

<sup>44</sup> Um dos conceitos sobre o termo cidades-gêmeas pode ser encontrado em CAMPOS, Heleniza A.; BRAGA, Andrea da Costa; LUCCA, Elis. Configuraço urbana e dinâmicas territoriais em cidades gêmeas da fronteira Brasil-Argentina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., São Paulo, 2017. **Anais...** Disponível em: <<https://bit.ly/2wdyXHt>>. Acesso em: 28 set. 2017.

los<sup>45</sup>. Assim, mesmo que impostas, as fronteiras tendem a obedecer quase que invariavelmente à vontade dos que habitam o território e que, ao mesmo tempo, fazem do reconhecimento dos limites uma questão comum e resolvida. Trata-se de um aceno ao que Agnew<sup>46</sup> entendeu e definiu como sendo o conceito de “territorial trap”, baseado em três pilares principais: os Estados exercem o poder de modo exclusivo dentro de seus territórios, o que representa o exercício da soberania; as esferas domésticas e internacionais são diversas, representando assuntos internos aos Estados e a atuação destes na comunidade internacional; e o entendimento de que as fronteiras dos Estados definem também as fronteiras da sociedade contidas pelos territórios.

Mas, o que vem a ser efetivamente *controle de fronteiras*? Como se traduz esse poder dos Estados em permitir ou negar que algo ou alguém adentre a seu território? Muitas são as definições, dependendo do prisma pelo qual a atividade em tela é encarada. Por exemplo, e segundo consta do artigo 2.9 do *Schengen Borders Code*<sup>47</sup>, define-se o controle de fronteiras como sendo a “atividade exercida numa fronteira, de acordo com e para efeitos do presente regulamento, em resposta exclusivamente à intenção de atravessar ou ao ato de atravessar essa fronteira, independentemente de qualquer outra consideração, constituída por controlos e vigilância das fronteiras”. E, ainda, no ponto 11<sup>48</sup>, o mesmo código define *border surveillance* como sendo “a vigilância das fronteiras entre os pontos de passagem fronteiriços situados fora das instalações e a vigilância dos pontos de passagem fronteiriços fora do horário fixo, a fim de evitar que as pessoas desbordem os controlos nas fronteiras”. Observe-se que ao citar controle de fronteira, o referido código indica que se trata de conceito diverso de vigilância de fronteira, a qual é feita não somente nos pontos de passagens, mas, também, nos locais em que possivelmente os interessados em cruzar a fronteira vão tentar passar fora dos horários permitidos e sem os trâmites previamente estabelecidos para tanto.

Com isso, depreende-se que há pontos de passagem “legalizados”, com fiscalização

<sup>45</sup> CHANDLER, Andrea M. **Institutions of isolation**: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993. Kingston/ON: McGill-Queen’s University Press, 2014. p. 14.

<sup>46</sup> AGNEW, John. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. **Review of International Political Economy**, v. 1, n. 1, p. 53-80, 1994.

<sup>47</sup> No original “the activity carried out at a border, in accordance with and for the purposes of this Regulation, in response exclusively to an intention to cross or the act of crossing that border, regardless of any other consideration, consisting of border checks and border surveillance”. SCHENGEN BORDERS CODE. Regulation (Ec) nº 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (OJ L 105, 13.4.2006, p.1). Disponível em: <<https://bit.ly/2gQVYah>>. Acesso em: 09 out. 2015.

<sup>48</sup> *Idem*. Segundo consta do referido Código, “the surveillance of borders between border crossing points outside and the surveillance of border crossing points outside the fixed opening hours, in order to prevent persons from circumventing border checks”.

estatal presente, e outros considerados “clandestinos”, os quais não devem ser cruzados por quem não for autorizado a fazê-lo. As atividades de controle e vigilância de fronteiras abarcam ambas modalidades de passagens pelos limites estabelecidos. Passa-se legalmente por um ponto de passagem oficial, mas, nunca, por uma estrada vicinal que também atravessa a fronteira, vigendo o entendimento segundo o qual é do interesse do estrangeiro se regularizar e do viajante declarar seus pertences ou as mercadorias que transporta. Dessa forma, é possível inferir que há controle nos pontos de passagem oficiais, durante os horários de atendimento, e vigilância no restante.

De acordo com Brunet-Jailly<sup>49</sup>, uma das abordagens que devem ser dadas a tais atividades, portanto, gira em torno do conceito de *segurança*. O que se espera do Estado em situações de confrontação entre “este lado” e “aquele lado” do limite territorial é que não se abstenha de tomar conhecimento sobre o que ou quem entra e sai. Além disso, deve o ente estatal estar preparado para não permitir que algo de nocivo ou contrário aos interesses nacionais adentre, ou, ainda, que itens valiosos ou de importância saiam sem controle. Quer dizer: espera-se traduzir o conceito de segurança nas zonas fronteiriças em mecanismos de presença estatal por métodos minimamente coercivos de vigilância.

Em relação à circulação de pessoas, a exigência de documentação no decorrer da transposição das fronteiras é a regra, sendo apenas exceções os Estados que cobram pela posse de passaportes, de outros documentos de identificação ou de vistos de entrada após tal passagem. Geralmente, esse controle já dentro do território é feito sobre grupos indesejáveis, configurando-se uma das faces de sistemas autoritários de governo<sup>50</sup>. Mesmo a concepção de movimentos populacionais como algo natural na história da humanidade não desvincula a ideia de controle e de vigilância sobre a fronteira no que tange ao trânsito de pessoas. Permanece latente a necessidade de saber quem é quem (who is who) durante a verificação de documentos. Já no que diz respeito ao movimento de cargas e demais atividades econômicas, sem levar em consideração a entrada e saída de produtos e mercadorias, é possível dizer que também é extremamente necessário ter o mínimo de informações sobre o trânsito pelos limites

---

<sup>49</sup> O autor indica que “border-security policies must enable security personnel to identify and filter out dangerous individuals and substances from among the millions of travelers and tons of goods that cross border daily, particularly in large cross-border urban regions”. BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Borderlands: comparing border security in North America and Europe**. Ottawa: University of Ottawa Press. 2007. p. 1.

<sup>50</sup> TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State**. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 9. Conforme exposto em tal obra: “Where pronounced state controls on movement operate within a state today, especially when these are to the detriment of particular “negatively privileged” status group, we can reliably expect to find an authoritarian state (or worse).”

estatais (what is what)<sup>51</sup>. Espera-se não somente o controle alfandegário ou até mesmo legal sobre o que passa, mas também estimativas, a serem analisadas de modo centralizado, possibilitando desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à economia do país e também da região de escoamento.

Estes dois aspectos básicos, a saber, controle do que e de quem passa pelos limites estatais, são o cerne da questão e merecem, portanto, destaque no controle e na vigilância. Outro ponto interessante a ser analisado tem relação com o real significado dos pontos de passagem já conhecidos para a questão do controle de fluxos. Apesar de ser muito utilizada a ideia segundo a qual os mais de dezesseis mil quilômetros de fronteira terrestre no Brasil não são vigiados, é possível apontar que, mesmo que o fossem, haveria insuficiência de atuação. Tal assertiva tem fundamento nos levantamentos realizados pelos especialistas em relação ao uso preferencial de pontos de passagem já delimitados ao invés de qualquer local ou qualquer limite. Ocorre que, por isso, chegou-se à conclusão de que “milhares de quilômetros de território fronteiriço permanecem fora da circulação significativa para a segurança pública”<sup>52</sup>. Quer isso dizer, não interessam para fins de controle, servindo apenas para vigilância, a qual deve ser feita não só junto aos limites, mas, sim, em toda a faixa de fronteira e até mesmo no interior do território, quer dizer, além da zona de cento e cinquenta quilômetros contados a partir da linha geográfica.

Neste contexto, deve ser observado que, assim como nos Estados Unidos, vige no Brasil o entendimento de que não se deve dar muita atenção *ao que sai do país*, quer isso dizer, não há controle estrito sobre documentos e cargas no que tange ao que deixa o território nacional. Quanto a este ponto, não se pode deixar de contestar a ausência de procedimentos mínimos de controle, haja vista o espírito de cooperação que deve preponderar entre os dois lados das fronteiras, ou seja, aquilo que é nocivo, mas está deixando o território nacional, não merece ser checado ou, pelo menos, informado ao país vizinho? Claro que sim. Afinal, o que ocorre na região de fronteira é nada mais, nada menos do que o resultado ou produto das relações entre os países limítrofes<sup>53</sup>. Admite-se, dessa maneira, que o controle pelos pontos de passagem, e também entre estes, deve ser feitos nos dois sentidos, quer dizer, tanto no que

<sup>51</sup> TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State**. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 12.

<sup>52</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras**: Relatório-Síntese. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>53</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security: an institutional analysis of the Canadian-United States border**. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

diz respeito ao que entra no país, quando no que tange ao que sai, preservando-se bons contatos com as autoridades responsáveis nos países vizinhos.

É por esse motivo que o fechamento de fronteiras acaba sempre por influenciar o outro lado, o país limítrofe. Por exemplo, seria possível o fechamento de fronteiras no Brasil? Nos termos do que consta do Relatório Síntese da Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), a concepção de “fechamento” ou “blindagem” de fronteiras é ultrapassada, ficando claro que nem mesmo países com menor extensão territorial a ser vigiada em limites estatais e com muito mais recursos obtiveram êxito em fazê-lo. Além de impossível, figura como extremamente contraproducente para a economia das regiões atingidas e para o país como um todo. Basta, portanto, a ideia de que os pontos de passagens existem e devem ser procurados pelos que querem regularizar a entrada ou a saída do território é essencial para que sejam entendidos os termos “controle” e “vigilância”. Aqueles que assim não desejam não o farão de qualquer maneira, mesmo que se multipliquem os locais de revista e controle, a não ser que sejam compelidos a fazê-lo, seja pelo temor de perderem as mercadorias que transportam, seja pelo desejo de não pagarem multas pela permanência irregular no território em termos migratórios, sendo impedidos de novamente entrar.

No restante da faixa de fronteira, ou seja, fora dos pontos de passagens oficiais, permanece a necessidade de estrita vigilância. É o que pretende fornecer o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), desenvolvido pelo Comando do Exército através do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX). De acordo com as pretensões do dito projeto, tal sistema propiciará maior monitoramento das atividades na região de fronteira terrestre, não somente como meio de defesa contra agressões externas, como também para apoiar a tomada de decisões de outros órgãos, haja vista seu caráter dual: “permite iniciativas de defesa externa, em conjunto com as demais Forças Armadas, bem como o apoio à atuação de órgãos públicos de segurança, em operações interagências, contra delitos transfronteiriços”<sup>54</sup>. Dessa maneira, admite-se que a necessária vigilância pode até mesmo ser efetivada com sistemas de monitoramento, mas o controle merece ser feito nos portos de entrada oficiais.

No decorrer desta pesquisa são feitas referências a alguns termos inerentes a qualquer fronteira terrestre no planeta. Vários desses termos são importantes para a delimitação do

---

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro-EPEX. SISFRON. **Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras**. [2016]. Disponível em: <<https://bit.ly/2b9kohg>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

objetivo principal da pesquisa, posto que de qualquer forma é possível se perder em meio a tantos pontos de interesse no tema. Um deles é *ponto de entrada* ou *ponto de passagem* (Ports of Entry – PoE) pelos limites estatais terrestres. Embora não se estabeleçam somente em tais locais, haja vista a possibilidade de estarem presentes também em aeroportos e portos, as instalações de pontos de passagem são comumente encontradas em locais próximos aos limites.

De maneira geral, tais pontos possuem servidores públicos encarregados da verificação de documentos de viagem, como passaportes e vistos de entrada, além da checagem de bagagens, veículos e cargas em geral, com o objetivo de flagrar o transporte de algo irregular ou ilícitamente inserido no território. Ademais, nesses pontos também são conferidos pagamentos de tributos e preenchimento de requisitos sanitários para entrada ou saída do país, ao que se refere a localização das instalações dentro dos limites estatais do Estado a que pertencem.

Desse modo, embora haja algumas referências a atividades de *pre-clearance* nos modelos a serem citados no *Capítulo IV* desta pesquisa, é preciso apontar que atos de verificação em *border security* são envoltos em práticas de soberania, tipicamente estatais e oficiais. Ou seja, não se admitiria a fixação de postos de controle de um país dentro do território do país vizinho, até porque não se garantiria o exercício de tais atos de maneira isenta e eficaz nos limites jurisdicionais alienígenas, salvo em postos de controle integrado, conforme será visto adiante neste trabalho. Da mesma forma, não seria possível o exercício de tais poderes por servidores do Estado vizinho, mesmo que isso ocorra em trechos denominados posto de controle ou aduanas integradas.

Por isso, se diz que o *controle* e a *vigilância* de fronteiras dependem também do nível de cooperação entre os países limítrofes, os quais devem estar em sintonia e constante contato no sentido de evitarem tratamentos muito diferentes em relação a situações similares. Do contrário, será exatamente essa diferença a ser usada, por exemplo, por grupos criminosos para obtenção de lucro com contrabando, narcotráfico e tráfico de pessoas, além de muitas outras variações que podem surgir.

Busca-se tal equilíbrio, questão a ser tratada no tópico a seguir.

## 2.2 SEGURANÇA E APARÊNCIA DE ORDEM: A BUSCA PELO EQUILÍBRIO

De acordo com o que foi acima apontado, as características básicas de controles de

fronteiras pelo mundo vêm sendo postas à prova com as recentes modificações geopolíticas, acarretadas pelos deslocamentos populacionais e agravadas por conta dos atentados terroristas dos últimos anos. Mesmo assim, é claro que não se pode simplesmente desconsiderar a importância de tais mecanismos, mesmo que venham sendo contestados e experimentados de maneiras bastante evidentes em alguns pontos do planeta.

Após o encerramento dos principais efeitos da Guerra Fria, o “inimigo” para alguns Estados pode estar em qualquer lugar e precisa ser aniquilado. Essa a principal diferença em relação ao período em que soviéticos e estadunidenses disputavam zonas de influência: naquela época, havia projeção clara de força para além das fronteiras de tais Estados, os quais detinham poderes reconhecidos, faziam parte da ONU e até mesmo faziam parte ambos do Conselho de Segurança<sup>55</sup>. Agora, nega-se ao “inimigo” qualquer legitimidade, não sendo necessário apenas contê-lo, como ocorria antes com o comunismo.

Todavia, não são só estes os fatores que exercem influência na abordagem em tela. O contexto securitário, antes de englobar um modelo apenas, representa a adoção de medidas que indicam, segundo Ackelson<sup>56</sup>, ações relativas a dois tipos de problemas em matéria de segurança. Para tanto, necessário pensar sobre a existência de níveis hierárquicos entre eles.

Os primeiros problemas seriam relativos ao que Mearsheimer<sup>57</sup> chamou de “questões de primeira ordem” ou de “primeira grandeza” para um Estado. Estas seriam questões que trariam algum tipo de ameaça à existência do país da maneira como ele se apresenta em determinada época, fazendo com que as medidas de proteção sejam tomadas em consonância com o perigo de perda de território ou de questionamentos graves em relação à soberania. Os segundos problemas, todavia, tidos como de “segunda ordem”, não colocariam sob risco a existência do poder central de um Estado, sendo apenas encarados como solucionáveis a partir de medidas administrativas e, por conseguinte, de “imperium” a partir de ordens emanadas pelo poder central.

Ao trazer esta diferenciação para as atividades de controle de fronteiras, Ackelson<sup>58</sup> indica que haveria, então, questões de primeira grandeza em relação à segurança nestas regiões, assim como também existiriam questões de segunda grandeza. Às primeiras, chamou

---

<sup>55</sup> JONES, Reece. **Border Walls: security and the war on terror in the United States, India, and Israel**. London: Zed Books, 2012. p. 8.

<sup>56</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 256.

<sup>57</sup> MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: Norton, 2014. p. 3.

<sup>58</sup> *Idem*. p. 256.

de *ameaças de fronteira*; às segundas, *problemas de fronteira*. Fica claro, desse modo, que a abordagem em tela tem estrita relação com a magnitude das questões a serem enfrentadas.

As *ameaças de fronteira* podem ser encaradas como atividades ou perigos que colocam em risco o poder central, recursos naturais, instalações energéticas ou industriais e até mesmo a população como um todo, deixando claro que se trata de algo muito grave. Tanto é assim que os exemplos são invasões militares, terrorismo transfronteiriço, ingresso de armas de destruição em massa no território nacional, perigo real de contágio por doenças, dentre outros<sup>59</sup>. De acordo com Raza<sup>60</sup>, essas ameaças poderiam servir para que a fronteira fosse encarada como local de exercício da persuasão por negação ou da persuasão por retaliação. O primeiro é estritamente relacionado à demonstração ao agressor externo que qualquer tentativa de invasão ou de aplicação de elementos de força no território nacional será prontamente rechaçada. Por isso, antes mesmo de iniciar a provocação, já estará presente a certeza de que não conseguirá progredir com a ação violadora. O segundo exercício, pela retaliação, indica a certeza ao agressor de que, acaso cometa alguma ofensa à integridade da fronteira e do território, haverá pronta resposta das forças de segurança do país agredido, antes mesmo que possa o agressor transferir para o outro lado dos limites estatais eventuais ganhos obtidos ou transportados com ou durante a invasão. Sem dúvidas, estes são problemas que atentam contra a segurança nacional e que merecem pronta e imediata resposta por parte do governo central, inclusive muitas vezes com o acionamento de forças militares.

Por outro lado, existem em todos os limites estatais que estabelecem fronteiras questões a serem resolvidas quase que cotidianamente, eis que são inerentes ao trânsito de mercadorias, bens e pessoas pela faixa. Esses seriam, então, *problemas de fronteira*. Os exemplos são diferentes e, como acima afirmado, não colocam em questão a sobrevivência do Estado, não ameaçam sua população e não questionam a viabilidade e existência do poder central. Os exemplos são comuns a muitas fronteiras, tais como contrabando de mercadorias de um lado para o outro, trânsito de viajantes e migrantes, questões de documentação para ingresso e saída do território, problemas de segurança pública entre as comunidades fronteiriças e muitos outros.

---

<sup>59</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 256.

<sup>60</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

Isso leva a crer que, por motivações diversas, muitas vezes os poderes centrais convertem um simples problema de fronteira em uma ameaça, utilizando esse subterfúgio para justificar o incremento de fiscalização ao alarmar a população sobre perigos reais e imediatos. Ao *demonizarem* as fronteiras, estressam os limites lógicos de cooperação entre países e tratam de agradar seu público interno, expondo o perigo inexistente como base para tanto. Essa assertiva não quer dizer, porém, que os conceitos de persuasão por negação e por retaliação não possam ser aplicados na seara da segurança interna (segurança pública) na região de fronteiras. Muito pelo contrário, o estabelecimento de medidas que as possibilitem em tempo real acabará por favorecer o desenvolvimento da região pela certeza da estabilidade, considerando-se, sempre, a existência de acordos bilaterais para o êxito da proposta.

Isso leva à busca por equilíbrio. Segundo O'Dowd<sup>61</sup>, “fronteiras são lugares de oportunidades econômicas e políticas para nações e Estados, bem como para uma série de outros grupos de interesse e agências, legais e ilegais”. Ou seja, os interesses nas regiões de fronteira não são só estatais, oficiais, tendo por base que muitas empresas e outros atores privados buscam nas trocas entre países a obtenção de elevados lucros. Certo também que esse argumento é válido para grupos criminosos transnacionais, o que serve para aumentar os transtornos na região de fronteira de qualquer país.

Mesmo assim, e conforme Leuprecht<sup>62</sup>, é preciso dizer que os marcos divisórios já não representam barreiras intransponíveis na maioria dos Estados, representando, no máximo, barreiras de jurisdição. Por isso, já não serve mais a possibilidade de fechamento total ou controle absoluto do que entra e sai pelos limites estatais, por portos e por aeroportos. As mudanças atualmente percebidas vieram para ficar e vão influenciar as tomadas de decisões de governos daqui para a frente, mesmo daqueles que, por carência de experiência ou por rompantes populistas, intentam construir muros ou declinar permissões para manutenção de acordos comerciais em blocos econômicos como política para a região.

Neste contexto, é interessante notar que há três vezes mais muros e barreiras entre as fronteiras no mundo atualmente do que havia ao final da Guerra Fria<sup>63</sup>. Ademais, e segundo

---

<sup>61</sup> No original, “borders are places of economic and political opportunity for nations and states as well as for a host of other interest groups and agencies, legal and illegal”. O'DOWD, Liam. The changing significance of European borders. In: ANDERSON, James. O'Dowd, Liam; WILSON, Thomas M. (Ed.). **New borders for a changing Europe**: cross-border cooperation and governance. London: Frank Cass, 2002. p. 24.

<sup>62</sup> LEUPRECHT, Christian. **Once irregular migrants are at your border, it's too late**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mph7fQ>>. Acesso em: 09 abr. 2017.

<sup>63</sup> HASSNER, Ron E.; WITTENBERG, Jason. Barriers to entry: who builds fortified boundaries and are they likely to work? **International Security**, v. 40, n. 1, p. 157-190, Summer 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2nNvBY8>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

Valet<sup>64</sup>, havia em 2014 cerca de setenta muros entre fronteiras pelo mundo, contra apenas 15 em 1989 ao final do período acima citado. A multipolaridade instalada, a globalização financeira e a disseminação da Internet não trouxeram o fim dos impedimentos físicos ao livre trânsito de pessoas e de mercadorias pelos diversos cantos do mundo<sup>65</sup>. Todavia, o que torna mais desafiador o tema é exatamente a concepção deste filtro que deve ser feito sobre o que entra e sobre o que sai pelos limites estatais, sendo atualmente considerado inócuo<sup>66</sup> para conter agressões militares como ocorria no passado, quando muralhas e barreiras eram usadas para impedir ou dificultar o avanço de tropas inimigas.

Como fazer esse controle sem impedir o desenvolvimento do comércio, sem atrapalhar o turismo e sem militarizar a fronteira pela sistemática securitização?

Conforme Donnan e Wilson<sup>67</sup>, as zonas de fronteiras são locais e símbolos de poder, do poder estatal. E os aparatos de pontos de passagens vigiados, tais como torres de observação e rolos de arame farpado são parte destes símbolos, mesmo que ainda estejam longe de desaparecer de tais locais mundo à fora. Mesmo com a formação de blocos econômicos, com livre trânsito para mercadorias e pessoas, ainda persistem as barreiras controladas em fronteiras entre muitos países, o que pode ser visto nesse momento na Europa e em outros continentes.

A questão da securitização das fronteiras vem recebendo maior destaque com a confluência de viajantes e refugiados para o continente europeu e após ataques e atentados terroristas na Espanha, na Inglaterra e, mais recentemente, na França. Como já dito acima, o que antes se pensava para a *Zona Schengen* certamente passará por profundas modificações nos anos vindouros. Quanto aos países vizinhos ao Brasil, pelo menos o Uruguai demonstrou ter tomado providências para fortalecer seus mecanismos de controle de fronteira tendo por

<sup>64</sup> VALLET, Elisabeth (Ed.). **Borders, fences and walls: state of insecurity?** Abingdon: Routledge, 2014. (Border regions series)

<sup>65</sup> NICOL, Heather N. **The fence and the bridge: geopolitics and identity along Canada US border.** Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2015.

<sup>66</sup> JONES, Reece *et al.* Interventions on the state of sovereignty at the border. **Political Geography**, v. 59, p. 1-10, 2017. De acordo com o autor, os governos centrais acabam por incentivar e ressaltar a criação desses muros e barreiras na tentativa de resgatar o controle de seus territórios, haja vista a suposta erosão dos limites estatais pela circulação desenfreada de capitais, informações e pessoas. Ou seja, mesmo sabendo que tais obstáculos não surtirão os efeitos desejados (impedir a entrada de “indesejáveis” e de produtos nocivos), a representação de poder estatal na região já os satisfaz politicamente perante os cidadãos de seus territórios.

<sup>67</sup> DONNAN, Hastings; WILSON, Thomas M.. **Borders: Frontiers of Identity, Nation and State.** New York: Oxford, 2001. Segundo os autores: “Borderlands are sites and symbols of power. Guard towers and barbed wire may be extreme examples of the markets of sovereignty which inscribe the territorial limits of states, but they are neither uncommon nor in danger of disappearing from the world scene.” (Zonas de Fronteira são locais e símbolos do poder. As torres de guarda e arame farpado podem ser exemplos extremos dos mercados de soberania que inscrevem os limites estatais dos Estados, mas não são incomuns nem estão em perigo de desaparecer da cena mundial).

base os Jogos Olímpicos de 2016, realizados no Rio de Janeiro<sup>68</sup>. Ademais, com a crise humanitária na Venezuela, o incremento do fluxo de refugiados daquele país para o Estado de Roraima apresenta-se como ponto de inflexão ao controle estabelecido em Pacaraima/RR, fronteira com Santa Elena de Uairén/Bolívar.

Admite-se que a discussão do tema perpassa pela análise de aspectos de segurança nacional e de segurança pública, ainda mais no Brasil. Ao se analisar o tema da *segurança nacional*, um dos problemas que surgem versa exatamente sobre qual abordagem deve ser dada acerca da soberania em limites terrestres, em verdadeiras zonas ou regiões consideradas como fronteiras entre o Brasil e seus vizinhos. Dividem-se as opiniões entre os que entendem que essas devem ser policiadas, controladas ao extremo e vigiadas para evitar que riquezas deixem o país ou que itens prejudiciais aos interesses brasileiros adentrem ao território e aqueles que concebem a região de fronteira pelo viés da integração, do desenvolvimento regional e do fomento de comércio. Ambas correntes têm forte influência na política de segurança no Brasil, mas fica claro que o apelo midiático eleitoreiro da primeira se sobrepõe com facilidade em debates sobre o tema.

Desse modo, elementos de segurança nacional não englobam somente as fronteiras, haja vista a existência de muitos outros pontos de interesse dentro do território nesse campo. Mesmo assim, também é notório que a manutenção do controle estatal na região fronteira não contém somente restrições e obrigações de tal monta; quer isso dizer que a influência dos termos de segurança nacional é apenas uma entre várias outras presentes e concorrentes em tal região.

Segundo Dorfman e França<sup>69</sup>, a ideia de segurança nacional faz referência a ações de um ou mais Estados, em atitudes de manutenção do poder e servindo para legitimar o uso da força. Para tais autores, em uma escala maior, tratar um problema como “assunto de segurança nacional” significa permitir a criação e mobilização de capacidades estatais para lidar com ameaças existenciais, possivelmente externas, como se uma situação de emergência estivesse declarada. Ainda, nesse modelo, questões de segurança nacional geralmente referem-se à

<sup>68</sup> EL GOBIERNO busca blindar la frontera ante nuevo escenario. **El País**, 23 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2MHk5eM>>. Acesso em: 15 dez. 2015. Segundo tal matéria: “La seguridad de las embajadas extranjeras en Uruguay, fundamentalmente las de Francia, Estados Unidos e Israel, es el factor de mayor preocupación dentro del gobierno y merece una atención especial de las autoridades frente a las amenazas de las organizaciones terroristas, coincidieron en señalar a El País fuentes políticas y militares. Y una de las mayores preocupaciones plasmada por las fuentes, es la "facilidad" de movimiento que existe en las fronteras uruguayas, fundamentalmente debido a la falta de controles en la frontera seca.”

<sup>69</sup> DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e segurança pública na fronteira gaúcha. **Revista Geonorte**, v.7, n.1, p.1095-1115, 2013. N. especial.

possibilidade de emprego de força militar para tratá-las, exercendo pressões ante ameaças à própria existência de um Estado, justificando, por conseguinte a possibilidade de guerra. Todavia, essas ameaças podem ocorrer também nos setores políticos, econômicos, social e ambiental, o que alarga ainda mais a observância do que pode ser considerado ou não como tema de preocupação quanto à manutenção da segurança nacional de um país.

O termo *segurança* deve também ser definido para fins de referência nesse contexto. Isso porque não se pode simplesmente gerir a região de fronteira a partir de padrões militarizados sem que se saiba minimamente do que trata o assunto. Segundo Cepik<sup>70</sup>, segurança significa “uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de alguém ou de alguma coisa”. Assim, é possível declarar que se busca segurança considerando-se a existência de uma ameaça e essa deve ser discernível, identificável e mesmo assim factível ou potencialmente definida. Da mesma forma, aponta-se que, se a segurança dos indivíduos, dos componentes de uma sociedade, está intimamente conectada com a segurança do próprio Estado, e considerando-se que Estado e sociedade estão intimamente interligados, a segurança de um significa a do outro ao final de contas<sup>71</sup>. Desse modo, tanto a segurança nacional, claramente vinculada à garantia de existência do Estado, como a segurança pública interna, visualmente atrelada aos indivíduos, são parte do mesmo desejo de estabilidade e de manutenção da paz por parte dos habitantes.

No caso brasileiro, por exemplo, não há emergência declarada que justifique a aplicação de aparatos militares, de guerra ostensiva, para a região de fronteira. Frise-se que, conforme consta dos termos da *Política de Defesa Nacional*, revisada e aprovada ainda no primeiro mandato do Presidente Lula em 2005, os termos “segurança” e “defesa nacional” são diferentes e merecem tratamento diverso<sup>72</sup>. No entanto, permanece ainda a questão relativa ao que significa esse *controle*. Seria a proximidade aos limites estatais o problema ou a segurança almejada não necessariamente tem a ver com esse aspecto? Ou seja, trata-se de receios quanto

<sup>70</sup> CEPIK, Marcos A. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e consequências políticas. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, p. 1-9, Spring 2001.

<sup>71</sup> BUZAN, Barry. *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Warwick: Harvester Press, 2007. p. 52.

<sup>72</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pnrgr5>>. Acesso em: 28 out. 2017. Segundo consta desse decreto, “I – segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II – defesa nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

à possível invasão estrangeira<sup>73</sup> ou à saída de riquezas tal temor reverencial aos temas envolvendo a fronteira? Acredita-se que as respostas a tais perguntas podem ser obtidas justamente analisando-se as diferenças entre *faixa de fronteira* e *limite territorial*, entre *segurança nacional* e *segurança pública*.

O termo *faixa de fronteira*, criado justamente para fortalecer a presença da expressão estatal junto aos limites estatais, latente o temor perene de possível invasão estrangeira desde a época imperial, compreende toda uma região, calculada num território quase do tamanho da Argentina. Nessa faixa, conforme artigo 20 da Constituição Federal<sup>74</sup>, considera-se, em primeira mão, a importância da segurança nacional como vital, com restrições à ocupação e mesmo à compra de terras por parte de estrangeiros, obviamente pela proximidade com os limites estatais<sup>75</sup>. Portanto, esse termo tem a ver com uma zona, uma região, delimitada a partir de cento e cinquenta quilômetros contando-se seu início dos limites estatais.

Embora tenha tratamento especial, sendo considerada bem da União Federal, a faixa de fronteira não delimita a soberania do Estado no Brasil, o que é indicado pelos limites estatais. O *limite geográfico*, então, seria uma linha, a partir da qual não vige mais a jurisdição brasileira. É o contato imediato com a soberania de um dos dez países vizinhos. Ademais, o limite territorial, por representar somente uma linha imaginária, não pode ser habitado, no que se difere da faixa de fronteira, zona ou região que abriga comunidades e populações, apresentando contextos diversos do restante do território. Nesse diapasão, para fins de questões atinentes à segurança pública, de modo geral os limites estatais importam bastante, eis que, dali para a frente e a não ser em casos excepcionais de cooperação policial, não pode haver atuação dos órgãos de repressão e de prevenção à criminalidade. Quer dizer, não pode

<sup>73</sup> A concepção moderna das fronteiras, principalmente após a Segunda Grande Guerra, já não representa o temor geral de invasão militar por parte de outro Estado. Por isso, a imposição de obstáculos militares junto aos limites estatais ou na faixa de fronteira se tornaram dispensáveis. Segundo REECE, os controles oficiais são agora instrumentalizados através de vistos de entrada e checagem em passaportes. Mesmo entre países em que são notórios tais obstáculos, como entre os Estados Unidos e o México, estes não representam uma linha defensiva militar, já que nenhum dos dois Estados está preocupado com a invasão de seus territórios; representam, apenas, a mudança de um sistema de leis, de um modelo político e também econômico. Consultar JONES, Reece. **Border walls: security and the war on terror in the United States, India, and Israel**. London: Zed Books, 2012. p. 11. Ainda, STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://bit.ly/2OZPuYb>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

<sup>74</sup> BRASIL. Poder Legislativo. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 20, § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>75</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2vROtto>>. Acesso em: 30 abr. /2017.

um policial federal ou um policial militar atravessar a linha divisória e realizar uma prisão em flagrante, dar cumprimento a um mandado de prisão ou trocar tiros na repressão a um assalto, por exemplo.

Já quanto à *segurança pública* junto aos limites estatais, na faixa de fronteira ou mesmo no restante do território, é uma só. O mesmo não acontece com a *segurança nacional*, a qual expressamente deve dar atenção maior à faixa de fronteira em matéria de defesa da soberania, já não vigendo mais o perigo “interno” em relação à subversão dos tempos dos governos militares. Assim, para fins de cumprimento de suas importantes tarefas, as Forças Armadas consideram a faixa como região estratégica de defesa, sendo os limites estatais apenas pontos de referência para prevenção a possível invasão estrangeira ou qualquer outro atentado à soberania nacional. De todo modo, e pelas alterações legislativas recentes, o Exército pode exercer poder de polícia na faixa de fronteira, por exemplo, mas somente nela e se não houver outra determinação para tanto no que tange ao restante do território.

Todavia, se não há perigo imediato de ação militar estrangeira no território, grassa o entendimento de que os graves resultados relativos aos índices de criminalidade brasileiros são grandemente influenciados pela falta de controle na região de fronteira. Ou seja, são as questões de segurança pública que mais retumbam no cenário atual, chegando-se a algumas vezes serem confundidos conceitos de segurança interna com ameaças à segurança nacional<sup>76</sup>.

A partir deste entendimento, indica-se que não será a imposição de maiores controles securitários em fronteiras a chave para, de imediato, obter-se a redução das influências das organizações criminosas na região ou nos grandes centros. Ocorre que guardas de fronteiras

---

<sup>76</sup> NASCIMENTO, Aldo Batista do. **A defesa nacional e a segurança pública no Brasil**: uma simetria necessária em função dos desafios do século XXI. 2011. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011. Segundo o autor, ao tomar conclusões sobre o problema da criminalidade no Brasil, “Do exposto, temos que, de todas as potenciais novas ameaças analisadas em nível mundial e no ambiente sul-americano, o Brasil tem como pauta de enfrentamento quase todas elas, a saber: narcotráfico; tráfico de armas; Crime organizado nas variantes de: roubo de bancos, roubo de veículos, roubo de cargas, extorsões mediante sequestro e contrabando; violência urbana (criminalidade urbana violenta); existência de facções criminosas (máfias, milícias); tráfico de pessoas; crimes ambientais; crimes cibernéticos e cobiça internacional, além de ser um Estado, por vezes, forte violador dos direitos humanos, em boa parte pela conjugação de todos estes problemas. Na verdade, das ameaças elencadas no contexto mundial, as únicas que não estão presentes em nosso país são: o terrorismo, os conflitos étnicos e religiosos, o neonacionalismo e a existência de grupos constabulares. Contudo, mesmo assim, elas estão presentes em alguns países fronteiriços e têm alguns reflexos em nosso país, como a questão da tríplice fronteira, quanto ao terrorismo fundamentalista, o que inspira preocupação constante. Por fim, resta evidente o nosso argumento de que todos esses problemas pela incidência nos campos externo e interno ensejam que, os dois sistemas de Defesa Nacional e o de Segurança Pública são indissociáveis. É perda de tempo quaisquer tentativas de enfrentamento sem a conjugação de esforço sistêmico, até porque, muitas dessas novas ameaças já são objeto histórico de enfrentamento dos órgãos de segurança pública, com natural observância pelas Polícias Militares, que exercem o papel constitucional de polícia ostensiva e estão presentes em todos os municípios brasileiros”.

não combatem efetivamente tais organizações com as apreensões feitas ou com a identificação de “mulas” ou dos contatos do grupo no outro lado dos limites estatais. O problema é muito mais complexo para ser resolvido com o aumento de efetivos, até mesmo porque deve ser feita a correta distinção entre o que é crime organizado transfronteiriço, e amplitude de suas ações, e o chamado “delito local”, característico do que foi chamado de relações de convivência fronteiriça, atingindo as comunidades dos dois países<sup>77</sup>, mas somente pela proximidade geográfica. Como será exposto mais adiante nesta pesquisa, principalmente no Capítulo VI, a rede de contatos de grupos criminosos mais estruturados abrange não só a região fronteiriça próxima aos portos de entrada ou aos marcos divisórios; a abrangência das ações para “lucrar” com o trânsito de mercadorias ou pessoas é bem mais ampla nesses casos e a fronteira é somente um local de passagem para os fluxos ilícitos. Já os delitos locais são mesmo comuns às demais regiões do território, não chegando a formar uma “rede” propriamente dita, eis que se estruturam arcaicamente e se baseiam nas diferentes jurisdições para continuarem existindo. São exemplos dos primeiros os atos criminosos inerentes ao narcotráfico em grande escala, ao tráfico de armas de fogo e de munições em atividades de grupos estruturados, o contrabando em nível comercial, o descaminho em quantidades empresariais e alguns outros. Já os delitos locais podem ser exemplificados como furtos abigeato em propriedades rurais próximas aos limites ou na faixa, homicídios vinculados ao narcotráfico local e em disputas pelos pontos de venda em cidades próximas, o contrabando ou o descaminho de conveniência, assim chamados aqueles que somente são renitentes porque os perpetradores residem nas cidades próximas aos marcos divisórios e buscam lucro mínimo, muitas vezes pela falta de outras oportunidades de emprego lícitas.

Na verdade, devem ser levados em conta outros fatores que exercem forte influência no emprego de forças oficiais como meio de fiscalizar a passagem de bens e de pessoas. Conforme Brunet-Jailly<sup>78</sup>, os governos centrais devem estar atentos ao que pode ser feito pela *cultura local fronteiriça*, geralmente especial em relação ao que acontece nos centros de poder, e também pelo poder político das comunidades existentes nesses locais, muitas vezes dependente das trocas e do fluxo de pessoas propiciadas pela região de fronteira. Quer isso dizer claramente: nem sempre o poder local ou regional está alinhado com o que pretende o

---

<sup>77</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 31 out. 2017.

<sup>78</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Borderlands**: comparing border security in North America and Europe. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007. p. 9.

poder central sobre a gestão da faixa de terras próxima aos limites estatais. Há, por isso, conflito de interesses em algumas oportunidades, considerando-se a interpretação dada pelos que residem na região fronteira aos problemas enxergados de maneira diversa por parte dos que ocupam o governo central de um país.

Por isso, admite-se que os desafios apresentados por ameaças à soberania de um Estado são tratados como questões de segurança nacional. Já aqueles que permeiam atentados ou ameaças de atentados ao poder de jurisdição desse mesmo Estado são encarados como problemas de segurança pública<sup>79</sup>. Embora se tenha em mente que o poder de jurisdição está englobado no conceito amplo de soberania, a relação destes conceitos com os limites estatais é importante para que se alcance o equilíbrio anunciado em epígrafe.

Se não houver reflexos no território nacional, se não ocorrer ofensa ao sistema legal de um país, ameaças à jurisdição não se concretizam, devendo existir a ultrapassagem dos limites estatais para que se possa atuar. Por exemplo, somente se materializa o contrabando de armas e munições com a efetiva passagem destes itens pelos limites estatais, ao que a preparação dos mesmos no país vizinho para remessa ao Brasil não pode ser punida pela lei. No entanto, preparações de força militar para ataque a interesses brasileiros, mesmo sem efetiva invasão ao território nacional, já configuram ameaças à segurança nacional, passíveis de reação por parte do governo central.

Diferencia-se, portanto, a segurança pública, interna e indicativamente vinculada à jurisdição, da segurança nacional, iminentemente atrelada ao exercício do poder soberano e a qualquer ameaça a ele. Esse é o ponto de equilíbrio que deve ser atingido: a medida correta de controle da fronteira para fins de manutenção dos interesses internos, em segurança pública,

---

<sup>79</sup> Neste ponto, é notório que há muitas outras atuações na região de fronteira que merecem destaque. Assim, caberia ao Ministério das Relações Exteriores a manutenção de relações com os países vizinhos, mantendo a estabilidade geopolítica da região através de atividades político-institucionais. Já ao Ministério da Integração Regional, são repassadas as funções de promover o desenvolvimento da região de fronteira, através do implemento de políticas públicas direcionadas em cooperação com as comunidades locais. Ao Ministério da Fazenda, principalmente por meio da Receita Federal, incumbe a missão de regular e facilitar o comércio entre o Brasil e os demais países, reprimindo também a evasão de divisas, o contrabando e o descaminho. O desenvolvimento regional e a situação das cidades-gêmeas são atividades relativas ao Ministério das Cidades, o qual também atua no fortalecimento das redes urbanas locais e regionais nas citadas regiões. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento desenvolve políticas para segurança alimentar e para controle de doenças (zoonoses) que possam ser disseminadas no interior do país através do contato com focos localizados nas nações vizinhas. Por fim, o Ministério da Saúde controla da mesma forma a região fronteira de maneira a impedir a disseminação de doenças e também no atendimento à população nas ditas regiões. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Audiência pública**: segurança e fronteira no Brasil. Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo); Ofício nº 93/2016 CDR-PRES; Apresentação; Debate: Plano Nacional de Fronteiras e os Programas e Políticas Públicas a ele relacionados (segurança pública na fronteira). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MtqQ41>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

evitando-se a entrada de contrabando, de drogas e armas e o aumento da criminalidade na região, por exemplo, e a efetiva proteção ao território em sede de segurança nacional, mantendo-se a integridade dos limites estatais e protegendo estrategicamente pontos importantes à manutenção do poder soberano.

Neste mesmo contexto, indica-se que as modificações recentes na agenda de segurança dos Estados admitem que agressões externas “tradicionais” não são tão iminentes, passando-se o foco a agressões transnacionais aos territórios, traduzidas em ondas de imigrantes que cruzam limites estatais para alcançar outros Estados, atividades ligadas ao crime organizado como narcotráfico e contrabando de armas ou, ainda, ações terroristas transfronteiriças<sup>80</sup>.

A dicotomia segurança pública e segurança nacional, portanto, acaba por exercer influências na questão da manutenção da ordem interna, ou seja, na concepção de que, para o controle de fronteiras, a noção do que é ordem pública ou aparência de ordem merece destaque. A coexistência de interesses inerentes à segurança nacional com questões de ordem pública traz à tona a discussão sobre qual deve ser a atuação do Estado nas relações securitárias com suas fronteiras, ou melhor, o que deve prevalecer em matéria de controle e vigilância junto aos limites estatais.

A partir da formação dos Estados Nacionais, a concepção de fronteiras como linhas defensivas contra agressões estrangeiras foi *paulatinamente* se evadindo para significar e reforçar o controle desses mesmos Estados sobre mercadorias, bens e pessoas que passam pelos limites de seus territórios. A concepção desse controle chega, nos dias atuais, ao novo paradigma de securitização extrema, tendendo à militarização em mesclas desta doutrina com o policiamento civil das zonas fronteiriças<sup>81</sup>. Como é tratado no Capítulo VI desta pesquisa, esta tendência merece ser observada sobre pontos de vista diferentes.

O conceito de aparência de ordem é espécie do gênero do que se entende por ordem interna de um Estado. Admite-se que, em tempos de paz, a zona de fronteira faz parte da região de aplicação deste mesmo conceito, interligando-se a partir do tema de segurança pública e manutenção da ordem interna de um país. Mesmo que ainda persista a ideia de que a faixa de fronteira é revestida de proteção especial em relação ao resto do território, de onde afloram os receios de agressões estrangeiras e possíveis atentados à segurança nacional, é admitido que

---

<sup>80</sup> LUTTERBECK, Derek. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. **European Security**, v. 14, n. 2, p. 231-253, 2005.

<sup>81</sup> JONES, Reece; JOHNSON, Corey. Border militarisation and the re-articulation of sovereignty. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 41, n. 2, p. 187-200, 2016.

a necessidade da manutenção dos fluxos comerciais e de pessoas é fundamento para que, a princípio, prepondere a visão de manutenção da ordem pública como meta de países democráticos.

Ocorre que, ao contrário das tropas regulares, as forças policiais são treinadas para manter a ordem pública interna, recebendo treinamento para uso mínimo da força para tanto. Já as Forças Armadas são especificamente treinadas para eliminar o inimigo, usando para tanto a quantidade de força necessária, sofrendo os menores custos possíveis. Justamente é a falta de entendimento sobre estas diferenças básicas na gestão securitária que faz de um país mais ou menos democrático em relação ao governo central. Fica claro que, ao empregar tropas regulares em assuntos internos, ou mesmo ao se tornar as forças policiais parte do sistema de segurança militar, sobressaem-se os aspectos repressivos do poder de governar<sup>82</sup>. Por isso, mais do que exercer influência direta na segurança pública, assunto interno e a cargo dos entes federativos ou do poder central em qualquer Estado, a região de fronteira necessita transparecer e obviamente assegurar o que se chama por aparência de ordem.

E esta aparência está intimamente ligada ao treinamento e ao correto emprego das instituições que fazem parte do aparato de segurança junto aos limites estatais. Por exemplo, o treinamento dos policiais de fronteira na antiga República Democrática da Alemanha demonstra claramente as diferenças entre as funções de preservação da ordem interna e prevenção contra agressões externas<sup>83</sup>. Em um primeiro momento, seu treinamento era voltado a duas missões precípuas: manter a ordem interna na região de fronteira, principalmente controlando a saída de pessoas e a entrada de indesejáveis, e dar a primeira resposta em caso de ataques de outros países. No entanto, com o passar dos anos, a primeira função acabou se sobressaindo à segunda, haja vista que os guardas mantinham maior foco no impedimento de fuga de cidadãos para fora do território, já que as ameaças externas eram remotas ou até mesmo inexistentes. A perda de foco e as distorções que se seguiram foram consequências justamente da forma errada de treinamento e de atuação dos guardas de fronteira citados, haja vista que os fluxos são inerentes aos regimes fronteiriços; entender de forma contrária é confundir segurança nacional com questões de segurança pública (aparência

---

<sup>82</sup> KRASKA, Peter B. **Militarizing the American criminal justice system**: the changing roles of the Armed Forces and the police. Boston: Northeastern University Press, 2001.

<sup>83</sup> MAURER, Jochen; SÄLTER, Gerhard. The Double Task of the East German Border Guards: Policing the Border and Military Functions. **German Politics and Society**, v. 29, n. 2, p. 23-39, Jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2vTQJAn>>. Acesso em: 29 set. 2017.

de ordem).

Dessa forma, a aparência de ordem na região muito mais se assemelha à melhor gestão do que ao estrito controle militarizado. Embora pareça ingênua, a assertiva não vale como regra estanque para qualquer situação, haja vista a existência de casos em que a militarização encontra respaldo em situações diversas. Nesse contexto, é interessante notar que, dependendo de aspectos históricos, as fronteiras podem exercer forças centrípetas ou centrífugas em relação aos centros de poder dos Estados dos quais fazem parte. Na verdade, há diferenças no modo como os Estados encaram as zonas limítrofes com outros Estados, considerando-se aí a visão de separação de soberanias pela divisão territorial. No entanto, para a fronteira em si, a região acaba por desenvolver relações com o “outro lado”.

Assim, em matéria de fronteiras, além de manter o equilíbrio entre os interesses em segurança pública e segurança nacional, tais premissas também merecem destaque quando se fala em poder central e poder regional/local. Esse fator deve ser levado em consideração justamente porque fronteiras são geralmente localizadas longe dos centros econômicos e também dos locais onde são tomadas as decisões centrais, fazendo com que, muitas vezes, as populações nestas regiões sintam-se marginalizadas social e economicamente.

Como não recebem a devida atenção por parte do governo central, tais populações acabam por estreitar relações com as comunidades existentes do outro lado da fronteira, fazendo com que sejam estabelecidos laços econômicos e sociais com estrangeiros, formando-se quase que uma só zona de fronteira integrada por dois países. Porém, o reverso também é possível: quanto mais integrado ao poder central, econômica, política e culturalmente, menos relações com o outro lado existirão, haja vista a identificação cultural e os laços econômicos com o centro do país. Nesse caso, o distanciamento em relação à comunidade do país vizinho e o controle maior por parte do governo central sem dúvidas aumenta a necessidade de securitização, o que obviamente prejudica as relações transfronteiriças.

Esse aumento do aparato securitário como um todo favorece a busca pelo fechamento parcial ou criação de maiores empecilhos ao trânsito de pessoas, bens e mercadorias. Estabelece-se, por isso, que o recrudescimento das relações entre dois países, com parcial ou total fechamento de pontos de passagens entre ambos, fará com que os limites estatais se tornem obstáculos à circulação, indicando um movimento centrípeto da fronteira em relação ao centro do poder<sup>84</sup>. Quer isso dizer que as esferas de integração serão atraídas pelo governo

---

<sup>84</sup> KNOTTER, Ad. The border paradox: Uneven development, cross-border mobility and the comparative history of the Euregio Meuse-Rhine. **Fédéralisme Régionalisme**, v. 3, 2003. Disponível em : <<https://bit.ly/2w9w>

central, tornando-se as regiões fronteiriças marginalizadas e vulneráveis, haja vista que não haverá meios de desenvolvimento locais ou regionais, concentrando-se a maior parte das decisões no centro do país. Por esse motivo e paradoxalmente, acredita-se que haverá menos controle securitário, com extensões de terra vazias, desemprego e favorecimento ao crime organizado transnacional pelo oferecimento de mão de obra barata e abundante.

No sentido contrário, fronteiras mais abertas, orientadas para a região, assimilam o inverso: o movimento é centrífugo em relação ao centro do poder, haja vista que a população tende a se integrar com os habitantes do outro lado da fronteira, formando espaços ideais às trocas comerciais, sociais e culturais, fortalecendo-se a comunicação e favorecendo o controle securitário num subsistema quase que autônomo em relação ao governo central.

Esse ponto tem relação com o que se espera da imposição de controles em tais regiões. Considera-se essencial a observação da relação entre o aumento do aparato securitário em determinada fronteira e os impactos gerados nas trocas e no comércio dos países envolvidos<sup>85</sup>. Isso porque, se isoladas de maneira geral, as regiões fronteiriças tendem a ser mais militarizadas. Será que, ao invés de promover isolamento e segregação, o incremento do aparato securitário não pode incentivar a abertura e ajudar a facilitar o comércio e as trocas entre os Estados? Ou melhor, o aumento da “sensação de segurança” não favoreceria as atividades comerciais? A resposta é não.

É fato que o aumento da presença do Estado na zona de fronteira acaba por favorecer a militarização das atividades cotidianas, chegando-se ao nível de comparação de “região ocupada” na percepção dos moradores<sup>86</sup>. Fica claro portanto que as práticas de constantes revistas em veículos e cobrança por documentação destoam de qualquer intenção de maior integração comercial e até mesmo cultural entre povos separados por limites estatais.

Por isso, é possível depreender desses cenários que, quando os governos centrais desejam aumentar a integração de suas economias na região de seu entorno, em primeiro momento, e no mundo logo em seguida, um dos principais aspectos modificados é exatamente

---

HBc>. Acesso em : 08 set. 2016. Diz o autor: “Of course, from the central state’s point of view, borders are meant to separate and to divide one nation from another. At the border itself, however, all kinds of relations across borders come into being which create the borderland as a specific kind of territory. Its spatial extension is determined by the distance and the intensity of cross-border transactions and movements of people. Goods are transported across the border by way of trade or smuggling; services are delivered, and capital flows are transmitted. People cross the border to live or to marry, to buy or to sell, to work or to employ, or just to travel and to visit.”

<sup>85</sup> ROY, Jeffrey. Security and borders in a Digital Age: implications for Canadian Government and North American Governance. *Journal of Borderlands Studies*, v. 21, n. 1, p. 87-107, Nov. 2006.

<sup>86</sup> ANDREAS, Peter. *Border games: policing the U.S.-Mexico divide*. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 148.

o controle de fronteiras. A manutenção de estrito isolamento deve ser gradativamente substituída por estruturas menos militarizadas, mais adstritas a um ambiente propício à circulação pelos limites, fomentando as trocas. Tanto é assim que um dos anseios da “perestroika” na política soviética era exatamente tentar afrouxar os nós do controle fronteiriços na pretensão de integrar a economia da URSS na nova ordem mundial<sup>87</sup>.

Quer isso dizer que os aparatos de controle de fronteiras também são parte do planejamento econômico dos governos centrais. O maior ou menor controle sobre as áreas de fronteira será reflexo da análise destas variáveis. A fronteira fechada assemelha-se a um ferimento, um corte na pele, tapado e sem contato com o meio: a tendência é demora na cicatrização, com possibilidade de necrose. Tal região precisa “respirar”, fazer trocas, necessita incentivos de ambos os lados para que se desenvolva. O equilíbrio nas medidas de segurança é essencial para que isso aconteça.

Esse equilíbrio, todavia, somente é alcançado com medidas de gestão da região de fronteira e essas atividades requerem a presença do Estado. Já foi aqui definido que se trata de uma atividade reconhecidamente estatal o emprego de meios e métodos para que haja contatos com os países vizinhos, mas com manutenção dos interesses nacionais na passagem de pessoas, bens e mercadorias. Essas tarefas são parte das atividades desempenhadas pela polícia de fronteiras.

Todavia, o que exatamente faz essa polícia? No tópico seguinte, são referidas algumas das funções que devem ser obrigatoriamente atribuídas a tal força policial.

### 2.3 TERRITÓRIO: O QUE FAZ UMA POLÍCIA DE FRONTEIRAS

Na introdução deste capítulo, buscou-se definir liminarmente que há latente um embaralhamento de conceitos em matéria de território, soberania e segurança, agravado pela formação de blocos econômicos e pelas recentes ondas de refugiados. Ainda, foi também indicado que, para alguns países, confundem-se os conceitos de segurança nacional e de segurança pública.

Com o objetivo de delimitar preliminarmente as funções de uma guarda nacional, buscou-se resgatar o que tem sido feito pelos governos nos últimos anos para o controle das regiões de fronteira no país. Assim, nos termos já propostos e embora o Brasil não conte ainda

---

<sup>87</sup> CHANDLER, Andrea M. **Institutions of isolation**: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993. Kingston/ON: McGill-Queen’s University Press, 2014. p. 10.

com tal instituição, optou-se por tecer comentários sobre os passos já dados nesse sentido, seja com a elaboração de programas nacionais, seja com o fomento da integração entre os órgãos estatais que atuam no controle e vigilância das fronteiras. Isso foi considerado durante o desenvolvimento da pesquisa.

Em tal contexto, assegura-se que se espera a presença de policiais fronteiriços nos portos de entrada oficiais, mantendo-se a relação entre território e Estado. A autoridade exercida pelo policial em tela vai fazer certo ao viajante que estará entrando em país alheio, às regras do qual deve se submeter se quiser seguir adiante<sup>88</sup>. Ao estar investido pelo poder de permitir ou não a passagem, tais servidores representam o governo central e suas diretrizes, sendo exatamente este o liame que deve ser prontamente identificado por quem circula por um porto de entrada.

As funções de uma polícia de fronteiras devem ser regidas, por óbvio, pelos interesses do Estado a que servem. No entanto, algumas das atividades são similares às que são desenvolvidas diuturnamente por servidores e terceirizados em diversos pontos do território nacional. Em todo caso, importa ressaltar que os estudos acerca de controle em tais regiões acabam por recrudescer a vigilância sobre a *mobilidade*, traduzindo-se tal atividade no emprego de meios tecnológicos para registro de dados estatísticos<sup>89</sup>. Quer dizer: o controle de fluxos representa, sim, conquista e manutenção de poder pelo Estado.

O que faz uma polícia de fronteira? Faz exatamente o controle dos fluxos, lícitos ou ilícitos, na região de fronteira. Analisa-se, em primeiro plano, o alcance e os limites de tal atividade, sedimentada no artigo 144, § 1º, inciso III da Constituição Federal. Essa individualização serve para se definir os encargos individuais e conjuntos dos atores envolvidos, notadamente quanto ao controle ostensivo nos postos oficiais na linha de fronteira e nos demais acessos informais a outros países<sup>90</sup>. Dessa maneira, indica-se que nem todas as funções atinentes ao que determina o artigo em tela podem ser desenvolvidas por uma só instituição, o que será abordado nesta pesquisa de maneira mais ampla a seguir.

Por isso, ao par de muitas outras funções, os guardas fronteiriços atuam no controle do que entra e do que sai, fiscalizando pontos de passagem e patrulhando toda a região, acabando por auxiliar as demais instituições na busca por dados estatísticos. Estes dados são

---

<sup>88</sup> REEVES, Madeleine. **Border work**: spatial lives of the state in rural central Asia. Ithaca: Cornell University Press, 2014. p. 242.

<sup>89</sup> A própria existência e o uso cada vez mais seguro de passaportes representam apenas uma das maneiras com que os países coletam tais dados para controle de fluxos em entrada e saída de pessoas de seus territórios.

<sup>90</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

utilizados por gestores estatais para regulação da própria região próxima aos limites estatais e para muitas outras funções de governo, seja para regular a circulação pelas fronteiras, seja para imposição de taxas, seja para melhorias no controle migratório ou mesmo para atuação em prol da segurança pública na região.

Mas, além disso, e assim como as policiais militares estaduais, a polícia em tela atua como força auxiliar às Forças Armadas regulares, pelo que significam o primeiro contato com qualquer ameaça externa que pretendesse invadir o território nacional. A permanência dos policiais de fronteira nos locais próximos aos limites também facilita contatos com oficiais de ligação e com a rede de informações nos dois lados das linhas divisórias, fazendo com que seja produzida inteligência, tanto policial, como estratégica, o que favorece a tomada de decisões de órgãos centrais do poder estatal.

Essa ideia de fronteira como ponto de *contato* em matéria de segurança perpassa pelo que foi posto nas teorias de Kjéllen, nas quais o Estado assemelha-se a um organismo vivo, sendo suas fronteiras comparáveis a sua epiderme<sup>91</sup>. São elas, portanto, quem transmitem em primeira mão as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao poder central, sejam destinadas ao ou emitidas do exterior, devendo ser aqui empregado o conceito de *fronteira-faixa* e, não, o de *fronteira-linha*. Assim, os policiais de fronteira são comumente os primeiros a tomarem conhecimento de problemas ou de tendências que vigem no outro lado dos limites estatais, repassando os mesmos aos tomadores de decisões no poder central.

Ademais, policiais de fronteira são responsáveis por integrar e gerenciar pontos de controle nas zonas próximas aos limites. Quer isso dizer que, além de servirem como sentinelas na proteção ao território e na manutenção da segurança nacional, tais servidores são também incumbidos de vasculhar veículos e cargas à procura de drogas, armas, munições e outros produtos ilícitos que devem ser arrecadados de imediato. A demanda por atuações deste tipo no Brasil é enorme, haja vista que, atualmente, não há efetivo disponível para tanto, mesmo se for considerada as atuações da Polícia Rodoviária Federal e das polícias estaduais.

Outra atribuição correlata a postos de controle em fronteiras, aeroportos e portos é o *controle migratório*. Este serviço, idealizado a partir da entrada e saída de viajantes, é intrinsecamente vinculado ao poder do Estado em exigir pressupostos e requisitos para entrada de estrangeiros em seu território. Os dados coletados pela entrada e saída dos que passam

---

<sup>91</sup> SCHERMA, Mário Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015. p.19

pelos pontos de controle servem, não somente para questões de segurança, mas também para conhecimento estratégico em matéria de alocação de recursos públicos, controle de tráfego pelas estradas que levam turistas da fronteira para grandes centros ou balneários e para controle no transporte de cargas até portos e aeroportos dentro do território nacional, dentre outras várias finalidades.

Da mesma forma, o controle alfandegário e aduaneiro é vital para o país, estando dentre uma das mais básicas atividades que devem ser efetuadas em qualquer ponto de passagem pela fronteira<sup>92</sup>. No entanto, e isso precisa ser abordado com maior profundidade, associar-se a atividade policial, ostensiva ou investigativa, ao desenvolvimento de outras funções na região de fronteira, ou até mesmo em portos ou aeroportos, pode acarretar falta de direcionamento dos trabalhos e perda de importantes informações.

Em decorrência desse entendimento, somente seria possível pensar sobre gestão securitária levando-se em conta forças policiais ou também as atuações da fiscalização alfandegária e controle de imigração? Essas funções podem ser desempenhadas pela mesma instituição ou seria melhor que fossem separadamente exercidas?

Embora se tenha como correta a indicação de que tanto o controle migratório, como as atividades alfandegárias e aduaneiras são importantes para o Estado, em ações inerentes à própria situação da linha divisória como ponto de passagem de estrangeiros e circulação de mercadorias, há dúvidas se estas tarefas devem ser realizadas por guardas de fronteira. Ainda, e mesmo que participem dessas funções, se devem tê-las como principais dentre suas atribuições.

Aponta-se que a prioridade da polícia de fronteiras é guarnecer os pontos de passagem, realizando controle e revistas, além de atuarem na proteção à faixa como um todo, o que inclui certamente a direcionamento de operações para as duas áreas acima citadas. Quer isso dizer que, por exemplo, ao flagrar algum dos passantes com contrabando, a guarda deve realizar a prisão em flagrante e encaminhá-lo para a polícia judiciária ou qualquer outra instituição que deva proceder dali em diante. Todavia, não será a guarda quem lavrará o flagrante, não será a guarda que aplicará as sanções fiscais a quem entrou no território com itens proibidos, nem

---

<sup>92</sup> No Brasil, embora não exista uma polícia fazendária diretamente atrelada ao Ministério da Fazenda, as atividades de natureza repressiva e também preventiva já vêm sendo desempenhadas pela Receita Federal há tempos. Conforme consta do site de tal instituição, “Além dos itens de comércio, a Aduana brasileira exerce um papel fundamental no combate ao tráfico de drogas e crimes transfronteiriços. São realizadas, anualmente, mais de três mil operações de vigilância e repressão ao contrabando e descaminho. As apreensões cresceram 54% nos últimos três anos, com resultados expressivos, ultrapassando os dois bilhões de reais”. ENTENDA a importância da Aduana para o Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2MCIuCG>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

mesmo dará destino ao que for apreendido com o transgressor. A primordial função desta instituição é manter a presença, é patrulhar os locais que não possuem pontos de passagens oficiais, é permanecer na faixa de fronteira e nela atuar diuturna, ostensiva e cooperativamente.

Conforme é visto no Capítulo IV, em alguns países uma só instituição engloba em seus objetivos as três funções acima listadas: mantém o controle securitário, administra a migração e faz os trâmites alfandegários. Noutros, as funções são realizadas por órgãos diferentes e isso não significa que sejam sistemas diversos; há correlação entre as atividades, mesmo que as cadeias de comando estejam dispostas de maneira diferente.

Acerca desse argumento, interessa também ressaltar que a realização das funções acima citadas por outras instituições também não descarta a manutenção de grupamentos de investigação e operação (aplicação da lei) pelas mesmas<sup>93</sup>, amoldando-se o sistema a ciclos completos de atuação específica. Quer isso dizer que as instituições responsáveis pelo controle migratório e pelas atividades de aduana/alfândega podem manter “braços” operativos, tais como os presentes no modelo de *border control* dos Estados Unidos<sup>94</sup>, sem que isso impeça os policiais da polícia de fronteiras de também atuarem, seja em conjunto, seja separadamente.

A disposição de forças ao longo da faixa, e não só nos limites estatais, favorece a atuação da polícia de fronteira, haja vista que desenvolve suas atividades em cooperação com os demais órgãos oficiais. E é exatamente aqui nesse ponto que deve ser feita a ressalva sobre seu diferencial em relação às outras instituições: pugna-se que a hierarquia e a disciplina militares, bases da formação na caserna, favorecem o treinamento dos servidores da polícia de fronteiras para que suas atividades possam ser realizadas sob condições adversas, em

---

<sup>93</sup> O termo “aplicação da lei” tem conotação policial nesta tese. Quer isso significar que as instituições ligadas à gestão securitária da fronteira não têm, geralmente, poder de polícia amplamente concebido, incluindo nesse pensamento a possibilidade de investigar crimes e operar na repressão a eles.

<sup>94</sup> Merece destaque apontar que são várias as instituições que participam das atividades relativas ao controle migratório e alfandegário em tal país. De acordo com o que está disposto na página do U.S Immigration and Customs Enforcement (ICE): “ICE’S mission is to protect America from the cross-border crime and illegal immigration that threaten national security and public safety. This mission is executed through the enforcement of more than 400 federal statutes and focuses on smart immigration enforcement, preventing terrorism and combating the illegal movement of people and goods.” (A missão do ICE é proteger a América do crime transfronteiriço e da imigração ilegal que ameaça a segurança nacional e a segurança pública. Esta missão é executada através da aplicação de mais de 400 estatutos federais e centra-se na aplicação inteligente da imigração, na prevenção do terrorismo e na luta contra este, além de combater a circulação ilícita de pessoas e de bens). Tradução livre. No entanto, juntamente com tal instituição, os estadunidenses contam com o U.S. Customs and Border Protection (CBP) e o U.S. Citizenship and Immigration Services, além de outros órgãos que também exercem funções complementares nas fronteiras. Department of Homeland Security. U.S. Immigration and Customs Enforcement. Disponível em: <<https://bit.ly/2nK8hKP>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

horários indefinidos e com obediência ao cumprimento estrito das missões que lhes forem atribuídas. No entanto, seria possível já definir que se trataria de uma força militar a polícia de fronteiras? Claro que não.

O estabelecimento como força auxiliar das tropas regulares também é um dos atributos de tal guarda, como já apontado acima, o que perfaz seu enquadramento como parte do sistema de defesa do território. Todavia, e levando-se em conta as atribuições policiais que desempenha no contato com a população e com estrangeiros, a instituição em tela não deve operar com armas de combate acima dos calibres permitidos para forças policiais, haja vista que, em caso de agressão externa, exercerá somente o primeiro contato até a chegada de militares de linha, acaso isso for realmente necessário.

O aspecto constabular não ofusca o caráter civil necessário ao atendimento ao público, até porque a militarização exacerbada não é bem vista em pontos de passagem. Dessa maneira, regras de atendimento ao público, conhecimento de legislação aduaneira e migratória básicas e entendimento sobre aplicação da lei penal, dentre outros requisitos, devem ser parte da formação de guardas fronteiriços. A simples disposição de tropas regulares junto aos limites estatais não garante que esses requisitos sejam preenchidos.

Outro aspecto importante da relação da polícia de fronteiras com os limites e com a faixa a ser protegida e fiscalizada é demonstrado em escala de atuação, dividida em *três fases*. A divisão em três zonas ou áreas ressalta a importância da instituição para garantir o permanente funcionamento dos serviços fornecidos nos pontos de passagem. Assim, de fora para dentro do território, atua a polícia de fronteiras antes da entrada do que ameaça os interesses do país a que serve, de maneira preventiva. Em seguida, quando pessoas e mercadorias já alcançaram os limites estatais, agiliza-se a fiscalização e a tramitação para que a circulação continue favorecendo as trocas e a passagem de pessoas. Daqui em diante, já no interior do território, interessa muito mais patrulhar a região em busca de irregularidades e de ilicitudes.

Dessa maneira, em *primeiro momento*, é incumbência de tal instituição se antecipar a qualquer ameaça ao território e sua população, agindo até mesmo em colaboração com forças policiais no outro lado da linha divisória. Essa antecipação ao movimento em direção ao interior do território obviamente se dá antes que possa haver qualquer dano, prontificando-se a guarda a justamente evitar que a entrada aconteça, trabalhando preventivamente.

E é exatamente no patrulhamento dos limites estatais e nos pontos de entrada oficiais que haverá a *segunda fase* do exercício das funções dessa instituição. Ao patrulhar as vias,

oficiais ou não e que dão acesso ao país, a polícia de fronteiras garante a regularidade e licitude da entrada e saída de pessoas, bens e mercadorias, valendo essa máxima também para a atuação da guarda nos pontos oficiais de passagem. Se antes suas funções eram exercidas de modo preventivo, agora já vale garantir que haja fluente e correta circulação de pessoas pela fronteira, tarefa dissuasória precipuamente exercida pela instituição.

No *terceiro aspecto*, a atuação de tal força se dá já dentro dos limites estatais, mas na faixa de fronteira, isso para os países que mantêm essa diferenciação entre faixa e linha. Quer isso dizer que este último aspecto presente nas atividades da polícia de fronteiras estabelece o dever de proteção dos interesses do país já dentro de seu território, mormente na zona de atuação da instituição. Ao preservar a faixa de fronteira como tal região, o terceiro aspecto indica que a questão securitária é o que mais importa nesse momento, eis que a ameaça a ser detectada antes de chegar ao país e mesmo durante os trabalhos nos pontos de passagem, agora se concretizou e está dentro do território, precisando ser efetivamente enfrentada.

Embora muito importantes, as duas primeiras fases da abordagem acima indicadas são também parte da parte administrativa dos portos de entrada, estabelecidos preferencialmente junto à linha divisória. A atividade da polícia de fronteiras na terceira fase, no entanto, merece ser destacada também por estar intimamente ligada à função de patrulhamento entre os portos de entrada oficiais e também na zona fronteira.

E o que se define por *patrulhamento*? Embora não seja necessário o aprofundamento do termo no seu sentido militar, é preciso ao menos apontar o que se requer dessa terceira fase das atividades da polícia de fronteiras no que tange a sua atuação fora dos pontos oficiais de passagem. E fora destes locais, resta a tal força realizar patrulhas.

Segundo Aguirre<sup>95</sup>, *patrulhar* significa caminhar, cavalgar, sobrevoar, navegar ou tráfegar por uma área, dentro de uma rede de estradas e caminhos interligados, durante certo tempo e em períodos diversos para fiscalizar ou supervisionar o espaço territorial. A definição acima, por mais simples que seja, contém algumas informações que também merecem destaque.

A *primeira* delas gira em torno do deslocamento por vias ou caminhos dentro do espaço a ser patrulhado. É cediço que não se pode desenvolver esta atividade de modo estático, em postos de controle ao longo da faixa e próximo aos limites estatais, haja vista que o objetivo

---

<sup>95</sup> AGUIRRE, Oswaldo. **New multi-objective evolutionary game theory algorithm for border security**. 2012. Thesis (degree of Master of Science) - Faculty of the Graduate School, Program in Computational Science, University of Texas, El Paso, 2012.

de quem se desloca pela região é exatamente obter acesso ao interior do país, muitas vezes com intenção de alcançar centros urbanos e regiões metropolitanas. Por esse motivo, além de permanecer nas imediações dos pontos oficiais de passagem, guardas de fronteira realizam missões diurnas de patrulhamento por zonas determinadas para garantir que não haja entrada irregular no território nacional. Esse também é o entendimento de Meira Mattos sobre a distinção entre o controle securitário em limites estatais e em faixas de fronteira<sup>96</sup>.

A *segunda* informação a ser observada requer a análise de que esse patrulhamento deve ocorrer mesmo em regiões consideradas inóspitas, onde nem mesmo é possível o deslocamento por meio de veículos ou mesmo a pé. Esse aspecto requer, portanto, a instalação de postos da guarda em regiões isoladas, de onde partirão as patrulhas e para onde voltarão depois do trabalho realizado. Isso quer dizer que as instalações desses postos podem ocorrer em reservas ambientais, demarcações indígenas, selvas, desertos e em qualquer outra região em que seja necessária a fiscalização do território, não necessariamente junto aos portos de entrada oficiais.

Juntando-se a primeira e a segunda informações, ainda pende de citação a terceira, na qual há que se ter patrulhamento diurno, com circulação de grupamentos armados e uniformizados por toda a faixa de fronteira, em horários alternados ou não e dentro da menor previsibilidade possível. A análise de turnos e a vigilância mais profissional por parte de grupos organizados de atravessadores e contrabandistas acabam por detectar em que horários as patrulhas passam por determinados setores, o que indica a necessidade de emprego de métodos que dificultem tal atividade. Ademais, se o patrulhamento pode ser passível de previsão, os horários e medidas de falseamento adotadas pelos que pretendem atravessar a fronteira não o são muitas das vezes, o que torna o equilíbrio no *jogo de gato e rato* bastante difícil de ser atingido.

No entanto, as atribuições da polícia de fronteiras são apenas parte do que se entende por gestão securitária da região. Isso porque, em países federativos e que mantêm mais de uma força policial nas unidades integrantes, como é o caso do Brasil, é necessário agregar os objetivos da polícia fronteiriça com os dos demais órgãos de segurança e de controle, tanto

---

<sup>96</sup> Segundo esse autor, estudioso da geopolítica em fronteiras, “os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são regiões de endosse cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço. Esta interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais. Mas, se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa”. MATTOS, Carlos de M. **Geopolítica e teoria de fronteiras**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990. p. 34.

municipais, como provinciais e estaduais.

Por isso mesmo é que se fala em gestão, gênero do qual são espécies o controle de fronteiras e a segurança em fronteiras. Esse é o tema do capítulo seguinte.

### 3 GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS

A busca por conceitos em matéria de estudos estratégicos pode ser tolhida pela necessidade de se agregar aos mesmos as influências históricas, sociais, políticas e econômicas de cada região ou fenômeno a ser estudado. As pesquisas em matéria de fronteira não escapam a tal necessidade. Na concepção de Drache<sup>97</sup>, a fronteira seria uma membrana política, através da qual pessoas, riquezas, mercadorias e informações devem passar, de um lado ao outro. Ocorre que as fronteiras atuais já não são mais as que estão próximas aos limites estatais do Estado, as que servem para delimitar o poder jurisdicional e a soberania dos governos e países. Como bem observa Phelps<sup>98</sup>, até mesmo em aeroportos internacionais mundo à fora é possível encontrar barreiras e controles que em muito se assemelham a fronteiras terrestres. É o que Bigo<sup>99</sup> chama de *policing from a distance*, ou seja, o deslocamento dos controles sobre o que entra no território para além dos limites estatais, tema também tratado por Weber e Pickering<sup>100</sup> quando abordam o isolamento imposto pela Austrália aos que almejam alcançar seu território e são classificados antecipadamente como “indesejáveis”.

Por isso, não caberia mais entender a gestão de fronteiras somente sob seus aspectos, conceitos e características que as vinculam ao controle e à segurança, mas, também, perceber que os diversos modos de as gerir têm muito a ver com o que os governos pretendem com tais atividades. É preciso entender que, se o país não for formado em seu território por ilhas, sempre haverá outro Estado do outro lado da linha, do limite fronteiro, o que pode muitas vezes representar a existência de diferenças em diretrizes acerca do modelo a seguir. E até mesmo países isolados pelo mar, como é o caso da Austrália, mantêm um estrito controle sobre o que entra e sai de seus territórios, como se os mesmos fossem contíguos a outros Estados.

E porque as fronteiras estão cada vez mais permeáveis em muitas partes do mundo, devido a acordos políticos, comerciais e econômicos, torna-se cada vez mais importante pensar em geri-las e, não, em fecha-las<sup>101</sup>. Indica-se que as fronteiras devem ser *porosas* para que se

<sup>97</sup> DRACHE, Daniel. **Borders Matter**: Homeland Security and the Search for North America. Halifax: Femwood, 2004. p. 16.

<sup>98</sup> PHELPS, James R.; DAILEY, Jeffrey; KOENIGSBERG, Monica. **Border Security**. Durham: Carolina Academic Press, 2015. p. xiii.

<sup>99</sup> BIGO, Didier. L’immigration à la croisée des chemins sécuritaires. **Revue Européenne des migrations internationales**, v. 14, n.1, p. 25-46, 1998 *apud* BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Borderlands**: comparing border security in North America and Europe. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007. p. 21.

<sup>100</sup> WEBER, Leanne; PICKERING, Sharon. **Globalization and borders**: death at the global frontier. New York: Palgrave Macmillan, 2011. E-book, kindle edition.

<sup>101</sup> BLAKE, Gerald. Boundary permeability in perspective. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend (Ed.). **Holding the line**: borders in global world. Vancouver: UBS, 2005. p. 18

tornem eficientes. Ademais, as fronteiras mais acessíveis tendem a ser as mais tranquilas, facilitando comércio, turismo e controle de populações, contando para tanto com boas estradas, acessos ferroviários e dispensando severos controles securitários, mormente militarizados. No entanto, em alguns casos, esses mesmos controles acabam por serem necessários, muitas vezes para impedir impactos sociais e econômicos nas populações dos países atingidos, por exemplo, por ondas de refugiados em busca de asilo, por incremento anormal do contrabando, por ações de grupos armados nas regiões de fronteira ou mesmo por causa de ações terroristas no interior destes mesmos Estados. Na grande maioria das vezes, os governos centrais são cobrados pelos cidadãos para que assim ajam em defesa da normalidade e da estabilidade internas.

A questão da contiguidade também importa em matéria de fronteiras e de gestão securitária destas. Segundo Bremer<sup>102</sup>, há muito mais probabilidade de conflitos entre Estados contíguos do que entre aqueles que não dividem limites estatais, sendo que os estudos de tal pesquisador apontaram para a medida de trinta e cinco vezes mais chances de escaramuças e guerras entre os primeiros nas análises feitas entre 1816 e 1965 do que entre os segundos. Ademais, e segundo Gibler<sup>103</sup>, há três vezes mais chances de ocorrência de severos conflitos armados entre Estados contíguos, o que demonstra a importância da correta gestão da região e dos estudos em relação ao que se passa no país vizinho.

E isso tudo depende de como os Estados se relacionam quando mantêm contatos geográficos. Assim, pode ser que o Brasil esteja interessado em aumentar o controle sanitário, enquanto o Paraguai, em um exemplo hipotético, tenha objetivos econômicos na relação com os brasileiros. Quer dizer isso que os interesses de cada país na gestão de suas fronteiras é exatamente o que acabará por delinear as diretrizes dos dois lados, com reflexos nos resultados que serão obtidos a partir de tal concepção.

Mesmo assim, e como ocorre entre o Canadá e os Estados Unidos, os objetivos de cada país acabam por moldar a forma com que acordos bilaterais são assinados. Em relação à citada fronteira, é de se observar que estadunidenses e canadenses assinaram em fevereiro de 2011 um acordo intitulado *Beyond the Border: a shared vision for perimeter security and economic competitiveness*. Segundo Leuprecht e Hataley<sup>104</sup>, é possível afirmar que, mesmo que se tenha

<sup>102</sup> BREMER, Stuart A. Dangerous Dyad: condition affecting the likelihood of interstate war, 1816-1965. **Journal of Conflict Resolution**, v. 36, n. 2, p. 309-341, Jun. 1992.

<sup>103</sup> GIBLER, Douglas M. Contiguous States, Stable Borders, and the Peace between Democracies. **International Studies Quarterly**, v. 58, p. 126-129, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2nMNoi9>>. Acesso em: 20 fev. 2017. Consultar também GIBLER, Douglas M. **The territorial peace: borders, state development, and international conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 11.

<sup>104</sup> LEUPRECHT, Christian; HATALEY, Todd. **Organized crime beyond the border**. MacDonald-Laurier Institute, 2013. p. 17. (National Security Strategy for Canada Series).

em mente que ambos os países tenham interesse em aumentar os níveis de segurança e de intercâmbio econômico, fica indicado que a preocupação do governo dos Estados Unidos está muito mais focada na questão securitária, enquanto os canadenses buscam priorizar o incremento da competitividade econômica entre os dois mercados<sup>105</sup>. Pelos termos do citado plano, dois objetivos deveriam ser alcançados: o primeiro através de metas de aumento da competitividade econômica baseadas na segurança do perímetro; o segundo, por meio de plano de ação fundamentado em atuação conjunta através de um conselho regulatório<sup>106</sup>. Por isso, admite-se que, de qualquer maneira, ambos os países desejam assegurar a permanência dos *fluxos* comerciais, mesmo que com visões diversas em matéria de controle securitário.

Dessa forma, o exemplo acima citado diz que as trocas interfronteiriças são a verdadeira razão da necessidade de gestão de segurança na região. Por isso, quando se fala em controle sobre fluxos de pessoas e de mercadorias, muitas vezes surgem ideias de fechamento de portões, de muros, cercas com arames farpados e rígidas cobranças por documentos e notas fiscais por aqueles que não entendem o verdadeiro objetivo da gestão. Popularmente, vige a ideia de que seria possível fechar as fronteiras como se fecha o portão de uma casa, somente a ser aberto quando o requerente à entrada tocasse a campainha. A experiência de diversos países demonstra que essa medida é totalmente inverossímil e além de tudo custosa demais para valer a pena.

Mesmo assim, as restrições à passagem pelas fronteiras existem e são incrementadas em determinados momentos. É cediço, todavia, que esses procedimentos somente são adotados em situações extremamente excepcionais ou por governos que às claras querem se isolar dos demais Estados. Seria quase impossível, ou mesmo contraproducente, estimular o comércio ou o turismo internacional em países que adotarem estas providências.

Da mesma forma, é necessário deixar claro que o estabelecimento de fronteiras, só por si, acaba por gerar custos para o Estado que as mantém. De acordo com Brunet-Jailly<sup>107</sup>, [...], *borders have a cost because they are barriers to trade and free trade (the free flow of goods, labour, or skills)*. Ou seja, pior do que investir e gastar com a fiscalização, a falta ou ineficiência

<sup>105</sup> LEUPRECHT, Christian *et al.* Cross-border terror networks: a social network analysis of the Canada–US border. **Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression**, v. 5, n. 2, p. 155-175, 2013.

<sup>106</sup> HLATKY, Stéfanie von. The rhetoric and reality of border policy coordination between Canada and the US. **International Journal**, v. 67, p. 437-443, Spring 2012. Ainda, e em relação à primeira meta, quatro seriam os objetivos: a identificação prematura de ameaças, ou seja, antes que pudessem alcançar o território do país vizinho; a facilitação do comércio entre os países, fomentando o crescimento econômico e, por conseguinte, a geração de empregos; aumentar a cooperação entre as forças de segurança em ambos os lados da fronteira; e, por fim, priorizar a segurança de estruturas vinculadas à ameaças cibernéticas.

<sup>107</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Borderlands: comparing border security in North America and Europe**. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007. p. 5. Diz o autor, “as fronteiras têm um custo porque são barreiras ao comércio e ao livre comércio (o livre fluxo de bens, trabalho ou habilidades)”. Tradução nossa.

dos controles estatais podem acarretar prejuízos ainda maiores<sup>108</sup>. Por isso, não se trata somente de controle, mas de gestão do Estado sobre suas fronteiras.

Indica-se desta forma que gerir o espaço compreendido pela faixa de fronteiras tem vários significados, não só a simples permissão de passagem de pessoas ou o precário aumento de apreensões de descaminho, contrabando, armas e drogas de forma sazonal. Ademais, o modelo securitário de um país deve estar obrigatoriamente em sintonia com o adotado por seus vizinhos, haja vista a estrita interligação entre os objetivos a serem atingidos por ambos, favorecendo o comércio e a circulação de pessoas.

Por isso, e para que sejam melhor expostos os argumentos, este capítulo foi dividido em três subtópicos. O primeiro deles tratará sobre a definição da região de fronteira como uma *instituição*, haja vista suas idiosincrasias e relações com o país do outro lado do limite territorial e com o resto do país. No segundo, serão tecidas considerações acerca da presença estatal nessa mesma região, presença esta revestida de complexidades e também de ambiguidades, até mesmo pela característica de “terra em transição” da fronteira. Por fim, no último tópico, será definida a gestão securitária de fronteiras, tudo dentro dos objetivos propostos pela pesquisa para que, no capítulo seguinte, sejam feitas comparações entre alguns dos modelos existentes.

### 3.1 O CONTROLE DE UMA “INSTITUIÇÃO” CHAMADA FRONTEIRA

A concepção do que é fronteira já foi bastante debatida em diversas obras sobre o assunto, sendo difundidas as diferenças entre este conceito ou em relação às definições de barreira e de limites. Todas estas definições, no entanto, acabam por desaguar na ideia de espaço territorial. É sabido que “uma zona de fronteira corresponde a um espaço extremamente instável, permeado por conflito, já que seus limites, permanentemente em disputa, avançam e recuam constantemente”<sup>109</sup>, o que traz bastante significado a este trabalho.

São várias as definições que *satelitam* a ideia de fronteira. Por isso, vale indicar que *limite* pode ser definido com a linha que, traçada nos mapas e no terreno, indica onde começa e onde termina o território de um país. Já *barreira* pode ser definida como uma formação

<sup>108</sup> PERDAS com o contrabando chegam a R\$ 115 bilhões. **Revista Voto**, 07 mar. 2016. Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2OnnVHc>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

<sup>109</sup> FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson. **Crimes de fronteira: a criminalidade na fronteira meridional do Brasil (1845-1889)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

geológica, um rio ou mesmo um oceano que impede ou dificulta a passagem de um lado ao outro, devendo ser observado que também pode se tratar de uma cerca elétrica, de um campo minado<sup>110</sup> ou de qualquer outro obstáculo oposto pela ação humana justamente para evitar a transposição. Já a definição de *fronteira* pode ser formulada a partir do afastamento do limite territorial, haja vista a formação de uma zona, uma região fronteira que não acaba no exato ponto dos limites acima mencionados, mas se alastra até mesmo para o outro lado, já no território alienígena. Na verdade, fronteiras são o reflexo das sociedades e dos governos aos quais serve de limitação territorial, refletindo as relações sociais de um Estado no tempo e no espaço<sup>111</sup>. Esses conceitos, embora já tenham sido abordados acima, merecem destaque quando se trata do problema da gestão na região.

Essa gestão passa pela impressão que se tem ao se tentar cruzar uma das diversas fronteiras existentes atualmente no mapa político mundial. Dependendo de quem está tentando, de onde essa pessoa é, para onde pretende ir e qual o motivo da viagem, a experiência pode ser muito diferente<sup>112</sup>. Segundo Szary e Giraut<sup>113</sup>, *border issues can and should be addressed as the expression of complex layouts and the confrontation of different individualized regimes of crossing, but also of access to rights and resources (As questões fronteiriças podem e devem ser abordadas como a expressão de layouts complexos e o confronto de diferentes regimes individualizados de passagem, mas também de acesso a direitos e recursos)*. As mesmas autoras indicam que os estudos contemporâneos sobre fronteiras se baseiam em dois fenômenos: a abertura e o fechamento destas. A partir deste entendimento, também é possível apontar que tais fenômenos, ao contrário de aparentarem estar em posições opostas, fazem parte e afetam a mesma fronteira de modo concomitante. Quer dizer: permitir ou não a passagem de mercadorias, pessoas e veículos por parte do governo de um país acabará por afetar diretamente o “outro lado”, reforçando-se a ideia de que a região de fronteira não começa e nem termina no limite territorial; ela o perpassa e exerce influência direta no lado oposto da fronteira.

Ocorre que, depois da queda do Muro de Berlim, as análises apontavam para a dissolução gradual da rigidez de controles entre os Estados, fator que se daria a partir do final

---

<sup>110</sup> PHELPS, James R.; DAILEY, Jeffrey; KOENIGSBERG, Monica. **Border Security**. Durham: Carolina Academic Press, 2015. p. 06.

<sup>111</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security: an institutional analysis of the Canadian-United States border**. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

<sup>112</sup> VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Border politics: the limits of sovereign power**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. p. 14.

<sup>113</sup> SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Frédéric. **Borderities and the politics of contemporary mobile borders**. London: Palgrave Macmillan, 2015. p.2.

da Guerra Fria com o término da bipolaridade entre as potências dominantes em tal período. Os muros desapareceriam e as fronteiras seriam abertas. Este entendimento foi ainda mais reforçado com a revolução tecnológica patrocinada pelas facilidades de comunicação e troca de dados pela *Internet*, provocando a flexibilização das regulações financeiras e comerciais, além de incentivarem os fluxos de pessoas pelo globo.

Nesse período, muitos apontavam para o que seria o fim do território estatal tal como era então entendido, o que também valia para o desaparecimento das fronteiras pelo encurtamento das distâncias. Todavia, o que ocorreu foi exatamente o oposto durante os anos que se seguiram: foram multiplicados os “muros” e criadas mais e mais barreiras entre as fronteiras<sup>114</sup>. Quer dizer, ainda permanece a impressão de que os limites estatais servem para separar antropologicamente grupos sociais distintos, para permitir a imposição de taxas e associar o trânsito de mercadorias e produtos às regulações comerciais de cada Estado.

A própria concepção de fronteira obedece a um certo grau de distanciamento de um centro político, lugar de onde partiriam as ordens para determinar a abertura e o fechamento dos “portões”. Ou seja, não haveria um autogoverno, as autoridades estatais responsáveis pela gestão das fronteiras estariam vinculadas às decisões enviadas por superiores situados em outros pontos do país. Conforme já tratado neste trabalho, as zonas fronteiriças acabam por não terem autonomia, servindo quase que sempre aos interesses e cumprindo as determinações do poder central.

De antemão, restringe-se o debate sobre o controle nas fronteiras ao sentido que essa região tem para o Estado: fronteiras não são lugares fixos, representados pelos pontos oficiais de passagem; melhor que isso, são dinâmicas, não estáticas. Dessa forma, indica-se que a faixa de fronteira pode ser definida como a área onde as instituições estatais realizam as funções inerentes à condição fronteiriça, na transição entre os territórios de dois países<sup>115</sup>. Da mesma forma, Szary e Giraut<sup>116</sup> trazem à discussão o termo *borderity*, sendo cunhado a partir da experiência que se adquire na vivência, no espaço social inevitavelmente criado pelas fronteiras

<sup>114</sup> SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Frédéric. **Borderities and the politics of contemporary mobile borders**. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 4.

<sup>115</sup> WEBER, Leanne; PICKERING, Sharon. **Globalization and borders: death at the global frontier**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. E-book, kindle edition.

<sup>116</sup> Para os autores, “the advent of a mobile border – and its consequences, the diversification of “borderities”, provisionally defined here as the multiple rules and experiences of what a border can be – creates the framework for the questions this volume seeks to address.” (O advento de uma fronteira móvel - e suas consequências, a diversificação de "fronteiras", definidas provisoriamente aqui como as múltiplas regras e experiências de que uma fronteira pode ser - cria o quadro para as questões que este livro procura abordar). Tradução nossa. SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Frédéric. **Borderities and the politics of contemporary mobile borders**. London: Palgrave Macmillan, 2015. p.3.

mundo à fora. Quer isso dizer que, a transição de um país ao outro acaba por formar um *novo habitat*, diferente dos dois que se encontram nos limites estatais<sup>117</sup>. Essa condição fronteira é vital para que se possa entender a passagem de um país para o outro e de como é importante saber gerir essas diferenças para que se evite a radicalização e o recrudescimento da securitização.

Já Hataley<sup>118</sup>, em estudo direcionado ao tema, aduz que cada Estado acaba por desenvolver a formação e gestão de suas fronteiras de acordo com o que chamou de *border building experience*, também chamado de *border process*. Quer isso dizer que os limites estatais até podem ser definidos de modo impositivo, mas a consolidação da fronteira ainda dependerá de estabelecimento de outros parâmetros, resultado do exercício do poder estatal nas zonas próximas às linhas limítrofes.

Por isso, deve ser ressaltada a ideia de *fronteira como instituição*, haja vista que não se pode pensar o limite geográfico somente como divisão entre Estados soberanos; não se pode admitir este conceito de modo estanque. No decorrer da formação de tais limites, na verdade, formam-se duas instituições distintas, uma de cada lado dos mesmos, cada qual voltada para a integração com o país vizinho ou para o centro do país de que faz parte, dependendo do nível de vinculação e de interligação alcançado.

E o que tornaria tal região uma instituição? Segundo March e Olsen<sup>119</sup>, instituições podem ser definidas como uma gama relativamente estável de práticas e regramentos, os quais restringem e determinam comportamentos para grupos específicos em situações também específicas. Segundo esta definição, são duas as principais funções de uma instituição: servem para restringir determinados comportamentos, sendo que da mesma forma estimulam outros. Estas são exatamente as funções exercidas pelas fronteiras, o que somente reforça a correção desta classificação.

Já Anderson<sup>120</sup> reforça que, além de serem *instituições*, as fronteiras também são *processos*. Como *instituições*, a região é regida por decisões políticas que geram textos legais e normativos para controlar os fluxos e manter a segurança. Dessa forma, não é possível definir

<sup>117</sup> Vide também SCHNEIDLER, Adoram. Discreet and Hegemonic Borderscapes of Galilee: Lebanese Residents of Israel and the Israel–Lebanon Border. **Geopolitics**, p. 1-22, Apr. 2017.

<sup>118</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security**: an institutional analysis of the Canadian–United States border. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

<sup>119</sup> MARCH, Janies G.; OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 943-969, Autumn 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2P1o2JU>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

<sup>120</sup> ANDERSON, Malcolm. **Frontiers**: territory and state formation in the modern world. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 2.

metas gerais em matéria de economia, de sociedade e até mesmo em questões políticas em sociedades complexas sem levar em consideração a gestão de fronteiras. Abordar essa gestão é parte das atribuições de qualquer governo central. Como *processos*, e segundo o autor citado, há quatro dimensões a serem consideradas: a primeira delas concebe as fronteiras como instrumento das políticas estatais, haja vista que os governos centrais tendem a modificar a localização e as funções exercidas na região de acordo com seus interesses; a segunda, a relação entre governos centrais e fronteiras internacionais são baseadas no controle de fato que os primeiros exercem sobre as segundas, haja vista a determinação de evitar qualquer influência externa na condução das atividades na região, sobressaindo-se a concepção de *impermeabilidade*; já a terceira dimensão tem relação estrita com o discurso que deve ser propagado e reafirmado em relação à fronteira. Na verdade, os significados dados à região fronteira são modificados de tempos em tempos, mas vale o princípio que, antes de ser um discurso para o governo central e para o restante do país, a fronteira deve ter significado maior para quem vive os efeitos da demarcação, devendo ser considerado que o que ela representa está sempre sendo repensado por quem é regulado, influenciado e limitado por ela. Em relação à quarta dimensão, essa vem com a marca do *nacionalismo* dentro dos limites estatais representados pelas fronteiras, podendo ser esse nacionalismo menor ou até mesmo maior que as demarcações existentes. Dessa forma, muitas vezes, acredita-se que as fronteiras delimitam a existência de um só povo, de uma só cultura e de uma só nação. No entanto, são múltiplos os exemplos em que há mais de um grupo humano dentro das mesmas fronteiras políticas, na grande maioria das vezes formando as chamadas *minorias*.

Nessa concepção da formação de minorias, alerta-se que, para os governos centrais, as verdadeiras preocupações se concentram na gestão de suas fronteiras internacionais<sup>121</sup>. Nestas, são inquestionáveis os princípios de não intromissão por jurisdições externas e total lealdade ao poder estatal, não se permitindo vínculos de interdependência com poderes além dos limites políticos.

Por isso, indica-se que há minorias que estão inseridas dentro de um território maior, mas que detém o controle simbólico de parte do todo, como os bascos em relação à Espanha. Da mesma forma, há minorias temporariamente isoladas em territórios precários, subjugadas e controladas por governos centrais e sem qualquer controle sobre o espaço, como foi o caso dos

---

<sup>121</sup> ANDERSON, Malcolm. **Frontiers**: territory and state formation in the modern world. Cambridge: Polity, 1996. p. 3. Conforme o autor, estas fronteiras possuem significado diverso, mesmo porque são sujeitas aos princípios da soberania e da territorialização.

judeus forçados a permanecer em guetos durante a Segunda Grande Guerra. Por fim, há minorias que nem mesmo possuem espaço propriamente dito, sem Estado, portanto, espalhados por diversos outros territórios, sendo claro exemplo desse tipo os ciganos. O modo como as fronteiras são geridas muitas vezes está atrelado ao manejo dos interesses dessas minorias, quase sempre provocando elevado temor nos governos centrais, considerando-se o mito de unidade nacional que se espera dentro dos limites estatais de qualquer país.

É o que indica Gibler<sup>122</sup>, quando aduz que laços étnicos com minorias inseridas em territórios de outros Estados são muitas vezes causa para conflitos armados quando tais populações mantêm vínculos com seu país de origem e este, por sua vez, está geograficamente próximo a esta região. Para proteger estas populações de agressões desferidas por parte do Estados que as abrigam, o país de origem acaba por intervir militarmente no território alienígena, o que ficou comprovado em algumas situações, tais como na intervenção russa no Império Austro-Húngaro para defender interesses de sérvios, tida como uma das premissas que levaram a Primeira Grande Guerra, sendo também exemplos os conflitos entre árabes e israelenses e entre Índia e Paquistão.

De acordo com esse entendimento, o poder de permitir a passagem ou não exerce fascínio e reafirma o controle do Estado sobre seus limites. As questões envolvendo refugiados no continente europeu e também nas Américas indicam que a fixação pelas atividades de *gatekeepers* (porteiros)<sup>123</sup> ainda permanecerá por muito tempo, não só em países tidos como totalitários, mas, também, em supostas democracias ocidentais, onde esse poder é exercido em sua quase total plenitude como demonstração de força e de nacionalismo.

Por isso, é preciso indicar que a *instituição-fronteira* atua como um filtro, validando determinados comportamentos em especial em detrimento de outros, o que é determinado por decisões do poder central para que este ou aqueles objetivos sejam alcançados em diversos campos de conhecimento, tais como segurança, proteção fitossanitária, aduana etc. Assim, para que seja possível encarar as fronteiras de um país como instituições distintas uma das outras, seria necessário ter como base o pensamento pelo qual tais instituições são o resultado do que a sociedade central produz, quer dizer, são o produto da percepção gerada pela sociedade como um todo sobre os assuntos de fronteira. Ademais, é preciso admitir que as fronteiras são criadas não apenas por recursos materiais, tais como cercas, barreiras e policiais uniformizados, mas,

<sup>122</sup> GIBLER, Douglas M. **The territorial peace**: borders, state development, and international conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 12.

<sup>123</sup> CHANDLER, Andrea M. **Institutions of isolation**: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993. Kingston/ON: McGill-Queen's University Press, 2014. p. 13.

na verdade, a criação se dá pelas concepções sobre o lugar feitas pelos grupos sociais que são incluídos ou excluídos pela própria fronteira.

Fica claro, desse modo, que sendo *instituição* a ser gerida, a fronteira é determinada pelo poder público, é quase um ente público, não podendo jamais ser concebida por entidades particulares ou empresas privadas. Mesmo em locais em que propriedades privadas possuem partes de sua extensão nos dois lados dos limites estatais<sup>124</sup>, ainda assim ali está uma instituição pública a ser gerida, não se permitindo, por exemplo, que o proprietário inaugure um ponto de passagem “particular” sob seus auspícios. Esse poder e esta incumbência é do Estado.

Sendo, portanto, um dever do Estado em gerir suas próprias fronteiras, exsurge a necessidade da análise de como essa obrigação é realizada, de como o ente estatal a cumpre, haja vista as dificuldades, complexidades e ambiguidades inerentes a tal função. Observe-se que, como será visto adiante, em alguns dos portos de entrada na fronteira entre Canadá e Estados Unidos há a figura do *border manager* (gerente de fronteira), vinculado a uma das instituições de controle securitário canadense e responsável pela gestão das instalações, pela prestação de serviços e também pela segurança das áreas próximas ao local.

A manutenção de um gestor no controle de portos de entrada já aduz que há serviços a serem mantidos e geridos em tais instalações, o que também vale para a faixa de fronteira e para a região que fica entre os ditos portos de entrada. Essa gestão necessariamente cabe ao Estado. Por isso, e mesmo estimulando as trocas comerciais e a passagem de pessoas pela fronteira, ainda assim cumpre ao ente estatal controlar e fiscalizar tais atividades, muitas vezes com o uso de instrumentos de força. Mesmo assim, indica-se que o modelo canadense não intitulou esse cargo de chefia como “comandante do posto de controle”, o que daria um aspecto bem mais *militarizado* das funções; ao contrário, chamou-o de “gerente”.

O estímulo e a restrição acima referidos fazem parte do mesmo cenário neste contexto, o que representa a ambiguidade anunciada. Esse é o tema do tópico seguinte.

### 3.2 PRESENÇA ESTATAL: COMPLEXIDADES E AMBIGUIDADES

Nos termos até aqui expostos, até pode parecer fácil gerir a circulação de mercadorias,

---

<sup>124</sup> É comum na área abrangida pelo recorte espacial da pesquisa, a ser melhor exposto no Capítulo VI desta tese, a existência de grandes fazendas em que os proprietários, estancieiros da região, possuem extensões de terra tanto no território brasileiro, como no Uruguai. Há, inclusive, diversas informações sobre a entrada de produtos ilícitos por tais propriedades, facilitada pela falta de fiscalização, a qual se torna ainda mais conturbada pela localização das fazendas (nota do autor).

pessoas, bens e principalmente de informações em regiões de fronteira. No entanto, nada mais complexo que permitir ou negar a passagem dentre aqueles que são interessantes ou não para o Estado. Nesse contexto, fica claro que, na grande maioria dos casos, capitais podem circular livremente entre os países e suas fronteiras; pessoas, não.

A dualidade existente na gestão de fronteiras nos dias atuais passa pelo fechamento, com a reterritorialização, ou pela abertura, com a desterritorialização, como já indicado nesta pesquisa<sup>125</sup>. Ou “os portões” são fechados, ou são abertos, de acordo com a conveniência dos governos centrais. No entanto, deve ser verificado que são vários os exemplos de coexistência de tais regimes, como se fossem um meio-termo entre os dois extremos acima mencionados. Sendo assim, torna-se interessante verificar que a capacidade de gerir o que se passa nas fronteiras tem quatro pontos de influência em qualquer pesquisa: as atividades governamentais que são lá desenvolvidas, o papel desempenhado pela cultura fronteiriça, a influência política exercida pelas comunidades de fronteira e os impactos exercidos pelos mercados na região entre os países<sup>126</sup>. Esses pontos já demonstram a complexidade dos fatores que exercem pressão sobre a gestão acima referida, muito do que atravessa o nebuloso campo da *discricionariedade*.

Muitas vezes, é a força do mercado que formata a gestão das fronteiras em uma região. Em outros casos, a influência política da comunidade fronteiriça, juntamente com as imposições da cultura local são realmente os impulsores da manutenção do equilíbrio entre os limites estatais. Mas, mesmo assim, é a ação governamental nas políticas de segurança que acabam por influenciar a ocorrência dos demais fatores, haja vista as diretrizes que são emitidas pelo poder central para a gestão da fronteira. Deve ser levado em conta que as diferenças entre o desenvolvimento social e econômico entre cidades próximas aos limites estatais (entre países) acabam por também influenciar no tratamento dado à questão gerencial dos fluxos. Da mesma forma, as disparidades de importância política em relação aos governos centrais ou à região a que pertencem são parâmetros a serem levados em consideração quando se pensa sobre gestão da faixa de fronteira<sup>127</sup>.

Aliás, foi a preconizada existência de um mundo globalizado e sem fronteiras, sedimentada por um capitalismo que não respeita os limites estatais, que acabou por favorecer

<sup>125</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 248.

<sup>126</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Borderlands: comparing border security in North America and Europe**. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007. p. 3.

<sup>127</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras: Relatório-Síntese**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

o recrudescimento do controle nestas mesmas regiões. Quer dizer, conforme apontou Aguiar<sup>128</sup>, foi exatamente a ambivalência registrada por um capitalismo sem fronteiras que reforçou a dependência deste sistema em relação ao aumento dos controles fronteiriços mundo à fora.

Em tal contexto, fiscalizar o que passa pelos limites não é exatamente impedir a livre circulação de bens e de pessoas. O principal objetivo da presença estatal nas fronteiras, principalmente no que diz respeito à gestão securitária, configura-se de *modo seletivo*, ou seja, não absoluto. Todavia, a discricionariedade sobre o que deve ou não entrar no território, de certo modo, é inexistente para os servidores públicos que atuam em tais regiões. A princípio, há regramentos claros sobre o que pode e sobre o que não pode passar, não havendo permissão para a aplicação de regras diversas para casos semelhantes. Quanto a esse ponto, também deve ser observada a existência de “fronteiras” em outros pontos de passagem e de entrada nos países, tais como aeroportos e portos, desconsiderando-se as vias de acesso rodoviárias, as quais sofrem ou deveriam sofrer o controle feito nas instalações situadas próximas aos limites estatais. Desse modo, diversificam-se os portos de entrada (*ports-of-entry*), havendo poucas diferenças entre eles no que diz respeito às regras que devem ser observadas para passagem.

Observa-se, porém, que sempre há o outro lado da fronteira. Assim, deve ser indicado que, por meio da exigência de condições para ingresso em seus territórios, os Estados não adotam políticas de gestão de suas fronteiras sem levar em consideração as decisões adotadas pelos países com que dividem os limites. Por isso, não se trataria apenas de uma questão de oposição de soberania a quem pudesse desafiar o poder sobre o território, mas, sim, da associação à adoção deste ou daquele modelo de gestão com base no que os vizinhos acabam por impor ou que a própria dinâmica dos sistemas econômico e financeiro mundiais determinam. A decisão de gerir fronteiras não é tomada somente pelo Estado soberano, mas é adotada de acordo com as circunstâncias internacionais da época<sup>129</sup>, solidificando-se o entendimento segundo o qual a presença estatal revela, sim, complexidades e principalmente ambiguidades na gestão da região em tela em qualquer país do mundo, bastando para isso que os governos centrais adotem esta ou aquela regra versando sobre entrada ou saída de pessoas, bens e mercadorias. Estas decisões claramente terão impactos imediatos nos países vizinhos e também em outras partes do planeta.

A imposição de controles securitários juntos aos limites estatais também pode ser

---

<sup>128</sup> AGUIAR, José Carlos G. Cities on edge: Smuggling and neoliberal policies at the Iguazú triangle. **Singapore Journal of Tropical Geography**, v. 33, p. 171-183, 2012.

<sup>129</sup> TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State**. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 3.

definida a partir de questões político-ideológicas, determinadas pelas circunstâncias de cada regime. Aqui, um dos mais notórios paradoxos da vigilância em tais regiões, tendo por base que o interesse em propagar modelos e sistemas políticos para outros países esbarra na temática de evitar influências e “perigos” que supostamente vêm do exterior. Ou seja, a mesma fronteira que deveria ser aberta e integrada com os países vizinhos, no intuito de convencer sobre a viabilidade do melhor sistema econômico e político, serve para isolar a população dentro dos mesmos limites, haja vista a necessidade de manter fora do alcance de outras formas de pensar.

Desse modo, países como Coreia do Norte e a antiga URSS<sup>130</sup>, assim como alguns países do Oriente Médio, mantinham e ainda mantêm modelos de controle de fronteiras gestados não só para segurança nacional, mas, também, para evitar migrações ou evasão populacional de dentro para fora de seus territórios.

Além disso, a manutenção das economias de determinados Estados depende exatamente do restrito controle da circulação pelas fronteiras, haja vista que esse mesmo controle é exercido internamente no que diz respeito ao que pode ou não ser exposto à venda aos nacionais. Têm-se por parâmetro o fato de que os poderes centrais tendem a desconfiar das populações nacionais que habitam as comunidades próximas aos limites estatais, postos os inevitáveis contatos sociais e culturais que estas mantêm com os que residem no outro lado da fronteira. Por esse motivo, muitas vezes a saída encontrada pelos governos é exatamente o aumento da presença estatal na região, quando não a sua mais declarada *militarização*.

Nesse contexto, e conforme Andreas<sup>131</sup>, as políticas de gestão securitária para as regiões de fronteira têm relação principalmente com o impedimento de entrada de “indesejáveis”, aos quais o citado autor chama de *clandestine transnational actors*, utilizando-se para tanto da sigla CTA. Baseado no modelo estadunidense, modificado após os ataques em setembro de 2001, este modelo define que a entrada de produtos nocivos, de armas, drogas ou mesmo o ingresso de terroristas acabaria por ser abarcada por tal expressão, tendo por base que o aparato

<sup>130</sup> CHANDLER, Andrea M. **Institutions of isolation**: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993. Kingston/ON: McGill-Queen's University Press, 2014. p. 5.

<sup>131</sup> ANDREAS, Peter. Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century. **International Security**, v. 28, n. 2, p. 78-111, Fall 2003. Segundo tal autor: “O objetivo do policiamento é negar o acesso territorial ao que chamo de “atores transnacionais clandestinos” (CTAs), definidos como atores não estatais que operam além das fronteiras nacionais em violação das leis desse mesmo Estado e que tentam fugir dos esforços de aplicação de suas leis.”. Vide também ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 249. Merece destaque a conclusão da Comissão 9/11 (9/11 Commission, também chamada de National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States), segundo a qual nenhum dos terroristas responsáveis pelas ações em setembro de 2001 entrou no país por meio de entrada ilegal nas fronteiras terrestres.

securitário trabalha em função de *filtragem*, permitindo que somente o que interessa ao país cruze por seus limites estatais.

Mesmo assim, e embora os Estados sejam ainda os principais responsáveis pela imposição de regras e de limites, os tempos mais recentes acabaram por incrementar o que vem sendo chamado de *fronteiras móveis*. Assim, as “mobile borders”, termo que abarca a evolução das fronteiras em sede da instabilidade espacial e das próprias características de poder em tais regiões, surgem em estudos sociológicos que versam sobre a suposta volatilidade das fronteiras atuais, mesmo que, pelo senso comum, haja mais um recrudescimento dos controles nestas áreas.

A mobilidade nestes casos tem a ver com mudanças que podem acontecer em decorrência de guerras, da ação de grupos separatistas e de emancipação ou até mesmo por causa de mudanças climáticas, tais como nas situações em que ocorrem derretimento de geleiras onde os limites estão fixados<sup>132</sup>. Da mesma forma, representa que, para fins de controle e vigilância, os limites estatais clássicos já não significam entraves à formação de barreiras móveis por todo o globo terrestre<sup>133</sup>. É o caso do que vem sendo estudado por Albuquerque<sup>134</sup> em relação aos limites e fronteiras do Paraguai com o Brasil a partir dos fluxos migratórios voluntários de nacionais para aquele país a partir da construção da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu. Com a fixação de brasileiros em terras paraguaias, o que levou à formação de comunidades inteiras onde o idioma mais falado é o português, com transmissões de rádio em tal língua e enorme presença da cultura brasileira, indica-se que os limites territorialmente traçados entre os dois países já não corresponderiam exatamente à separação observada no plano sociológico.

Mesmo assim, e apesar da mobilidade anunciada, permanecem os ditames e regramentos estabelecidos para os limites estatais, o que somente incrementa a complexidade da situação. A dicotomia entre presença e soberania no que tange, por exemplo, aos “brasiguaios”, não fará com que de uma hora para outra o Brasil expanda seu território para o interior do Paraguai, nem mesmo em caso de ofensas aos direitos de propriedade de fazendeiros

<sup>132</sup> SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Frédéric. **Borderities and the politics of contemporary mobile borders**. London: Palgrave Macmillan, 2015. p.13.

<sup>133</sup> JONES, Reece *et al.* Interventions on the state of sovereignty at the border. **Political Geography**, v. 59, p. 1-10, 2017. De acordo com Popescu, G., a assertiva tem estrita relação com as revelações de Edward Snowden, segundo as quais a NSA mantinha contatos e atividades de espionagem quase que globais para segurança das fronteiras e dos interesses dos Estados Unidos.

<sup>134</sup> ALBUQUERQUE, José Lindomar Coelho. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais: a imigração brasileira no Paraguai**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

nas proximidades da linha divisória.

Dessa maneira, estímulos à passagem e a oportunidades de ganhos convivem com os controles dos limites e com a gestão de fronteiras. A realidade traz, por isso, o que foi chamado por Knotter de *border paradox*. Para tal autor, *the border itself stimulate mobility and movement of people across the limits. For example, because price's difference* (a própria fronteira estimula a mobilidade e a circulação de pessoas através dos limites. Por exemplo, por causa da diferença de preço)<sup>135</sup>. Quer isso dizer que, em alguns aspectos, a própria proibição de circulação provocada pelos Estados acaba sendo estimulada indiretamente pelos próprios Estados. O exemplo trazido pelo autor, em relação à diferença de preços de imóveis entre a Bélgica e a Holanda, demonstra claramente que é exatamente essa questão que estimula a circulação de pessoas entre os dois países. Se os preços em um lado da fronteira são melhores e mais baixos, certamente os empresários do outro lado farão compras e investimentos, o certamente influenciará o mercado autóctone. O mesmo ocorre em relação aos preços praticados e permissões de vendas no que diz respeito a combustíveis, alimentos, roupas, cigarros, armas de fogo e outros itens. Se é possível obter lucro ou melhor qualidade, é certo que haverá maior procura de um dos lados da fronteira.

E não é somente na diferença de preços ou na qualidade dos produtos que repousa o problema. Nesse contexto, interessa citar que, conforme Torpey<sup>136</sup>, os Estados detêm também o monopólio do controle sobre a entrada e a saída de pessoas pelas fronteiras, o que se materializa pela análise documental da identificação dos viajantes. Tal identificação consubstancia-se na pesquisa através do *passaporte individual* de cada um deles, permitindo-se a entrada dos que possuem a documentação necessária, o que não necessariamente ocorre nos pontos de passagens terrestres, portos ou aeroportos, haja vista que alguns países optaram por estabelecerem regras para concessão de vistos antes que os pretendentes à entrada alcancem seus territórios. Ou seja, em alguns casos, os procedimentos para entrada no território de outro país iniciam-se ainda no território nacional, por meio do preenchimento de uma série de requisitos, prestação de informações e entrevistas.

A concepção do passaporte, no entanto e segundo o mesmo autor, não teve somente o

<sup>135</sup> KNOTTER, Ad. The border paradox: Uneven development, cross-border mobility and the comparative history of the Euregio Meuse-Rhine. **Fédéralisme Régionalisme**, v. 3, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2w9wHBc>>. Acesso em : 08 set. 2016.

<sup>136</sup> TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State**. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 3. Tal autor cita que o processo de monopolização por parte dos Estados sobre os direitos de movimentação de pessoas sobre seus territórios levou cerca de duzentos anos para começar a funcionar, isso desde o período feudal até a o início da era capitalista. p. 8.

objetivo de impedir o ingresso de indesejáveis ou de controlar a passagem por determinados pontos de controle do Estado sobre os movimentos migratórios. A cobrança por passaportes também representaria a visão do país que recebe os fluxos sobre a permanência de estrangeiros em seu território, sobre quem é nacional ou não. Esses argumentos indicam que, na grande maioria dos casos, não é preciso estar na fronteira terrestre para ser eficazmente “vigiado” pelo Estado a que se adentra. Bastaria desembarcar em algum aeroporto internacional para que o controle comece a ser exercido antes mesmo da passagem pela alfândega.

Por esses aspectos, admite-se que, embora haja estímulos ao turismo e ao comércio internacionais, somente alguns viajantes ou algumas mercadorias serão admitidos no país de destino. Conforme Hataley<sup>137</sup>, *borders can have protective role or can also exist to facilitate contact, encouraging transborder movement for reasons of family contact, work, trade and cultural exchange*, o que representa exatamente os dois papéis que são desenvolvidos na gestão da fronteira, ou seja, proteger os interesses nacionais e ao mesmo tempo estimular os contatos comerciais e pessoais.

Em se tratando de gestão securitária, todavia, os exemplos são muitos sobre o que é possível ser feito de equivocado ou não em tal sentido pelas mais várias razões.

Um deles pode ser colhido no continente europeu, após a Segunda Guerra Mundial, onde os limites na zona soviética foram utilizados, em primeiro momento, para expulsar alemães étnicos da Polônia, da Tchecoslováquia e da parte oriental do próprio território alemão. Após alguns anos, os mesmos limites passaram a ser utilizados como barreiras intransponíveis para alemães orientais que buscavam migrar para a outra porção do território original<sup>138</sup>. Ou seja, as mesmas fronteiras foram usadas para forçar a saída de “indesejados” e para impedir a saída de residentes.

Em outros exemplos, é a proximidade com os limites estatais que acaba por favorecer quem por lá reside. É o que acontece ao tempo de elaboração desta pesquisa, quando milhares de venezuelanos cruzam a fronteira com o Brasil em busca de melhores condições de vida, considerando os problemas políticos e a crise humanitária vivida pela população daquele país. A dicotomia entre a necessidade de abrirem-se as fronteiras para facilitar o comércio e a

---

<sup>137</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security**: an institutional analysis of the Canadian-United States border. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006. Em tradução livre, “Fronteiras podem ter um papel protetor ou podem também existir para facilitar o contato, incentivando o movimento transfronteiriço por razões de contato familiar, trabalho, comércio e intercâmbio cultural”.

<sup>138</sup> PHELPS, James R.; DAILEY, Jeffrey; KOENIGSBERG, Monica. **Border Security**. Durham: Carolina Academic Press, 2015. p. 06.

tendência de *reterritorialização*<sup>139</sup>, conforme já referido acima, acaba por exigir a constante observação dos preceitos que regem a gestão securitária da região. As duas concepções citadas até mesmo podem coexistir, mas sempre exigirão revisões periódicas, consideradas as dificuldades em fomentar e restringir os fluxos ao mesmo tempo e com a mesma estrutura.

Ao ressaltar a presença estatal nas regiões de fronteira com as características anunciadas, esta pesquisa indica que, antes de mais nada e para que haja controle sobre as ditas complexidades, revelando-se as ambiguidades, necessária a gestão securitária junto aos limites estatais. Sem mínimas condições de gestão, não serão reportados casos de apreensões de contrabando, de prisão de procurados, de controle alfandegário ou de qualquer outro resultado de ação estatal. Haverá os limites estatais, mas não haverá controle, não haverá previsão, não haverá proatividade.

A presença de estruturas de fiscalização e de controle em ambos os lados da fronteira é essencial para planejamento de qualquer política para a região. Sendo assim e com base no que até agora foi anunciado, no próximo tópico são considerados alguns pontos sobre o que se entende acerca de gestão securitária de fronteiras.

### 3.3 O QUE SIGNIFICA GESTÃO SECURITÁRIA DE FRONTEIRAS.

Em reportagem publicada em 26 de novembro de 2016<sup>140</sup>, a jornalista Letícia Duarte relata que, em consonância com a desilusão com os efeitos da globalização e dando voz a apelos nacionalistas, o mundo pende para a direita. Nessa tendência, no chamado pêndulo, potências mundiais ressuscitam antigos preceitos e tentam reerguer cercas, principalmente nas fronteiras. Segundo a reportagem, fazem isso em busca de proteção. No contexto em tela, a formação de blocos hegemônicos com a dissolução de fronteiras internas entre os participantes é colocada em xeque.

A gestão de fronteiras secas no mundo atual certamente perpassa por novos desafios. No entanto, mesmo que se tenha por base a menção a um planeta globalizado, definido faz pouco tempo com “sem fronteiras”, as novas imposições feitas pelas massas de refugiados e

<sup>139</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 248.

<sup>140</sup> DUARTE, Letícia. O planeta oscila para a direita: na esteira dos problemas não solucionados da crise mundial, populações desiludidas com a política tradicional aderem a discursos em que se misturam críticas à globalização e apelos nacionalistas. **Zero Hora**, Porto Alegre, ano 53, n. 18.632, 26 e 27 nov. 2016. Caderno DOC: a reportagem no foco.

migrantes acabou por demonstrar exatamente o contrário: nunca se fez tanta questão de estabelecer limites aos territórios entre os Estados como nos últimos anos.

Atualmente, e de acordo com Cope e Sparks<sup>141</sup>, a grande maioria dos países possuem carências de instrumentos que possibilitem estabelecer níveis satisfatórios de segurança nas regiões de fronteira. Segundo os autores, essas deficiências não englobam somente as questões de segurança interna, mas, também, a manutenção de mínimas capacidades dissuasórias em relação a possível ataque de forças estrangeiras, isso em matéria de gestão securitária. São muitos pontos a serem vigiados e efetivamente fiscalizados, mas as forças responsáveis por tais tarefas geralmente encontram-se espalhadas, impossibilitando a manutenção da presença física de policiais e fiscais em quantidades suficientes.

Pelas deficiências acima citadas, muitas vezes os países têm recorrido a outras medidas, tidas como substitutivas ao quesito *presença*. Algumas delas podem ser observadas em diversos pontos do planeta, tais como muros, cercas, câmeras, uso de satélites e de veículos não tripulados, tudo com o objetivo de minimizar os efeitos da ausência de pessoal e, assim mesmo, oferecer alguma oposição dissuasória. Busca-se integração entre a vigilância física e o controle virtual acerca do que entra e sai do território político.

A hipótese de se manter a fronteira integrada perpassa obrigatoriamente pela gestão securitária da região. Interessa citar que, mesmo em países que expõem ao mundo a manutenção de fronteiras integradas e seguras, como é o caso dos Estados Unidos e Canadá, há a presença de forte aparato securitário entre ambos. Conforme Hatalley<sup>142</sup>, torna-se notório que exatamente por causa da existência de tal aparato, a zona de fronteira entre os citados países merece tais adjetivos (integradas e seguras). Ou seja, a efetividade da gestão fronteiriça perpassa, também, pelo controle e pelo que foi chamado por Andreas<sup>143</sup> de “aparência de ordem”; ou seja, não basta somente haver investimento em efetivos e equipamentos, mas da mesma forma deve

---

<sup>141</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security**: the case of Brazil. Washington D. C.: Institute for National Strategic Studies, 2016. (Strategic Perspectives, 20).

<sup>142</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security**: an institutional analysis of the Canadian-United States border. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006. Interessante notar que tal autor também desenvolve a ideia de que não existe uma só fronteira entre dois países, mas, sim, duas fronteiras, as quais servem de contato entre duas sociedades. Por isso, aduz que somente a partir do estudo da zona de fronteira pode-se chegar ao objetivo de realmente entender o que se passa nos limites em si.

<sup>143</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 107. Na verdade, o autor critica a divulgação dessa aparência de ordem na gestão securitária da fronteira dos Estados Unidos com o México no final dos anos noventa. Para Alan Bersin, citado pelo referido autor, o funcionamento efetivo daquela fronteira passaria pela formação de pontos de passagem legalizados e patrulhados, pelo bom funcionamento dos aparatos regulatórios de imigração e pela repressão profícua ao contrabando e pela segurança aos investimentos daqueles que acreditam na integração regional.

existir alguma mudança na cultura organizacional da gestão securitária para que os efeitos sejam sentidos e principalmente vistos. Assim, a gestão se faz com a participação dos atores em ambos os lados dos limites, nas faixas estabelecidas pelos países que compartilham, por vezes, dos mesmos problemas. E esses problemas têm quase sempre vínculos com a *gestão dos fluxos* pelos limites estatais.

A questão dos *fluxos* é essencial em tal contexto. As diferenças nos tratamentos são quase sempre levadas pela disputa entre as forças securitárias dispostas em ambos os lados das fronteiras<sup>144</sup>. Por exemplo, enquanto os americanos reclamam das providências tomadas pelo governo mexicano no que tange ao ingresso de cocaína colombiana em seu território através do México, os mexicanos aduzem que os Estados Unidos não controlam o que sai de seu território, fazendo com que os cartéis de drogas tenham acesso a farta quantidade de armas de fogo, artefatos que cruzam a fronteira na direção oposta e aumentam os níveis de violência nos citados grupos organizados.

Da mesma forma, enquanto os americanos culpam os mexicanos pelo ingresso de drogas, os canadenses mantêm a mesma reclamação em relação aos estadunidenses pela cocaína que, passando pelo território americano, alcança a fronteira norte. Os três países, aliás, encaram a questão de controle securitário de modo bastante diferente<sup>145</sup>: enquanto o México atrela-se ao poder os grupos organizados que controlam sua fronteira norte, desestabilizando o Estado e provocando elevados níveis de violência, os Estados Unidos preocupam-se com possíveis ataques terroristas, enquanto os canadenses, apesar de também manterem alguma atenção às atividades antiterrorismo, preferem focar seus esforços em manter os fluxos comerciais e em uma fronteira “mais aberta” com os vizinho estadunidenses.

A gestão de fronteiras, desse modo, deve ser compartilhada, sob pena de constante disputas entre os sistemas securitários. Interessa novamente ressaltar que todos os países confiam ao Estado, aos governos centrais a autoridade para o controle do que passa pelos limites estatais. Em primeiro momento, uma das metas era a cobrança de impostos pela passagem de mercadorias e produtos; atualmente, as cobranças também englobam proteção da população contra a entrada de imigrantes ilegais e controle do crime organizado transnacional, o que inclui

---

<sup>144</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 16.

<sup>145</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 255.

a circulação de agentes terroristas<sup>146</sup>. A análise da gestão securitária de fronteiras deve levar em consideração também que a visão tridimensional das linhas geográficas que separam os países é vital para que se entenda o acirramento das disputas na atualidade<sup>147</sup>. Já não se admite que as divisões sejam apenas delineadas em limites terrestres, mas, da mesma forma, torna-se indispensável a admissão dos traçados imaginários em relação ao espaço aéreo, ao mar territorial (plataforma continental) e no que diz respeito à exploração das Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE), estas últimas encaradas como causas de contemporâneas disputas territoriais por ilhas e mares contíguos. Por isso, fala-se que o *controle de fluxos* tem duas mãos. Embora seja fácil “culpar” o outro lado por tudo o que passa, a dinâmica da gestão securitária é posta em xeque se não for compartilhada. Geralmente, os problemas não se concentram em um só lado da fronteira, haja vista que as diferenças entre preços e taxas acabam por favorecer a formação de cartéis. Serão essas mesmas organizações que passarão a coexistir com a gestão estatal, buscando o afrouxamento da fiscalização e a permissividade dos agentes responsáveis por ela.

Dessa forma, e em abordagem sobre o significado de tal gestão, o testemunho de *Alan D. Bersin*, U.S. attorney (Southern District of Califórnia)<sup>148</sup>:

Our border is intended to accomplish twin purposes; on the one hand, it is intended to facilitate trade in order to bring our nation the significant benefits of international commerce and industry. At the same time, it is geared to constrain and regulate the free movement of people and goods in order to block the entry of illegal migrants and unlawful merchandise. The key to resolving these apparently contradictory purposes lies in the strategic application of modern technology. We can and must have a border that is both secure and business-friendly.

Observa-se que o intento de apenas fechar a fronteira, ou até mesmo de evitar que produtos ilícitos adentrem ao território, é deixado de lado. O verbo “regular”, utilizado pelo

<sup>146</sup> WINTERDYK, John A.; SUNDBERG, Kelly W. Assessing public confidence in Canadas new approach to border security. *Journal of Borderlands Studies*, v. 25, n. 3-4, p. 1-18, 2010.

<sup>147</sup> BLAKE, Gerald. Boundary permeability in perspective. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend (Ed.). **Holding the line: borders in global world**. Vancouver: UBS, 2005. p. 16.

<sup>148</sup> Testimony of Alan D. Bersin, U.S. attorney for the Southern District of California, House Appropriations Subcommittee of the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary and Related Agencies, Department of Commerce, Justice, and State, The Judiciary and Related Agencies Appropriations for 1996, 104<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., 29 March 1995. ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 80. Em tradução livre: “Nossa fronteira destina-se a realizar fins duplos; por um lado, destina-se a facilitar o comércio, a fim de trazer a nossa nação os benefícios significativos do comércio internacional e da indústria. Ao mesmo tempo, destina-se a restringir e regular a livre circulação de pessoas e bens, a fim de bloquear a entrada de migrantes ilegais e mercadorias ilícitas. A chave para resolver esses propósitos aparentemente contraditórios reside na aplicação estratégica da tecnologia moderna. Podemos e devemos ter uma fronteira que seja segura e amigável aos negócios comerciais.”

servidor público em tela, denota que não se pode almejar o estrito controle do que entra através dos limites estatais; a hipótese mais aceita é a *porosidade*, a ser mantida inclusive com a participação dos responsáveis pelas fiscalizações. Esta porosidade, indicada como sendo atrelada ao conceito de *permeabilidade* entre os limites estatais de dois países, indica o resultado das pressões exercidas por quem ou pelo que deseja cruzar a fronteira (pessoas, mercadorias, capitais, ideias e outros), mas encontra resistências naturais ou artificiais para tanto, sejam estas legais, geográficas, históricas ou mesmo sociais<sup>149</sup>.

E o que representa a *gestão securitária*? Quais atividades estão englobadas por esse conceito?

A presença estatal apontada no tópico anterior deve ter um objetivo, haja vista que não basta apenas a simulação de operações. No caso brasileiro, por exemplo, o interesse estratégico regional é manter a estabilidade da região, tida como verdadeiro patrimônio do entorno<sup>150</sup>. Por isso, mais do que fiscalizar, fechar, impedir a entrada, os vizinhos com que o país divide limites estatais requerem participação, trocas comerciais, integração e alianças regionais, atividades que somente poderão ser delineadas a partir de circulação e pessoas, bens e mercadorias pelas fronteiras terrestres. Assim, não basta apenas controlar, securitizar a região; há que se fazer facilitado o acesso ao que interessa ao Brasil e a seus parceiros, evitando-se a entrada e a saída do que não interessa ao país e aos vizinhos. Isso só se faz com gestão.

Indica-se a existência de um trinômio para tanto, baseado em segurança, imigração e fiscalização aduaneira/alfandegária. Contando com estes três “serviços”, e mesmo que haja muitos outros, ter-se-á gestão securitária. Leve-se em conta que, basicamente, qualquer ponto oficial de passagem pelos limites estatais entre dois países deve fornecer essas atividades, se possível em ambos os lados da fronteira, isso para que haja equilíbrio e cooperação.

Todavia, ainda, há diferenças a serem ressaltadas entre as funções de imigração e controle alfandegário daquelas atinentes ao “*law enforcement*” destes mesmos serviços. Quer isso dizer que as funções de fiscalização de cargas, imposição e cobrança de taxas e autorização para entrada de mercadorias, tidas como algumas das atividades exercidas em qualquer porto de entrada, merecem ser também estabelecidas com base na capacidade dos integrantes destes mesmos serviços em atuar criminalmente contra infratores, principalmente nas instalações dos

<sup>149</sup> BLAKE, Gerald. Boundary permeability in perspective. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend (Ed.). **Holding the line: borders in global world**. Vancouver: UBS, 2005. p. 17.

<sup>150</sup> NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

portos de entrada. Da mesma forma, serviços desempenhados por integrantes do controle migratório, tais como registros de entrada e de saída, admissões temporárias, concessão de registros e outras tarefas, são também vinculadas ao policiamento de imigração, com desempenho de atividades de “*law enforcement*” dentro e fora das instalações dos portos ou pontos de entrada.

Assim, preconiza-se que os serviços administrativos se fundem aos serviços securitários, fazendo-se uma só estrutura a ser gerenciada. No entanto, não quer dizer que somente uma instituição ou agência será incumbida de realizar as tarefas em tela, havendo modelos que separam as funções administrativas das estritamente policiais, conforme será melhor detalhado no capítulo seguinte.

Da mesma forma, é preciso indicar que alguns dos serviços são prestados nos portos de entrada, enquanto outros são realizados nas regiões situadas entre estes e também na faixa de fronteira, no caso de países que adotam esse modelo. Ademais, também são muito comuns o desenvolvimento de atividades em conjunto, situações em que cada uma das agências atua em seu próprio campo de trabalho, fazendo com que haja maior completude nos serviços prestados, com economia de meios e de efetivos.

Por todos esses motivos, já não basta somente fazer comentários sobre a gestão dos limites estatais de um país, mas, também, da gestão da segurança nestes e nas regiões próximas, o que pode ser chamado de *gestão securitária de fronteiras*. Por isso, define-se tal atividade como sendo *a manutenção pelo Estado de estruturas necessárias à preservação da segurança nacional e também da segurança interna na região de fronteira, oferecendo serviços básicos ao controle migratório e também aduaneiro/alfandegário, dentre outros, facilitando trocas comerciais e circulação de pessoas, através de contatos com autoridades dos países limítrofes para troca de informações e em conexão com diretrizes repassadas pelos órgãos responsáveis no governo central*. Essas atividades, portanto, poderiam ser encaradas como uma subdivisão da gestão estatal para a região, observada que é somente pelo viés securitário, deixando de lado as questões sociais e culturais, concentrando-se nos problemas e desafios relativos à imigração, controle aduaneiro, segurança pública e segurança nacional. Aproxima-se esta definição do que realmente deve ser a gestão securitária de fronteiras a partir da análise do esquema demonstrado por Machado<sup>151</sup> em artigo sobre o tema. Para esta estudiosa, as relações entre dois Estados pelos contatos fronteiriços não se resumem exata e somente a um eixo, mas, sim, a vários deles. Por

---

<sup>151</sup> MACHADO, Lia Osório *et al.* Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones. **Journal of Borderlands Studies**, v. 24, n. 3, p. 97-114, 2009.

exemplo, a região fronteira do país “A” se relaciona diretamente com a mesma região fronteira do país “B”. Estas duas, todavia, mantêm outro tipo de relação com os respectivos governos centrais e ainda outros com as demais regiões de seus países. Ou seja, acusar a região de fronteira de ser basicamente a região de contato entre dois governos centrais é, a princípio, de um minimalismo exacerbado. Há muito mais que isso.

A definição acima lançada aporta a coexistência de vários modelos de gestão securitária de fronteiras pelo mundo, sendo claro que as adaptações são inerentes aos métodos empregados pelos países citados para melhor estruturarem seus sistemas. Desse modo, e conforme será visto no capítulo seguinte, há quem empregue somente militares nas tarefas sob comento, há quem delegue a agências civis somente a execução das atividades administrativas, há, ainda, quem mescle o emprego de constabulares e civis na gestão de suas fronteiras. Todos os modelos analisados serão levados em conta ao final, devendo ser observado que, de uma maneira ou de outra, podem servir de exemplo para as modificações obrigatórias a serem feitas no sistema brasileiro.

Aduz-se que há predominância de sistemas de controle em três camadas<sup>152</sup>, conforme os modelos que serão apresentados em seguida. A *primeira* linha de controle não se estabelece no território do Estado, mas, sim, além dele, basicamente contando com atividades de fiscalização em pontos de partida em países de onde partem os fluxos (migratórios, comerciais ou qualquer outro), funcionando esta linha como filtro, antecipando-se aos mesmos. A *segunda* linha está posicionada nos limites estatais, nos postos de entrada e também entre estes. Este aparato já mantém contato com os fluxos às portas do território, o que muitas vezes impede que sejam oferecidas respostas às demandas geradas pelos mesmos. Por fim, na *terceira*, estabelece-se o que propriamente se denomina “immigration enforcement”, ou seja, disposição de forças policiais para fazer cumprir as leis de imigração já dentro do território do Estado.

Estas linhas de ação, no entanto, podem ser também *subdivididas* em outras, o que será ainda abordado novamente nesta pesquisa. A disposição de controles dispersos pela faixa de fronteira, ao contrário da localização somente junto aos limites estatais, pode favorecer o controle e principalmente a vigilância entre portos de entrada, com menor impacto no cotidiano dos habitantes de comunidades fronteiriças e também no trânsito de viajantes e migrantes<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Border politics: the limits of sovereign power**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. p. 16.

<sup>153</sup> Esta não é a visão de Leuprecht e de Hataley quando analisam o programa *Beyond the border*, instalado entre Canadá e Estados Unidos em 2011. Segundo os autores, a instalação de controles por meio de faixas de segurança não acarretou melhoras no sistema canadense, haja vista a atuação de grupos organizados que perceberam as fragilidades do sistema no que diz respeito as chamadas “cargas confiáveis”. LEUPRECHT,

De qualquer forma, as informações expostas no próximo tópico servem para ilustrar a importância dada por diversas nações aos controles de seus limites estatais. Foram extraídos dados que indicam haver estrita relação entre a projeção de poder militar e econômico do país e o volume de recursos empregados para controle de fronteiras, o que deve levar em consideração, também, o desenvolvimento econômico e social alcançado e a localização geográfica do país e relações com seu *entorno estratégico*. Na verdade, cada Estado buscou desenvolver o modelo mais adequado a suas necessidades de controle fronteiriço, o que leva a concluir sobre a inexistência de um padrão correto a seguir. É o que será exposto no próximo capítulo.

#### 4 CARACTERÍSTICAS DE ALGUNS MODELOS DE GESTÃO

A atual situação da gestão securitária de fronteiras no Brasil é o tema de estudo nesta pesquisa. As falhas de atuação e a sobreposição de funções formam o ponto de inflexão, haja vista a necessidade de obtenção de melhores resultados com os poucos recursos dispensados para tal gestão. Dessa forma, a busca por exemplos advindos de outros modelos pode servir exatamente para a comparação devida com o sistema nacional. Obviamente, e conforme já foi acima mencionado, cada país acaba por formar seu modelo de controle e vigilância de fronteiras de acordo com suas necessidades. Como foi também citado no final do capítulo anterior, uma das variantes que exerce forte influência nessa formação é o *entorno estratégico* dos Estados.

É fato que fronteira representa, de qualquer forma, *contato*. E esse contato será dependente do nível de integração desejado, mas, principalmente, da *qualidade* das relações com os países vizinhos. Acaso haja disputas territoriais, ações de movimentos separatistas ou mesmo graves problemas de controle de passagem nos portos de entrada e entre eles, haverá maior presença estatal e incremento da vigilância na zona de fronteira, com conseqüente militarização da estrutura. Por outro lado, em se tratando de regiões interfronteiriças com níveis similares de desenvolvimento social e com razoável intercâmbio cultural, tende-se a não utilização de barreiras e de estrito controle de passagem, privilegiando-se as trocas comerciais e o turismo.

Mesmo assim, há muitas diferenças entre o que se entende por fronteira e segurança em fronteiras. A principal delas é que os limites estatais não podem simplesmente permanecer fechados, sem fluxo de pessoas e de mercadorias, mesmo que se tenha em mente que há pontos ou zonas no território inabitadas ou que não são comumente utilizadas para trânsito de viajantes e de veículos. É exatamente o aumento do uso econômico desses locais que acaba por forçar os governos a estabelecerem políticas públicas para o controle dos ditos fluxos.

Por isso, aduz-se que a natureza das fronteiras é serem porosas, favorecendo exatamente as atividades humanas que são desenvolvidas através delas<sup>154</sup>. Isso leva a crer que não se pode simplesmente desconsiderar os interesses do Estado que está do outro lado do limite territorial, haja vista que somente com cooperação entre as partes envolvidas é possível estabelecer parâmetros satisfatórios de comércio, turismo e segurança, além de muitas outras atividades. No entanto, bom ser novamente citado que não se trata somente de gestão ou compartilhamento

---

<sup>154</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Borderlands**: comparing border security in North America and Europe. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007. p. 2.

de fronteiras, mas, sim, de gerenciamento da interação institucional entre dois países<sup>155</sup>, ainda mais em se tratando de gestão securitária.

Aduz-se que a ideia de território e de fronteira como linha estratégica e estática já não pode servir para o controle de limites políticos em um mundo globalizado. Mesmo que se opte pelo fechamento e pelo controle estrito, ainda assim haverá passagem forçada e clandestina. Ocorre exatamente que, nos termos do que prescreve Sack<sup>156</sup>, cada território tem sua construção a partir de relações sociais que não são estáticas como os limites estatais, dependendo precipuamente e sofrendo os efeitos da máxima “quem controla quem e para que fins/propósitos”. Aumentar o controle e a vigilância de um lado sem maiores tratativas pode acabar fazendo com que o país vizinho opte por também fazê-lo, haja vista que a desconfiança mútua que esses procedimentos trazem em si embutidos.

Em alguns países, o absoluto controle e a interdição contínua são opção mais desejada; em outros, tidos como “democráticos”, embora o objetivo principal seja manter a vigilância estrita sobre os limites estatais, mas, contudo, e ao mesmo tempo, estimular o comércio e a circulação de pessoas, ainda assim vêm sendo construídos muros e barreiras<sup>157</sup>. Ou seja, mesmo em países tidos como “abertos” ao comércio e ao turismo, a permanente construção de obstáculos e o aumento das estruturas tecnológicas para fiscalização demonstram a complexidade do tema em questão.

#### 4.1 ESTUDO COMPARADO EM *BORDER CONTROL*

Os problemas envolvendo o controle de fronteiras têm merecido maior destaque após fatos relativos ao ingresso desmesurado de imigrantes ilegais na União Europeia a partir de levadas provenientes da África, do Oriente Médio e do Leste Europeu. Ademais, e com muito mais ênfase, verifica-se que a securitização das zonas fronteiriças guarda estrita relação com a entrada de imigrantes nos dias atuais em outros pontos do planeta, o que, como outros exemplos, pode ser observado nas questões e atritos entre Colômbia e Venezuela, e entre esta última e o Brasil, inclusive com deslocamento de populações e ameaças de sanções entre os governos de

---

<sup>155</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security**: an institutional analysis of the Canadian-United States border. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

<sup>156</sup> SACK, Robert David. **Human Territoriality**: Its Theory and History. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p. 216.

<sup>157</sup> JONES, Reece. **Border Walls**: security and the war on terror in the United States, India, and Israel. London: Zed Books, 2012. p. 1 e ss.

tais países.

Estudar o controle de fronteiras, por isso, resulta em aprofundamento muito maior do que avaliar a capacidade dos órgãos responsáveis em apreender contrabando ou carregamentos de substâncias proscritas. Como já apontado, o conjunto de atividades estatais necessárias ao efetivo controle e vigilância nas regiões fronteiriças abarca outros vários campos de atuação. Optou-se pela comparação como método de pesquisa neste estudo no que tange aos modelos de *border control* em países ou regiões com dimensões territoriais similares ao Brasil como forma de definir melhorias em controle e vigilância. Acredita-se que a utilização desse método se relaciona com o emprego de instituições estatais parecidas em alguns aspectos para melhor caracterização de similitudes e de abordagem das diferenças nas estruturas encontradas.

Fica desde já bem claro que, embora o fundamento principal de comparação seja o tamanho do território dos países e regiões citadas, não é possível deixar de citar outros aspectos políticos, geográficos, históricos e sociais dos casos a seguir mencionados. Da mesma maneira, e justamente pelas diferenças encontradas, foram também incluídos modelos de gestão securitária em países de menor porte territorial, mas com aspectos que interessam à pesquisa pelos fatores que levaram a tanto. É certo que estes mesmos fatores tiveram forte influência na formação territorial dos Estados, pelo que se ponderou pela inclusão no estudo como maneira de prestigiar a sempre presente possibilidade de modificações nas configurações analisadas.

Por outro lado, deve ser observado que, como já citado nesta pesquisa, muitas vezes as impressões sobre a gestão securitária de um lado da fronteira não são as mesmas ou não são compartilhadas com quem sofre as consequências de tais atividades do outro lado<sup>158</sup>. Por conseguinte, indica-se que, para os israelenses, as barreiras, muros e cercas em *West Bank* (Palestina) são tidos como itens de *segurança nacional temporária*, enquanto para palestinos e árabes, esses mesmos obstáculos representam *apartheid*. Da mesma forma, para as autoridades estadunidenses, o governo mexicano é fraco ou até mesmo corrupto demais para fazer frente aos cartéis que dominam o narcotráfico entre os dois países; por isso, entendem que devem ser construídas cercas e muros, aumentados os contingentes de agentes de segurança nas fronteiras e com o deslocamento da Guarda Nacional, tudo com o objetivo de evitar que tais organizações utilizem também o território dos Estados Unidos. Já os mexicanos acreditam que os cartéis somente existem e são poderosos porque remetem os carregamentos de cocaína para os usuários que estão dentro do território daquele país. Ainda, para a Índia, a fronteira com Bangladesh

---

<sup>158</sup> JONES, Reece. **Border Walls**: security and the war on terror in the United States, India, and Israel. London: Zed Books, 2012. p. 15.

merece ser resguardada ao máximo, já que o governo de tal país não consegue evitar que milhares de pessoas tentem cruzar os limites estatais em busca de empregos e melhores condições de vida no lado indiano. Ademais, os indianos também acusam o governo do país vizinho de corrupção e falta de pulso no controle de seu próprio território, fazendo com que grupos separatistas circulem livremente por Bangladesh, favorecidos pela entrada de armas de fogo e remessa destas para o lado indiano. Para Bangladesh, todavia, a imposição de maiores obstáculos e o recrudescimento nos controles fronteiriços somente reduz a capacidade de integração entre os dois governos e complica ainda mais a repressão aos mesmos grupos separatistas. Por fim, é preciso citar que, embora tenha adotado a suposta abolição de suas fronteiras internas, a União Europeia buscou reforçar os controles externos ao bloco. No decorrer dos estudos para esta pesquisa, muitos países reafirmaram seus mecanismos internos de controle fronteiriço, devendo ser observado que o conjunto de Estados que formam tal bloco acabou por militarizar o Mar Mediterrâneo, o que foi encarado como “o Muro de Berlim no mar”<sup>159</sup>.

Conforme Raza<sup>160</sup>, qualquer política de segurança para a fronteira deve levar em conta as peculiaridades existentes nos dois lados dos limites estatais, não existindo a fórmula “*one-size-fits-all*” para tal gestão, isso levando em consideração que não existe uma zona de fronteira exatamente igual a outra. Mesmo assim, continua o citado autor, há princípios e regras que podem servir para o estabelecimento de parâmetros e requisitos mínimos de segurança em tais regiões. Indica-se, desse modo, que os modelos adotados pelos países a seguir analisados são clara e obviamente influenciados pelos fatores existentes nos territórios dos Estados com quem dividem limites estatais. Para que fosse mais completo, por isso, o estudo deveria abarcar também a análise das estruturas existentes nos outros países fronteiriços, o que certamente é tarefa que não cabe nesta pesquisa pela enormidade de dados a ser observada e comparada.

Da mesma forma, é preciso expor que, pelas contingências enfrentadas nas pesquisas e em relação aos países escolhidos, foi possível realizar atividades de campo no que tange à fronteira do Brasil com o Uruguai e com a Argentina, no Reino Unido e entre Israel e a Jordânia, bem como nos limites entre Canadá e Estados Unidos. No que tange aos outros pontos, foram

<sup>159</sup> SASSEN, Saskia. Migration policy: from control do governance. **OpenDemocracy**, 13 July 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2wdtHDL>>. Acesso em: 30 maio 2017.

<sup>160</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

feitas pesquisas em livros, artigos e periódicos, tanto impressos, como em bibliotecas digitais, com o que se espera somente uma análise ao menos descritiva, suficiente para a comparação almejada.

As contingências acima citadas, todavia, não impediram que fossem feitos contatos com policiais, profissionais de segurança e acadêmicos em países diversos, os quais forneceram importantes impressões sobre a disposição de diferentes modelos de controle de fronteiras, o que serviu de maneira vital para o enriquecimento das comparações. Ademais, pelo número de modelos analisados, mesmo que de forma breve, foram ressaltados tópicos que favoreceram a formação da coluna vertebral da pesquisa com a verificação de similitudes e diferenças entre as estruturas, não tendo sido expostos aspectos puramente operacionais.

#### **4.1.1 Controle de fronteiras nos Estados Unidos**

A formação do país através da conquista territorial em guerras com nações indígenas, contra a Espanha e contra o México, além da compra de grandes extensões de terras no Alaska, determinou que os Estados Unidos tivessem que manter sob controle limites com extensão próxima a oito mil milhas, ou seja, em torno de doze mil, oitocentos e setenta quilômetros. Com a projeção internacional de seu poder, o país acabou por ter que reforçar ainda mais seu aparato securitário para tais regiões.

Por isso, o isolamento em áreas muitas vezes inóspitas, característica comum a alguns dos demais países analisados, também fez com que os Estados Unidos tivessem que optar pela formação de força constabular para tais funções. No entanto, há peculiaridades que devem ser levadas em consideração para a exata assunção do termo “constabular” em relação ao modelo norte-americano. A situação estadunidense é bastante diferente da enfrentada pela Rússia e pela China, haja vista não contar com tantos vizinhos e com questões separatistas em relação as suas fronteiras. No entanto, o exercício do protagonismo em assuntos militares em vários pontos no planeta, aliado às questões do terrorismo, do narcotráfico e de imigrantes ilegais, trazem diversos outros problemas para o estabelecimento da estrutura em questão.

Desta maneira, observa-se que o caráter militar não é tão presente como no modelo russo no que tange às forças de proteção de fronteiras em tal país, embora haja apoio de equipes da Guarda Nacional na fronteira com o México e também repasse de informações de inteligência

por parte de setores das Forças Armadas dos Estados Unidos<sup>161</sup>. Todavia, a formação específica, a disciplina para atuação e a ostensividade determinam que se trate, sim, de força constabular aos moldes aqui pregados. Deve ser observado que, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a mídia e os políticos estadunidenses sedimentaram na população que a gestão de fronteiras no país estava fora de controle, pregando a todos que, ao fim e ao cabo, vários criminosos e extremistas estavam ao redor do território, somente esperando uma chance para entrar e cometer delitos e atentados<sup>162</sup>. Por isso, e segundo Zaiotti<sup>163</sup>, a “retomada” do controle quase que absoluto da gestão securitária das fronteiras do país foi pregada como forma de rechaçar ameaças estrangeiras que pudessem entrar em seu território por meio dos limites estatais.

Embora os atentados acima mencionados sirvam sempre como marco para o recrudescimento da gestão securitária dos Estados Unidos para suas fronteiras, é notório que havia já projetos em andamento para maior controle e vigilância de seus limites políticos. Foi também nesse período que a já citada *9/11 Commission* (Comissão 11/9)<sup>164</sup>, instalada após os ataques, recomendou a imediata tomada das seguintes medidas: extensas reformas nos sistemas de controle de fronteiras dos Estados Unidos, principalmente em relação à segurança (controle e vigilância) e no que tange à imigração<sup>165</sup>, o que incluiu necessariamente a melhoria nas inspeções nos portos de entrada, maior presença de policiamento na zona de fronteira e reforço nas investigações e ações operativas para combater crimes migratórios. Além disso, recomendou tal comissão maiores restrições no que diz respeito à concessão de vistos de entrada, o que também acabou tendo reflexo na adoção de métodos tecnológicos mais avançados para escaneamento e inserção de informações em sistema integrados pelo país e também nas embaixadas espalhadas por todo o planeta.

---

<sup>161</sup> Deve ser indicado, todavia, que a questão do patrulhamento em si (boots on the ground), foi praticamente estabelecido com o uso de forças policiais e, não, com o uso de militares, primando-se pela concepção que determina a proibição do emprego de militares de tropas regulares em questões internas.

<sup>162</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security**: an institutional analysis of the Canadian-United States border. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

<sup>163</sup> ZAIOTTI, Ruben. **Culture of border control**: Schengen and the Evolution of Europe's frontier. 2008. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Science, University of Toronto, Toronto, 2008.

<sup>164</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 249.

<sup>165</sup> MUAFA, Mohammed; RAMIREZ-MARQUEZ, Jose Emmanuel. Bi-objective evolutionary approach to the design of patrolling schemes for improved border security. **Computers & Industrial Engineering**, v. 107, p. 74-84, May 2017.

Segundo Ackelson<sup>166</sup>, os esforços estadunidenses para adotar as medidas recomendadas pela referida comissão podem ser separados em duas principais categorias: medidas de prevenção de cunho material ou físico e iniciativas virtuais ou de cunho tecnológico. Na primeira categoria, estaria a construção de muros, de obstáculos para a circulação de veículos, além do incremento do uso de táticas militares e de maior policiamento, todos estes tidos como métodos tradicionais de imposição de controle securitário de fronteiras<sup>167</sup>. Já na segunda categoria, estariam inseridos os mecanismos tecnológicos desenvolvidos para filtrar a entrada de pessoas e de mercadorias, essas últimas inclusive em decorrência das tratativas do NAFTA. Em decorrência dessa segunda categoria, foram também incrementados os esforços para a detecção de ameaças através do United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT), programa que determina a coleta de dados biométricos de todos os viajantes que entram e saem do território estadunidense, e também o *Western Hemisphere Travel Initiative* (WHTI)<sup>168</sup>, pelo qual se passou a exigir a apresentação de um passaporte válido por parte dos que desejam viajar aos Estados Unidos a partir do Ocidente também.

Outra concepção desta segunda categoria foi o estabelecimento de controles extraterritoriais virtuais. Dentre estes, pode-se citar o *Smart Border Declaration* e o *Security and Prosperity Partnership*, firmados com o Canadá e com o México exatamente para a obtenção e compartilhamento de informações entre as fronteiras, verificações “*pre-clearance*” e outros mecanismos de prevenção à entrada de cargas ilícitas no território do país mesmo antes da chegada dos contêineres às linhas divisórias<sup>169</sup>. Como será visto adiante, a concepção destes e de outros acordos comerciais, no fundo, tiveram como base a ideia de maior exposição de Canadá e México às diretrizes estadunidenses para segurança em fronteiras, mesmo que os interesses mexicanos e canadenses não tivessem sido exatamente estes.

Antes de que seja possível analisar separadamente alguns aspectos da política

---

<sup>166</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 249.

<sup>167</sup> Conforme será melhor exposto no decorrer deste estudo, estas iniciativas tidas como materiais também englobaram a assinatura de acordos bilaterais com o Canadá para o desenvolvimento de atividades operacionais e de inteligência em “law enforcement” entre as fronteiras, tais como o Integrated Border Enforcement Teams (IBET) e o *Shiprider*.

<sup>168</sup> De acordo com a opinião de NICOL, essa iniciativa nada tem a ver com um modelo ocidental, mas somente um modelo estadunidense mesmo, ao qual canadenses e mexicanos devem se adequar obrigatoriamente. NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 264.

<sup>169</sup> HEYMAN, Josiah McC.; ACKLESON, Jason. U.S. Border Security after September 11. In: WINTERDYK, John A.; SUNDBERG, Kelly W. (Ed.). **Border Security in the Al-Qaeda Era**. Boca Raton: Taylor & Francis, 2010.

estadunidense para suas duas fronteiras terrestres, é preciso apontar que, a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001, o foco mudou: já não era mais possível satisfazer a opinião pública através de grandes apreensões de contrabando ou de drogas, ou, ainda, com a prisão de mexicanos ilegais que tentavam cruzar a fronteira. A nova diretriz pós-ataques era a contenção de terroristas, o que impedia a divulgação constante de prisões e apreensões, até porque, pelo que foi informado, os responsáveis pelos ataques ao Pentágono e às Torres Gêmeas não ingressaram no território americano apoiados por coiotes ou cruzando a fronteira com o Canadá.

Assim, e conforme Andreas<sup>170</sup>, os “sucessos” na repressão ao terrorismo são menos visíveis, menos frequentes e mais reservados aos escalões pré-definidos. Todavia, mesmo assim, permanece forte o pensamento segundo o qual *as fronteiras são parte integrante dos sistemas que* direcionam o fluxo de bens e serviços e regem a circulação de pessoas dentro e fora de um país. Os controles de fronteira são projetados para manter a força e segurança de um grupo de pessoas aproximadamente homogêneo que concordou em viver junto sob um conjunto de regras<sup>171</sup>. Ou seja, permanece a ideia de proteção quanto a constantes ameaças que podem alcançar o território pelas fronteiras com o Canadá e principalmente com o México.

A própria concepção do Departamento de Segurança Interna (DHS), ainda no Governo de George W. Bush em 2002, anunciou que a formação de um aparato mais centralizado para o controle das fronteiras dos Estados Unidos poderia trazer melhores resultados. Com isso, as diversas agências responsáveis pelo controle securitário na faixa fronteiriça e outras ainda foram reunidas no mesmo departamento, sendo esta a maior reorganização do governo federal naquele país desde os anos quarenta, quer dizer, desde a Segunda Guerra Mundial<sup>172</sup>. No entanto, essa centralização não significou a exclusão da participação de outros atores não estatais na nova malha ou rede de inteligência formada pelos Estados Unidos<sup>173</sup>.

Admite-se que a formação do DHS em matéria de fronteiras é apenas uma parte da estrutura desse departamento. Quer isso dizer que há muitas outras atividades que são desenvolvidas no que diz respeito à segurança interna dos Estados Unidos, sendo as questões atinentes à *border control* somente fração de um todo. Porém, um dos principais motivos para as modificações na estrutura de segurança foi exatamente a então indicada necessidade de maior

<sup>170</sup> ANDREAS, Peter. Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century. **International Security**, v. 28, n. 2, p. 78-111, Fall 2003. p. 154.

<sup>171</sup> HOEKSTRA, Pete. Even Merkel admits open immigration a mistake. **Eagle Tribune**, Feb 12, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2L79zbO>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

<sup>172</sup> BULLOCK, Jane A. *et al.* **Introduction to homeland security**. Burlington: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005. p. 141.

<sup>173</sup> BEVIR, Mark. Joined-up security. In: KINNWALL, Catarina; SVENSSON, Ted (Ed.). **Governing borders and security: the politics of connectivity and dispersal**. London: Routledge, 2017. p. 42.

controle e melhor vigilância nos limites estatais do país, aliados a melhores nos sistemas de segurança nos transportes, ou seja, na fiscalização do que entra no território estadunidense.

Por isso, inicialmente, foram reunidos *Immigration and Naturalization Service* (INS), *Customs Service* (CS), *U.S. Coast Guard* (USCG), *Animal and Plant Health Inspection Service* (APHIS) e *Transportation Security Agency* (TSA), todos abaixo das determinações do DHS. Além disso, foi criada a *Directorate of Border and Transportation Security* (DHS-BTS), a qual recebe também recebe apoio permanente de diversas outras agências<sup>174</sup>. A esse impressionante aparato, soma-se ainda o que é considerado o “braço armado” do sistema de proteção, ou seja, a USCBP.

A criação da DHS-BTS não apenas reuniu várias agências em uma só, como também criou um novo corpo investigativo e operativo para os fins acima citados, qual seja, controle e vigilância do território estadunidense. Essa nova instituição, por assim dizer, é o próprio DHS-BTS, o qual possui efetivo, instalações e orçamento próprio para atuar em colaboração com as demais partes. Além disso, verifica-se que, para o sistema em tela, não é a polícia de fronteiras quem centraliza as atividades, mas, sim, o DHS-BTS o qual coordena e sistematiza a estrutura como um todo<sup>175</sup>, não sem o uso também exacerbado do *USA Patriot Act*, legislação<sup>176</sup> que ampliou e muito os poderes das forças de segurança em detrimento de direitos e garantias individuais de cidadãos, migrantes, viajantes e refugiados que cruzam o território dos Estados Unidos.

Nesse sentido, e conforme Miller<sup>177</sup>, “the Border Patrol’s jurisdiction – 100 miles into the interior from the U.S international border and coasts – covers two thirds of the population

<sup>174</sup> O sistema atrelado ao DHS-BTS é composto ainda pela Directorate of Science and Technology (DHS-S&T), pela Directorate of Information Analysis and Infrastructure Protection (DHS-IAIP), pelo Department of Commerce (DoC), pelo Department of State (DoS), pelo Department of Defense (DoD), pelo Department of Energy (DoE), pelo Department of Justice (DoJ), pelo Department of Labor (DoL), pelo Department of Transportation (DoT), pelo Department of Health and Human Services (HHS), pelo Director of Central Intelligence (DCI) e finalmente pelo Department of Agriculture (USDA). Todos estes órgãos estão incumbidos de prestar apoio ao núcleo de proteção às fronteiras, conforme estabelecido pelo DHS. BULLOCK, Jane A. *et al.* Introduction to Homeland security. Elsevier Butterworth-Heinemann. Burlington, 2005. p. 146.

<sup>175</sup> De acordo com NICOL, a criação do DHS acabou por também influenciar grande parte das questões atinentes à segurança, ao comércio e às relações internacionais dos Estados Unidos com seus vizinhos. Quer isso dizer que, mesmo que se trate de assunto relativo a outro campo, a concentração de atribuições no DHS acaba por atrair a competência para tomada de decisões. Por isso, tal autora reforça a exacerbada securitização de qualquer situação envolvendo a gestão de fronteiras naquele país. Vide NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 276.

<sup>176</sup> *Idem*, p. 279.

<sup>177</sup> MILLER, Todd. **Border patrol nation: dispatches from the Front Lines of Homeland Security**. San Francisco: City Lights Books, 2014. p. 10. (Open Media Series). Em tradução livre, “A jurisdição da Patrulha de Fronteira - 100 milhas para o interior a partir da fronteira internacional dos EUA e costas - abrange dois terços da população no país”.

in the country.” As funções da Guarda Costeira e da Guarda de Fronteira são abrangidas pelas diretrizes do programa Homeland Security (DHS)<sup>178</sup>, o qual também exerce poderes exclusivos na gestão securitária da região, não dependendo exatamente das agências sobre seu controle para tanto, haja vista possuírem efetivo e estrutura próprios. No entanto, merece destaque o fato de que a fixação de tal faixa como zona de segurança em fronteiras aduz que a USCBP possui mais poderes para execução de revistas e fiscalizações em veículos e bagagens em toda a área. Também deve ser observado que, tendo por base a fixação da faixa, dois terços da população estadunidense é regido em parte pelas ordens de guardas de fronteira<sup>179</sup>, dado que indica a elevada carga de responsabilidade de tal força em um país considerado como potência mundial. Em matéria de proteção de seus limites estatais, os Estados Unidos demonstram preocupação condizente com o tamanho do país e com a necessidade de constante vigilância.

No entanto, é preciso apontar que há pontos importantes a serem destacados em relação à fiscalização em portos de entrada, entre portos de entrada e na faixa de segurança nesse modelo. Embora haja várias agências abaixo do “guarda-chuva” do DHS, há divisões nas tarefas em relação ao controle de fronteiras, indicando-se por isso a especialização das instituições na estrutura destacada.

Na execução do controle securitário nos diversos portos de entrada da fronteira com o Canadá e com o México, os estadunidenses mantêm a USCBP. É essa agência que executa os controles migratórios e alfandegários dentro das instalações físicas, fiscalizando cargas, bagagens e documentos necessários à entrada no território americano<sup>180</sup>. Para tanto, embora possua poder de polícia, a USCBP não desenvolve atividades ostensivas com frequência e com exclusividade nas regiões que ficam entre os portos de entrada e na zona de fronteira do país, necessitando, para tanto, contar com um “braço armado”.

Essa lacuna é preenchida pela United States Border Patrol (USBP), agência que desenvolve atividades de controle securitário entre os portos de entrada e também na faixa de fronteira dos Estados Unidos (100 milhas a partir dos marcos limítrofes)<sup>181</sup>. Por isso, a atuação

---

<sup>178</sup> ESTADOS UNIDOS. **Homeland Security**. Disponível em: <<http://www.dhs.gov/>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

<sup>179</sup> MILLER, Todd. **Border patrol nation**: dispatches from the Front Lines of Homeland Security. San Francisco: City Lights Books, 2014. p.10. (Open Media Series). p.10.

<sup>180</sup> Conforme as diretrizes do programa Homeland Security, “*The United States Border Patrol is the mobile, uniformed law enforcement arm of U.S. Customs and Border Protection within the Department of Homeland Security responsible for securing U.S. borders between ports of entry*” (A USBP é o braço móvel e uniformizado de aplicação da lei da USCBP dentro do Departamento de Segurança Interna (DHS) responsável por assegurar as fronteiras dos EUA entre os portos de entrada). Tradução livre. Disponível em: <<https://bit.ly/UIaKFe>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

<sup>181</sup> NÚÑEZ-NETO, Blas. Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol. **CRS Report for Congress**, The Library of Congress, May 10, 2005.

concatenada dessas duas instituições garante a ostensividade e a presença contínuas e necessárias às funções desempenhadas. Nesse mesmo contexto, indica-se que o modelo estadunidense, assim como o canadense, conta com a atuação e a colaboração de forças policiais estaduais e municipais, permitindo uma capilarização das atividades numa rede de contatos que fortalece a estrutura e permite maior controle.

Ainda nesta mesma estrutura, aponta-se que as investigações relativas a crimes alfandegários e quanto à imigração são desenvolvidas por outra agência, denominada *Immigration and Customs Enforcement* (ICE). Essa instituição tem por principal função cumprir com as prerrogativas de “law enforcement” do que acaba sendo detectado pela USCBP ou pela USBP (ou por qualquer outra instituição em contato) em matéria de ilícitos em seu campo de atuação. Desse modo, o ICE não atua basicamente em atos de fiscalização ou no controle dentro dos portos de entrada. Na verdade, suas atividades são realizadas em investigações em todo o país, embora especificamente sob o “guarda-chuva” do DHS, assim como a USBP e a USCBP, não tendo, todavia, a ostensividade e a presença acima ventiladas. Seu mote de atuação é, ao fim e ao cabo, investigativo e colaborativo em relação as outras instituições.

Nesse contexto, interessante notar que, até meados da década de noventa, as forças policiais locais e estaduais não estavam autorizadas a atuar na aplicação das leis de imigração nos Estados Unidos<sup>182</sup>. Foi com modificações legislativas em 1996 (Act 287(g)) que tais instituições foram autorizadas e passaram a atuar nas seguintes medidas: detenção de ilegais e demais imigrantes irregularmente presentes em território estadunidense, comunicando-se imediatamente com a ICE para custódia, remoção e encaminhamento do caso; desenvolvimento de investigações em situações similares, ou seja, de presença irregular de imigrantes nas regiões de suas jurisdições, em cooperação com a ICE em modelos de forças-tarefa; e, por fim, um modelo híbrido, em que as forças policiais locais e regionais foram autorizadas a deter alienígenas irregulares e também a desenvolver investigações para tanto. Embora o foco fosse a repressão a atividades criminosas envolvendo imigrantes ilegais, na verdade, tornou-se uma ferramenta costumeiramente utilizada para a remoção civil destes por infração às leis federais de imigração<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> ARMENTA, Amanda; ALVAREZ, Isabela. Policing immigrants or policing immigration? Understanding local law enforcement participation in immigration control. *Sociology Compass*, v. 11, n. 2, p. 1-10, 2017.

<sup>183</sup> *Idem*. As autoras esclarecem, no entanto, que deficiências nas atuações das polícias locais e estaduais na aplicação civil das leis de imigração acabaram por suspender a cooperação da ICE com estas instituições no que tange a tal ponto. Por isso, atualmente, somente trinta e duas dessas agências policiais são autorizadas a exercer essa atribuição nos Estados Unidos. Em alguns casos, como na Filadélfia, autoridades locais

Outro ponto de interesse no modelo sob comento é a forte participação do setor privado na formação da estrutura e no estabelecimento de diretrizes para a efetividade do controle de fronteiras. Nesse sentido, aborda-se a vinculação de vários interesses corporativos na gestão securitária das fronteiras dos Estados Unidos, não se vinculando esse modelo ao total fechamento ou a uma mobilidade exacerbada, mas, sim, ao que está sendo chamado nessa pesquisa de *porosidade mitigada*. Dessa maneira, pendulando entre a regulação e a abertura, há crescente favorecimento à circulação do que interessa, seja em razão da classe social dos migrantes e viajantes, seja em razão das vantagens comerciais proporcionadas, criando-se o que foi definido por Ackleson<sup>184</sup> como marginalização de “exceções” a tais regras. Com isso, desafortunados, refugiados e outros definidos justamente por suas identidades nacionais são excluídos pelo controle securitário de fronteiras naquele país.

Diz-se, por isso, que esse modelo sofre forte influência do mercado. A justificativa para a inserção do setor privado no circuito tem embasamento nos prejuízos causados pelo impacto na economia após os atentados em setembro de 2001. Somente em Nova Iorque, estima-se que foram pagos de cinquenta a setenta bilhões de dólares em decorrência de seguros contratados, tratando-se por esse motivo e por muitos outros no maior desastre econômico dos Estados Unidos de todos os tempos, sendo que grande parte desse impacto foi sentido pelo setor privado do país. Embora não tenha sido possível às empresas que tiveram enormes perdas prever o que aconteceria, ou seja, que duas aeronaves se chocariam contra as Torres Gêmeas, percebeu-se a ausência de melhores sistemas de gerenciamento de crises em tal setor e também maiores garantias no planejamento para continuidade dos negócios por parte de tais corporações<sup>185</sup>. Essas assertivas obviamente exerceram influência e proporcionaram maior participação privada nas políticas securitárias do governo.

Nesse contexto, é necessário apontar que quase oitenta e cinco por cento de toda estrutura dos Estados Unidos pertence e é mantida pelo setor em tela, quer dizer, pertence a particulares. Dessa maneira, não é de se admirar que as empresas tenham interesse em sustentar também a estrutura de controle e de vigilância de fronteiras, afinal de contas, os interesses corporativos admitiram que manter a permanência de seus negócios e de suas empresas

---

desautorizam a detenção de imigrantes sobre os quais pendem suspeitas de estarem ilegais nos Estados Unidos sem a existência de um mandado judicial para tanto.

<sup>184</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 249.

<sup>185</sup> BULLOCK, Jane A. *et al.* **Introduction to Homeland security**. Burlington: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005. p. 170.

significa, na verdade, apoiar o governo estadunidense na manutenção da economia e da infraestrutura de segurança que as sustentam naquele país.

Considere-se, ademais que, de 1996 a 2001, foram atingidas muito mais estruturas privadas por ataques terroristas do que instalações militares, diplomáticas, do governo em si ou qualquer outra vinculada aos Estados Unidos<sup>186</sup> mundo à fora, o que somente serve de fundamento para a maior participação de capital privado no setor.

No entanto, é preciso também apontar que essa atuação tem duas mãos, ou seja, é exercida em ambos os sentidos. Na tentativa de minimizar as chances de novos ataques, o DHS indica caminhos e presta consultoria para fins de resguardo das políticas de segurança das corporações privadas<sup>187</sup>, isso para que estejam alinhadas às diretrizes nacionais e padrões internacionais do governo. Significa dizer que as empresas são convidadas a investirem em sistemas de segurança e no desenvolvimento de políticas de gestão de risco para que seus negócios continuem a fluir, garantindo também a segurança de seus clientes e os consumidores de seus produtos. Ademais, o DHS também incentiva e fiscaliza a criação de estruturas e equipes de segurança dentro das empresas, como método de primeiro embate, não se furtando, todavia, a prestar apoio logístico e operacional em casos de ameaças além das capacidades do ente privado a ser atingido.

A mencionada troca de informações entre o DHS e o setor privado ocorre geralmente através dos *Information Sharing and Analysis Centers* (ISAC). Estes centros funcionam como ponto de ligação entre o governo estadunidense e as empresas, o que representa também a atuação na difusão de informações processadas e repassadas pelo DHS para fins de instrução a determinados setores a economia privada. Da mesma forma, tais centros são responsáveis por auxiliar o DHS em situações nas quais se torna necessária a prestação de consultoria técnica haja vista a especificidade do problema enfrentado por tal instituição estatal.

Dessa forma, o DHS configura-se como modelo de interoperabilidade e de compartilhamento de informações e de inteligência, estando ao alcance de gestores e das forças de segurança, quebrando barreiras entre as agências e promovendo a circulação profícua dos dados que realmente interessam<sup>188</sup>.

Merece destaque novamente a assertiva de que o modelo de controle de fronteiras dos

---

<sup>186</sup> BULLOCK, Jane A. *et al.* **Introduction to homeland security**. Burlington: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005. p. 172.

<sup>187</sup> BEVIR, Mark. Joined-up security. In: KINNWALL, Catarina; SVENSSON, Ted (Ed.). **Governing borders and security: the politics of connectivity and dispersal**. London: Routledge, 2017. p. 42.

<sup>188</sup> *Idem.*

Estados Unidos, ao qual críticos se referem como sendo exacerbadamente voltado para a questão da segurança<sup>189</sup>, acabou moldando as iniciativas canadenses e mexicanas para as atividades em tela. Quer isso dizer que, apesar de expandir seu modo de lidar com a região, os estadunidenses buscam reforçar seus laços com os vizinhos, na tentativa de construir uma fortaleza norte-americana.

A construção de muros ou o enfático discurso securitário nada mais é do que um dos meios utilizados pelos Estados Unidos para despertar ou até mesmo forçar que México e Canadá cooperem num esforço conjunto para proteger os interesses estadunidenses. Por isso, são amplamente incentivadas práticas que incrementam o controle e a vigilância através do emprego de barreiras físicas e também virtuais.

Ademais, desde a concepção da chamada Doutrina Bush, os Estados Unidos demonstram entender as ameaças a seu território não somente com o “inimigo” batendo às portas de seus pontos de entrada, porto e aeroportos, mas, sim, postados em diversos locais do planeta. Assim, e conforme Reece<sup>190</sup>, para os estadunidenses, as ameaças a seu território já não estão mais constringidas pelos limites estatais de outro Estado, como ocorria no passado; agora, podem atingir alvos dos Estados Unidos em vários continentes a qualquer momento. Por esta característica, os “inimigos” do país devem ser encontrados e combatidos mundialmente, não merecendo possuir bases em qualquer ponto do mundo civilizado.

Dessa maneira, tal doutrina prega e autoriza a realização de ataques preventivos a possíveis locais usados por esses “inimigos”, com o que será melhor garantida a segurança dos Estados Unidos e de seu território. Obviamente, a busca por tais “inimigos” conta com a concepção de que há países que, por não controlarem seus próprios territórios, acabam por permitir que terroristas e criminosos os utilizem como bases para seus recrutamentos, treinamentos e operações.

Importa indicar, no entanto, que os Estados Unidos mantêm duas fronteiras quase totalmente diferentes entre si. As instituições que atuam ao norte são as mesmas que o fazem a sudoeste. Todavia, os programas são bastante diferentes entre si, o que levou esta pesquisa a

---

<sup>189</sup> NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 263. Segundo a autora, o modelo estadunidense de controle de fronteiras, embora midiaticamente exposto como voltado para a integração com o Canadá, na verdade expõe o sistema canadense aos mesmos efeitos de controle exacerbado sobre supostas ações terroristas, com radicais influências também na dispersão de mecanismos de vigilância biométrica sobre os fluxos entre os dois países. Por isso, para a autora, a imposição desse sistema nada mais significa que um atentado à soberania e à autonomia canadenses.

<sup>190</sup> JONES, Reece. **Border walls: security and the war on terror in the United States, India, and Israel**. London: Zed Books, 2012. p. 2 e ss.

estabelecer dois subtópicos para melhor descrevê-los.

#### 4.1.1.1 A gestão securitária na fronteira com o Canadá

A concepção de que a fronteira entre os Estados Unidos e Canadá representa a maior faixa de segurança e de harmonia entre duas nações no mundo moderno está à prova. É preciso apontar que, antes de mais nada, e mesmo antes da formação do Canadá, houve a pretensão por parte dos vizinhos em anexar tal enorme território<sup>191</sup>. Sendo as investidas infrutíferas, tiveram início as tentativas de imposição de políticas de controle de fronteiras, o que ocorreu e vem ainda ocorrendo por meio de acordos comerciais. Por isso, indica-se que os atentados de setembro de 2001 somente “aceleraram” as medidas hegemônicas para controle da fronteira, obviamente obedecendo à cartilha dos Estados Unidos para a região.

As concepções do “Manifest Destiny”, segundo as quais os Estados Unidos deveriam ampliar seu território por toda a América do Norte, levando suas instituições e seu modo de vida aos demais povos, não deixaram de existir mesmo após a rejeição dos canadenses quanto à anexação. Foram estabelecidas bases militares dos Estados Unidos dentro do território do Canadá, com a negociação de acordos bilaterais de defesa e, na Guerra Fria, com o estabelecimento do *Distant Early Warning Line* (D.E.W. Line), haja vista a área de ação soviética ao norte do continente.

As trocas comerciais entre Canadá e Estados Unidos, principalmente concentradas entre a província de Ontário e o estado de Michigan, representam a maior parte das exportações e importações canadenses. O volume de mercadorias e produtos enviados pelos Estados Unidos para o país é maior do que a soma de todo o comércio dos estadunidenses com o Japão e com o México<sup>192</sup>. No entanto, as relações entre os dois países não foram e não são tranquilas no que tange ao tema em questão.

Nas relações bilaterais, os Estados Unidos e o Canadá firmaram o *Shared Border Accord* em 1995, o *Border Vision Agreement* em 1997 e o *Canada-U.S. Partnership* (CUSP) em 1999. Segundo Nicol<sup>193</sup>, todos esses acordos, na verdade, tiveram como principais objetivos a imposição do modelo securitário estadunidense à estrutura canadense, mesmo que estes últimos

---

<sup>191</sup> NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 270.

<sup>192</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Beyond the Border Action Plan: A Context. **CUSLJ**, v. 37, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2PowLGB>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>193</sup> *Idem*, p. 270.

tivessem maior interesse no incremento das trocas comerciais entre os dois países. Admite-se, desse modo, que o uso de tais acordos comerciais para fins securitários é amplo e quase irrestrito, tendo por base que tanto México, como Canadá atendem às diretrizes dos Estados Unidos justamente para que não percam divisas com dificuldades de acesso ao mercado interno daquele país.

Em 2005, houve a assinatura do *Security and Prosperity Partnership of North America* (SPP), pelo qual aumentaram ainda mais as pressões para que México e Canadá se adequassem ao modelo estadunidense para controle securitário de suas fronteiras. Embora tenha sido importante para reafirmar a hegemonia dos Estados Unidos na região e no controle das políticas securitárias adotados pelo bloco (NAFTA), o SPP atualmente é considerado como não mais implementado em matéria de segurança em fronteiras, haja vista que o que prevalece de maneira mais incisiva é o interesse comercial entre os países da região.

As estruturas securitárias existentes na região de fronteira têm seus olhos voltados para a fiscalização nos Grandes Lagos e nas regiões em que os dois países dividem fronteiras terrestres. Obviamente, e pela concentração de esforços por parte dos canadenses na rápida solução do comércio bilateral (ou trilateral, se for considerado o que vem e vai ao México), as atenções se concentram no transporte por meio de veículos terrestres.

Em matéria de segurança em transportes entre os países, indica-se que a atenção dos mecanismos de controle é direcionada para pontos considerados realmente ameaçadores, que despertam suspeita de irregularidade, evitando-se o congestionamento de veículos nos pontos de passagem. Ou seja, busca-se fomentar o comércio e a aplicação de normas de “border inspection” somente para o que for necessário. Há entendimentos de que as relações comerciais entre os Estados Unidos e o Canadá, pela solidez de suas economias e pela confiança mútua nos sistemas de segurança adotados em ambos os lados da fronteira, merecem um *diferencial* no tratamento dispensado pelos americanos em sede de aplicação das diretrizes normais de controle. Quer dizer: para os canadenses, os americanos deveriam ter consciência de que os mexicanos ficam na fronteira sudoeste.

Assim, Brunet-Jailly<sup>194</sup> aponta para a existência do que chamou de “policy parallelism” no que tange aos contatos entre os dois países. Segundo tal autor, o passado de cooperação entre práticas de controle em fronteiras e em matéria de comércio (livre comércio), além de trabalhos conjuntos em tratamento de questões relativas a energia, água e até cooperação militar, fazem

---

<sup>194</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Beyond the Border Action Plan: A Context. *CUSLJ*, v. 37, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2PowLGb>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

com que Canadá e Estados Unidos mantenham relação bilateral em níveis que este último país nunca manteve com o México ou com qualquer país europeu.

Em relação ao Canadá, como já apontado alhures, o governo norte-americano acabou por assinar a *Smart Border Declaration* logo após os ataques de 11 de setembro de 2001, reafirmando a cooperação entre os países no compartilhamento de soluções a problemas que afetam ou podem afetar os dois territórios. No acordo em tela, canadenses e estadunidenses assimilaram trinta pontos estratégicos de controle, aumento os padrões de escaneamento biométrico, de fiscalização de cargas, análises constantes de riscos<sup>195</sup> e muitos outros pontos que, na verdade, alargaram o controle dos Estados Unidos dentro da estrutura canadense para a gestão securitária de sua fronteira.

Após este acordo, foram ainda assinados outros em virtude das necessidades de maior integração securitária e de incremento da integração econômica continental<sup>196</sup>. Tal menção poderia firmar a ideia de que há intromissão dos Estados Unidos na gestão securitária canadense, haja vista as opiniões acima consignadas. Ocorre que se trata de tendência seguida mundialmente a imposição de controles em gestão securitária para além das fronteiras terrestres, para além dos portos e aeroportos e outros pontos de entrada: a concepção do preparo antes da viagem em si. Conforme consta de um dos *releases* da Casa Branca em 2002, a concepção da pré-avaliação do que se propõe a entrar em território estadunidense seria uma das metas a serem alcançadas pelo governo, evitando com isso que toda a carga de responsabilidade recaísse sobre os controles estabelecidos nos limites estatais<sup>197</sup>. Para o governo dos Estados Unidos, e levando em consideração as ameaças terroristas pós-11 de setembro, “the American Homeland is the planet”<sup>198</sup>.

Dessa forma, a questão que ainda está em aberto gira em torno da manutenção de tal integração em épocas de pleitos por maior volume de transações econômicas em meio a

---

<sup>195</sup> NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 271.

<sup>196</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security: an institutional analysis of the Canadian-United States border**. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

<sup>197</sup> ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 166. Nessa passagem, o autor comenta o que publicado pela Casa Branca acerca da necessidade do estabelecimento de controle para além das fronteiras dos Estados Unidos. Segundo citado: “the further away from our borders that screening [of travelers] occurs, the more security benefits we gain” (Quanto mais afastado de nossas fronteiras o escaneamento [de viajantes] ocorre, mais benefícios de segurança obtemos). Tradução livre.

<sup>198</sup> ESTADOS UNIDOS. The 9-11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. Disponível em <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>, acesso em 14/02/2017.

clamores por segurança e securitização das fronteiras<sup>199</sup>. No entanto, e numa visão neofuncionalista, não se mantém a crença de que haja transferência de poderes de tal acordo para as atividades do NAFTA (North American Free Trade Agreement) em matéria de segurança, o que faria com que se fortalecesse o caráter supranacional do controle de fronteiras não só com o Canadá, mas também com o México, onde os problemas são ainda maiores. Frise-se que, antes do NAFTA, Canadá e Estados Unidos firmaram o Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA), o qual foi ampliado para, somente mais tarde, englobar o México<sup>200</sup>.

Da mesma forma, indica-se que, embora o acordo em tela tenha como objetivo assegurar a circulação de pessoas e de produtos, como também aumentar os níveis de coordenação e de compartilhamento de informações entre os dois países, falta maior comprometimento para a criação de algo de caráter supranacional sobre controle de fronteiras.

Em 1996, Canadá e Estados Unidos conceberam o *Integrated Border Enforcement Team* (IBET) com a atuação específica na região de fronteira entre Vancouver e Seattle<sup>201</sup>. O sucesso alcançado por tal iniciativa impulsionou o desenvolvimento de novos protocolos em comum, com a formação de novas equipes em outras quinze regiões na zona fronteira entre os dois países. Conforme será exposto a seguir, a formação de tais equipes permitiu, por exemplo, que agentes canadenses operassem dentro do território alienígena, expressamente autorizados pelo governo estadunidense, fazendo com que a integração ocorresse em nível inicialmente satisfatório.

Em março de 2003, o DHS unificou várias agências estadunidenses no USCBP (*U.S. Customs and Border Protection*). A unificação em tela teve como meta oferecer resposta às críticas endereçadas ao sistema anterior, no qual as políticas para controle de fronteiras nos Estados Unidos eram fragmentadas, desenvolvidas por muitos “atores” em múltiplas agências envolvidas. Nesse contexto, interessa notar que a impressão securitária do sistema de proteção estadunidense passa pela associação com o controle de entrada e saída de pessoas e de mercadorias, como se no Brasil a Polícia Federal e a Receita Federal atuassem em uma mesma instituição.

A distribuição de agentes nos limites com o Canadá e com o México, além de áreas na

---

<sup>199</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? *Journal of Borderlands Studies*, v. 21, n. 1, p. 4, Spring 2006.

<sup>200</sup> NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). *The Ashgate research companion to border studies*. London: Routledge, 2011. p. 269.

<sup>201</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? *Journal of Borderlands Studies*, v. 21, n. 1, p. 9, Spring 2006.

Flórida e em Porto Rico, faz com que as atividades de tal divisão permaneçam em destaque. Como exemplo, em 2013, foram mais de quatrocentos e vinte mil pessoas capturadas em situação de imigração ilegal para o território daquele país pelos vários setores da fronteira. Da mesma forma, foram mais de duas toneladas de cocaína apreendidas, além de armas de fogo, munições e outros itens nos mais de trezentos pontos de controle.

A diversidade de atuação do USCBP vem com suas atribuições, encaradas pelo governo americano como *world's first full-service border entity*<sup>202</sup>. De acordo com esse entendimento, tal força engloba as atribuições de controle imigratório, controle alfandegário, segurança<sup>203</sup> e controle fronteiriço, além de controle sanitário. São mais de sessenta mil funcionários para a execução destas funções.

A ideia de “full-service border entity”, no entanto, não pode ser encarada de forma absoluta. Como já salientado acima, não só o CBP, mas outras várias agências fazem parte do complexo de segurança dos Estados Unidos em relação a suas fronteiras. De qualquer maneira, as funções de segurança são as que devem ser destacadas nesse estudo comparativo, o que coloca tal modelo como uma das instituições de “law enforcement” naquele país.

Para tanto, os integrantes do CBP recebem treinamentos em técnicas de abordagem, de interrogatório e repressão ao crime, além de estudos relacionados a ações contra o terrorismo, gerenciamento de crises, uso da força, interdição em atividades de contrabando, missões táticas (resgate) e de apreensões. Além disso, a formação do guarda de fronteira contém conhecimentos sobre comportamentos de pessoas e apresentação de mercadorias e produtos que tentam cruzar as fronteiras estadunidenses, além do uso de tecnologias<sup>204</sup> que facilitam os trabalhos em tais zonas.

É também importante citar que a formação dos integrantes do CBP foi unificada, aproveitando-se o conhecimento gerado pela atuação dos órgãos envolvidos na proteção das fronteiras e uniformizando procedimentos. Por isso, foram criados os *Federal Law Enforcement*

---

<sup>202</sup> U.S. Customs and Border Protection. Disponível em <http://www.cbp.gov/about>, acesso em 23/06/2014.

<sup>203</sup> Interessante notar que, segundo DIENER, o conceito de *soberania* e o conceito de *jurisdição* acabam por se entrelaçarem no estudo sobre fronteiras. Segundo tal autor, “Sovereignty can be defined as the exercise of supreme authority and control over a distinct territory and this corresponding population and resources. Jurisdiction refers to a bounded area within which the authority of a particular person, group or institution is legally recognized.” (A soberania pode ser definida como o exercício da autoridade suprema e do controle sobre um território definido e também sobre a população e os recursos correspondentes. A jurisdição refere-se a uma área limitada dentro da qual a autoridade de uma determinada pessoa, grupo ou instituição é legalmente reconhecida). Tradução livre. DIENER, Alexander; HAGEN, Joshua. **Border: a very short introduction**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 4.

<sup>204</sup> SHAW-TAYLOR, Youku. **Immigration, Assimilation, and Border Security**. Plymouth: Government Institutes. 2011. p. 9.

*Centers (FLECT)*<sup>205</sup>, voltados à formação e capacitação de agentes públicos para trabalho em atividades relativas ao controle da entrada e saída de pessoas e produtos do território.

Além disso, ainda em relação à fronteira com o Canadá, foram desenvolvidos programas específicos para facilitar a passagem de cargas previamente declaradas através do *Free and Secure Program* (FAST), e também o ingresso de pessoas que constantemente cruzam a fronteira pelo programa NEXUS por meio de *Smart Cards*. São seis pontos de passagem que possuem os equipamentos apropriados ao trâmite sob comento (Blaine/Washington, Buffalo/New York, Detroit/Michigan, e Port Huron/Michigan).

Outro ponto a ser destacado é a interligação entre os órgãos vinculados ao DHS e as forças de segurança locais, nas unidades da Federação, isso em matéria de inteligência e operações conjuntas<sup>206</sup>. Como já apontado, as atuações do programa em colaboração com forças locais e estaduais fazem com o número de apreensões e de interdições cresça ano a ano, fazendo com que a circulação de informações seja muito mais abrangente.

Em relação ao Canadá, importa também ressaltar que, antes dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, as autoridades estadunidenses estavam muito mais preocupadas com a repressão ao narcotráfico e com a imigração ilegal. Já os órgãos de controle canadenses se mostravam atentos ao comércio de armas de fogo a partir do território vizinho. A porosidade do controle de fronteiras entre os dois países e a “filtragem” inadequada de tal controle era de conhecimento das autoridades e, de certo modo, até mesmo aceita, tendo como fundamento o exemplo das atividades no outro lado do país, na fronteira entre o México e os Estados

---

<sup>205</sup> Conforme consta da página do programa, “Customs and Border Protection (CBP) is one of the Department of Homeland Security’s largest components, with a priority mission of keeping terrorists and their weapons out of the United States. The agency also has a responsibility for securing and facilitating trade and travel while enforcing hundreds of U.S. regulations, including immigration and drug laws.”. Department of Homeland Security. Federal Law Enforcement Centers. Disponível em: <<https://bit.ly/2MFT1N5>>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>206</sup> DHS works closely with state and local law enforcement along the border, serving together on task forces, conducting joint operations, providing the latest intelligence, and coordinating operational priorities. DHS has increased the funding state and local law enforcement can use to combat border-related crime through Operation Stonegarden—a DHS grant program designed to support state and local law enforcement efforts along the border. Based on risk, cross-border traffic, and border-related threat intelligence, 81 percent of Operation Stonegarden awards between 2009 and 2012 went to Southwest border states (O DHS trabalha em estreita colaboração com as forças policiais estaduais e locais ao longo da fronteira, servindo em conjunto em forças-tarefa, realizando operações conjuntas, compartilhando informações de inteligência e coordenando as prioridades operacionais. O DHS aumentou seu orçamento para tais operações e a aplicação da lei local pode ser usada para combater o crime relacionado à fronteira através da Operação Stonegarden - um programa de concessão da DHS projetado para apoiar os esforços estaduais e locais de aplicação da lei ao longo da fronteira. Com base no risco, no tráfego transfronteiriço e na inteligência sobre ameaças relacionadas à fronteira, 81% dos casos em foi obtido sucesso an Operação Stonegarden entre 2009 e 2012 ocorreram nos Estados da fronteira sudoeste). Disponível em: <<https://bit.ly/1mw56ld>>. Acesso em 26 jun. 2014.

Unidos<sup>207</sup>, região onde nove mil agentes eram incapazes de controlar o narcotráfico e a entrada de pessoas e mercadorias sem a correta documentação.

Tudo se modifica a partir dos ataques terroristas ao Pentágono e às Torres Gêmeas. O Governo Bush dá prioridade absoluta ao tema segurança na relação dos Estados Unidos com seus vizinhos, fazendo com que vinte e duas instituições passem a fazer parte do então recém-criado *Department of Homeland Security*. Os exemplos advindos das falhas em relação ao tratamento da questão com o México já não bastavam para tratar a porosidade “natural” das fronteiras como justificativa para a relação com o Canadá.

Interessante notar que, até recentemente, o governo dos Estados Unidos apontava a responsabilidade canadense pela entrada dos terroristas de 11 de setembro pela fronteira<sup>208</sup>, mesmo que fontes do próprio governo tenham indicado que há grande possibilidade de os mesmos terem ingressado pelos aeroportos estadunidenses advindos de outros países situados em continentes diversos. Mas, se os países em tela possuem tantos interesses em comum, compartilham de várias similitudes culturais, sociais e econômicas, por quais motivos houve o recrudescimento dos controles entre os pontos de passagens na região de fronteira? Porque mesmo que tenham diversas coisas em comum, estadunidenses e canadenses sofrem os efeitos que qualquer região fronteira ou a simples existência de limites estatais impõe: a existência de “nós”, dentro de tais limites, e “deles”, habitantes que estão fora destes<sup>209</sup>.

Em razão de pesquisas e de entrevistas realizadas na região de fronteira, foram coletados alguns dados considerados interessantes para o desenvolvimento da pesquisa. Como exemplo, o Entrevistado nº 01<sup>210</sup>, ligado ao contexto estadunidense de segurança em fronteiras na região

---

<sup>207</sup> BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? *Journal of Borderlands Studies*, v. 21, n. 1, p. 7, Spring 2006.

<sup>208</sup> Conforme declarações da então Secretária Janet Napolitano (DHS), os terroristas que atacaram o WTC e o Pentágono ingressaram em solo estadunidense a partir da fronteira com o Canadá. O mesmo foi dito por John McCain, político do Partido Republicano e candidato à Presidência dos Estados Unidos. Vide NAPOLITANO Riles Canadians By Suggesting 9/11 Terrorists Crossed Their Border. FOX NEWS, April 22, 2009. Politics. Disponível em: <<https://fxn.ws/2OZ9Gtq>> e GOODMAN, Lee-Anne. 9/11 terrorists came from Canada, McCain insists. *The Star*, Apr. 24, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KXuZs5>>. Acesso em: 22 maio 2017. John McCain is the latest high-profile politician to repeat the diehard American falsehood that the 9/11 terrorists entered the United States through Canada.

<sup>209</sup> HATALEY, Todd. **Constructing border security**: an institutional analysis of the Canadian-United States border. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

<sup>210</sup> Entrevista realizada em Niagara Falls/ON, em 23/05/2017, em um restaurante próximo à ponte que liga os Estados Unidos ao território canadense. Entrevistado identificado como Shaun Genovy, Det. 887, Toronto Police Service, Department of Homeland Security (DHS), Homeland Security Investigations (HSI), Border Enforcement Security Taskforce (BEST). O policial em tela tem mais de trinta anos de serviços prestados em forças policiais, sendo que, na verdade, é vinculado a uma agência de polícia municipal local, mas trabalhando em atividades interagências junto ao DHS, mais especificamente ao Immigration and Customs Enforcement (USICE), Task Force de Segurança de Fronteira (BEST) em Buffalo/NY. Segundo repassado, Shan trabalha

de Buffalo/NY e Niagara Falls/ON, indicou que as tratativas para manutenção dos programas de integração securitária entre os dois países são, em alguns pontos, somente parte do que seria necessário para maior controle. Segundo tal profissional, toda instituição que atua na segurança em fronteira deve ter seus próprios poderes policiais para operações e investigações criminais e incluir o porte de armas de fogo para proteção de suas funções. As investigações preliminares e as ações em processos penais devem ser desenvolvidas pela própria agência que atuou na apreensão, sendo que os casos que levarem a um escopo mais amplo, por exemplo, tendo pontos de contato com investigações de outras agências, devem ser trabalhados como operações de forças conjuntas, interagências. Isso garante que os interesses da agência de fronteira que detém as informações iniciais sejam mantidos e não delegados a terceiros ou a outras instituições, sem que se saiba quais foram os resultados alcançados. Ou seja, na opinião deste profissional, a atuação da CBSA somente em apreensões dentro de portos de entrada, com a obrigação de repasse de casos criminais mais expressivos a RCMP, acaba por tolher a ações das equipes da mencionada instituição, prejudicando o modelo securitário como um todo.

Segundo o entrevistado, as questões envolvendo segurança em fronteiras mudaram após os atentados de 11 de setembro de 2001, mas muito mais para o sistema canadense. Ambos os países se comprometeram a reformular as funções das agências fronteiriças, o que levou à transferência de poderes das agências de fiscalização aduaneira para as agências de aplicação da lei/segurança em fronteiras. Os estadunidenses já estavam seguindo esse caminho quando dos atentados e os canadenses ainda estão adotando tal posição. Para o Entrevistado nº 01, os benefícios de trabalhar em conjunto na região de fronteira são muitos, citando claramente as relações existentes entre as instituições canadenses e dos Estados Unidos. Para ele, as organizações criminosas não têm fronteiras e operam *apesar* delas. Trabalhar em conjunto

---

nesta força-tarefa há nove anos. Esses grupos de trabalho começaram em 2005 na fronteira EUA-México em resposta à violência transfronteiriça e ao crime organizado, principalmente devido à atuação de cartéis. Em 2006, expandiram-se através da fronteira EUA-México e, em 2008, as duas primeiras equipes BEST da fronteira com o Canadá começaram em Buffalo/NY e Blaine/WA. Segundo a lei, Título 19, segundo. 1401 do Código dos EUA, é permitida a designação *cruzada* de autoridades federais, estaduais, locais e estrangeiras para realizar investigações e execução em nome da USICE. Ou seja, os EUA recrutam oficiais de ligação em outros países, inclusive no Canadá, para que atuem em cooperação com a ICE. A USICE é a única agência que tem a capacidade de fazer isso com a aplicação da lei estrangeira no sistema de segurança em fronteiras. Como tal, o entrevistado e outros oficiais canadenses têm os mesmos poderes e autoridades de um agente aduaneiro dos EUA. Tanto é assim que o policial em tela porta arma de fogo nos EUA em decorrência dessa designação, fazendo apreensões e executando mandados de busca no território estadunidense em apoio às investigações do BEST. A equipe é liderada pelo USICE com DEA, ATF, USCBP, US Border Patrol, Guarda Nacional do Exército dos EUA, Polícia do Estado de Nova York, Buffalo Police Force e da Polícia Regional de Niagara Falls, Polícia Provincial de Ontário, Peel Regional Police, Serviço de Polícia de Toronto e CBSA. Segundo ele, há um membro da RCMP em um papel de oficial de ligação nessa mesma equipe, pois Ottawa não quer que os “mounties” estejam totalmente envolvidos nos EUA, como o resto dos policiais canadenses.

garante que uma investigação não termina na fronteira e, quando atuou com os estadunidenses, trabalharam para desmantelar grandes organizações criminosas transnacionais em ambos os lados da fronteira. Nos termos colocados por esse policial, pode até mesmo haver perda perceptível de soberania, haja vista que os oficiais podem circular em ambos os lados dos limites estatais, mas com cada país trabalhando em parceria, atento e entendendo as vicissitudes do modelo do outro, processos criminais e os requisitos legais podem ser cotejados.

Para o Entrevistado nº 01, infelizmente, no Canadá, a CBSA rege suas investigações judiciais criminais, em geral, de acordo com o que determinada a RCMP. Da mesma forma, quando não se trata de crimes federais, também para outras agências policiais provinciais ou municipais, em oposição a seguir uma investigação até o final como a agência principal e promotora da investigação. No sistema canadense de investigação, são realizadas reuniões de gerenciamento conjunto antes das atividades para solução de casos mais complexos, ou seja, no início de qualquer investigação importante. Nestas reuniões, uma cadeia de comando é apresentada, sendo que deve ser seguida durante a instrução do caso criminal. Isso funciona, de acordo com o entrevistado, mas priva a CBSA da oportunidade de ser a agência líder direta, ou seja, de atuar direcionando as funções das outras instituições envolvidas e não somente sendo demandada pela RCMP, por polícias estaduais ou por forças policiais municipais nas respectivas investigações criminais decorrentes de delitos cometidos na fronteira.

Por isso, em um mundo ideal, o profissional indica que a CBSA deve ter os recursos e a capacidade de realizar todas as próprias funções investigativas e, em matéria de proteção e segurança em fronteiras, a RCMP não deveria ser a *agência de referência* na matéria. No entanto, os “mounties” (como são conhecidos os policiais da RCMP) manteriam sua capacidade de realizar suas próprias investigações relacionadas com a região, como já acontece. Por outro lado, para o entrevistado, questões envolvendo o serviço de imigração, como parte do que tem que conter o modelo securitário, podem ser encaminhadas para o IRCC, instituição já encarregada de gerir as questões nesta seara.

De acordo com a entrevista, o policial aduziu que a RCMP poderia até mesmo, em investigações mais abrangentes, reivindicar assumir tais deveres e, em algumas partes do país, isso já acontece, quer dizer, a RCMP assume a condução de casos criminais de complexidade mais relevante. Todavia, na opinião do profissional, as exigências de outros deveres conduzem os “mounties” para longe da fronteira. Como exemplo, o Entrevistado nº 01 citou a situação envolvendo o afluxo de imigrantes ilegais na fronteira terrestre no oeste do Canadá, na região da província de Quebec. Para ele, a RCMP não tem os recursos para resolver o problema e o

contato inicial é muitas vezes deixado para as agências municipais que não são responsáveis legalmente por essas atividades, como departamentos de bombeiros municipais e forças policiais locais, isso para realizar operações de resgate e outras atividades e depois aguardar a participação da RCMP.

Para o policial entrevistado, não é necessária a criação de uma agência independente no sistema canadense para atuar como guarda de fronteira. O que é necessário é o financiamento, os recursos e a mão de obra adequados para a CBSA para cumprir esses deveres, quer isso dizer, atuar como polícia de fronteira em ciclo completo. Em decorrência disso, a RCMP poderia assumir outras funções, da mesma importância, mas em outros pontos do território canadense. Ao ser questionado, mesmo assim, sobre a possível criação da polícia de fronteiras, respondeu que até seria vantajosa tal novidade, haja vista que haveria uma instituição com dedicação exclusiva aos serviços securitários na região. Por outro lado, viu como grande desvantagem os recursos que seriam necessários para tanto, já prevendo que não seriam poucos.

Em seguida, opinou que, se fosse criada a guarda de qualquer maneira, essa deveria ter natureza e doutrinas civis, já que o Canadá não tem vizinhos hostis, o que quer dizer que qualquer força nova deve ser de natureza civil, pois seus deveres seriam o controle das fronteiras e demais atividades menos gravosas ao contrário de defesa do território contra incursões militares. Ao final, disse que a CBSA possui, sim, poderes policiais nas operações de fronteira e esse poder se estende para além dos portos de entrada. Dessa forma, tudo o que os servidores da CBSA precisam é de recursos para que eles possam assumir suas funções sem ter que depender da RCMP. Isso permitiria um modelo securitário de fronteira mais completo e abrangente na visão do entrevistado.

Assim, dos aspectos que podem ser colhidos desta entrevista, verifica-se que a gestão securitária das fronteiras dos Estados Unidos, embora diversa em relação aos dois países limítrofes, acabou por se tornar mais similar devido ao receio de que o Canadá pudesse ser utilizado para o ingresso de indesejáveis, tais como terroristas e membros de organizações criminosas. O sistema adotado, qual seja, o de cooperação entre as forças policiais, envolvendo as esferas municipais, estaduais e federais, é notoriamente eficiente para a média dos modelos observados, haja vista que o uso de oficiais de ligação aproveita principalmente a gama de conhecimentos que estão disponíveis para os policiais estrangeiros que fazem parte das forças-tarefa, tais como o BEST.

Da mesma forma, indica-se que a atuação do USICE é vital para que haja a vinculação entre as forças canadenses e as estadunidenses, inclusive com o recrutamento dos policiais do

outro lado da fronteira para que tenham poder de polícia mesmo em solo dos Estados Unidos. No entanto, todo esse aparato e mesmo a cooperação entre os países não é totalmente bem-vinda pelos canadenses. Mais recentemente, após as últimas eleições estadunidenses, houve um recrudescimento no que tange ao controle de fronteira entre os dois países, acarretando diversos problemas. Um deles, por exemplo, é o aumento exacerbado da discricionariedade dos agentes oficiais dos Estados Unidos, os quais até mesmo podem copiar dados de *laptops* e *smartfones* transportados por passageiros durante as revistas agora bem mais rigorosas em passageiros canadenses que viajam em direção àquele país<sup>211</sup>. Tal situação vem deixando pesquisadores, jornalistas e professores canadenses preocupados com a confidencialidade de seus arquivos quando passam pela fronteira, haja vista que nada impede que os policiais acessem as informações armazenadas em mídias por eles transportadas, tendo por base a falta de interpretação das leis impostas pelo novo governo dos Estados Unidos em cooperação com as autoridades canadenses<sup>212</sup>.

E não são só esses profissionais que passaram a ter problemas no momento de cruzarem a fronteira. Pelas tratativas que circundam o *Bill C-23* (lei que introduz o sistema na legislação canadense), agentes de *border control* estadunidenses atuarão em atividades de *pre-clearance* dentro do território canadense, *armados*, podendo surgir a seguinte situação: um canadense que vai para os Estados Unidos através de uma das áreas de *pre-clearance*, situadas em solo canadense, pode dizer: eu não estou gostando da maneira como esta entrevista estão indo e eu escolhi não visitar os Estados Unidos. E eles, os canadenses, podem simplesmente se virar e sair. Esse é o regramento atual.

Sob o novo projeto de lei, eles não seriam capazes fazer isso de maneira tão simples, porque os agentes de *border control* podem detê-los e forçá-los a responder perguntas, não antes de se identificarem obrigatoriamente, o que até não é tão ofensivo; todavia, em seguida, os canadenses podem ser forçados a se explicar, expondo as razões para sair da área de *pre-clearance*, deixando bem claros os motivos para quererem se retirar do local. Ainda, se não houver um agente de fronteiras do governo canadense presente, estas buscas e inquirições podem ser realizadas por um funcionário do governo dos Estados Unidos, mesmo dentro do

---

<sup>211</sup> CANADIAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY TEACHERS - CAUT. Bordering on danger: tighter security measures at the border have many Canadian academic researchers concerned. Is the confidentiality of your data at risk? *Bulletin*, v. 64, n. 4, p. 13, April 2017.

<sup>212</sup> PARLIAMENT OF CANADA. First Session, Forty-second Parliament, 64-65 Elizabeth II, 2015-2016. House of Commons. *Bill C-23*. Preclearance Act, 2016. An Act respecting the preclearance of persons and goods in Canada and the United States. Disponível em: <<https://bit.ly/2MVpT1h>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

território canadense<sup>213</sup>. Ao desejo de ingressar em território estadunidense, opõe-se a submissão aos rígidos controles e a revistas, mesmo dentro de seu próprio país por parte de agentes estrangeiros. Com isso, houve o que foi chamado de “mexicanização” da fronteira dos Estados Unidos com o Canadá<sup>214</sup>.

Por isso, acredita-se que a tendência do sistema de controle securitário de fronteiras entre Canadá e Estados Unidos é enfrentar duro recrudescimento, mesmo com as tentativas de facilitar o comércio e a circulação de pessoas, muito por causa das recentes medidas migratórias estadunidenses, as quais provocaram o deslocamento de vários “refugiados” em direção ao Canadá.

#### 4.1.1.2 A gestão de fronteiras em relação ao México

As relações de controle de fronteiras entre os Estados Unidos e o México são conturbadas não são de agora. Desde a formação dos territórios dos países em questão, sucederam-se divisões de direcionamentos no que diz respeito aos limites estatais e a sua gestão.

De acordo com Payan<sup>215</sup>, podem ser definidas quatro fases nas disputas entre os controles de fronteiras acima indicados: a primeira fase, concentrando-se na busca de soluções para o contrabando, com foco no trânsito de mercadorias para ambos os lados dos limites; a segunda fase, indicou a busca pelo controle da imigração do México para o território estadunidense, o que perdura até os dias atuais; a terceira fase, com o foco voltado para a questão da criminalidade transnacional, principalmente com o estabelecimento de cartéis de narcotraficantes nas zonas próximas aos marcos de fronteira; a quarta e última fase, iniciada faz pouco, tem seu principal objetivo favorecer o programa do Department of Homeland Security (DHS), direcionando esforços para a repressão ao terrorismo com o aumento de fiscalização e do patrulhamento. Interessante notar que o início de uma fase não necessariamente acarretou o encerramento da anterior, haja vista que todas ainda coexistem e modificam as relações interfronteiriças entre os dois países.

---

<sup>213</sup> The Council of Canadians. Trudeau backs C-23, armed US border guards in Canada. February 12, 2017. Segundo a rede CBC, “U.S. border guards would get new powers to question, search and even detain Canadian citizens on Canadian soil under a bill proposed by the Liberal government. The bill would enshrine in law a reciprocal agreement for customs and immigration pre-clearance signed by the governments of Stephen Harper and Barack Obama in March 2015”. Disponível em <https://canadians.org/blog/trudeau-backs-c-23-armed-us-border-guards-canada>, acesso em 13/04/2017.

<sup>214</sup> ANDREAS, Peter. The Mexicanization of the Us-Canada Border: Asymmetric Interdependence in a Changing Security Context. *International Journal*, v. 60, n. 2, p. 449-462, Spring 2005.

<sup>215</sup> PAYAN, Tony. **The three U.S.-Mexico border wars**: drugs, immigration, and homeland security. Santa Barbara: Praeger Security International, 2006. p. 7 e ss.

Em relação à gestão de fronteiras com o México, alegar que a situação está “fora de controle” não seria o mais correto. Segundo Andreas, “the popular notion that the U. S.- Mexico border is out of control falsely assumes that there was once a time when it was truly under control.”<sup>216</sup> Por isso, mesmo que se admita a necessidade de maior controle sobre a circulação de pessoas e de produtos entre os dois países, pouco será modificado se não houver diminuição do “consumo” de produtos contrabandeados por parte dos estadunidenses.

Deve ser também indicado que, em outros tempos, a maioria das mercadorias contrabandeadas circulava em sentido contrário, ou seja, dos Estados Unidos para o México. Tanto é assim que a ideia de construção de cercas para impedir a entrada de produtos contrabandeados do território americano para o México partiu da concepção de autoridades mexicanas, mesmo que, atualmente, haja quem fomente claramente essa mesma ideia no lado ianque da fronteira.

Todavia, com a inversão do fluxo, o “boom” do comércio ilegal entre os dois países deu-se com a proibição à produção e à venda de bebidas alcoólicas nos anos vinte. Em tal contexto, embora tenha aumentado o número de guardas de fronteira no lado americano, também foi muito incrementada a infraestrutura mexicana montada para o contrabando de bebidas para o mercado negro dos Estados Unidos.

Ocorre que, com o levantamento da proibição, esta mesma infraestrutura não foi desmantelada e acabou sendo redirecionada para outras atividades ilícitas de contrabando. Assim, foi exatamente o aumento da demanda por produtos proibidos que favoreceu o recrudescimento do controle na fronteira, criando o ambiente e fomentando o crescimento dos grupos que controlam a passagem de produtos e de pessoas naquela região.

É o que pensa Erfani<sup>217</sup>, quando afirma que foi exatamente a ineficiência do controle de fronteira dos Estados Unidos que favoreceu o fortalecimento dos grupos criminosos estabelecidos na região de fronteira com o México. Através de medidas exageradamente coercivas e por falta de aplicação de políticas públicas nas comunidades transfronteiriças, o que ocorreu foi a prevalência da ideia de separação absoluta entre os dois países, com o incremento

---

<sup>216</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 29. Segundo o autor, “the popular notion that the U. S. - Mexico border is out of control falsely assumes that there was once a time when it was truly under control. [...] Even though the smuggling of drugs and migrants has received the most media and policy attention in recent years, it should be emphasized that these clandestine activities are part of an old and diverse border smuggling economy that thrived long before drugs and migrants were being smuggled.”

<sup>217</sup> ERFANI, Julie A. Murphy. Whose security? Dilemmas o US border security in the Arizona-Sonora borderlands. In: BRUNET-JAILLY, Emmanuel (Ed.). **Borderlands**: comparing border security in North America and Europe. Ottawa: University of Ottawa Press. 2007. p. 42.

da insegurança nas cidades que ficam próximas à linha de fronteira.

E por que isso aconteceu? A autora oferece como resposta a existência de dois dilemas.

O *primeiro* deles gira em torno exatamente das falhas do sistema de controle de acesso em níveis de segurança nacional provocados pelo governo estadunidense. Ao intensificar a repressão, sem maiores programas de contenção racional dos fluxos na região, os americanos acabaram por fomentar a criação de redes sociais, de grupos inter-relacionais que satelitam em torno dos órgãos oficiais de gestão securitária. Dentre estes, constam os narcotraficantes, os traficantes de armas e de munições, os “coiotes” (traficantes de pessoas) e outros grupos criminosos. Por outro lado, também dependem da ação da guarda de fronteira ONG (organizações não-governamentais) que buscam prestar auxílio aos migrantes que cruzam as áreas desérticas para alcançar as cidades nos Estados Unidos e também os grupos civis que, por outro lado, têm por objetivo “proteger” o país da entrada dos alienígenas<sup>218</sup>.

Todos estes “atores” são, direta ou indiretamente, ligados aos trabalhos da estrutura voltada à repressão na região de fronteira entre os dois países.

O *segundo* dilema tem por base as consequências geradas pelo primeiro. Ao aumentar demasiadamente a repressão, os Estados Unidos acabaram por galvanizar as estruturas sociais que foram montadas pelas organizações criminosas. Assim, por exemplo, ao não tratar de forma diferente trabalhadores em busca de empregos de terroristas e traficantes de drogas, os norte-americanos empurraram todos para os braços dos “coiotes” e das quadrilhas especializadas em cruzar a vasta fronteira. Como já dito, é impossível falar em perda de controle em uma região onde nunca se teve reais condições de impedir a entrada de “indesejáveis”, sejam produtos/mercadorias, sejam pessoas.

Assim, e tratando mais especificamente da região entre o Estado do Arizona/EUA a região de Sonora/MEX, a autora delimita que, ao aumentar a repressão com a presença ostensiva, somente foram atingidos em larga escala os pequenos traficantes ou até mesmo aqueles que se arriscavam sozinhos pela fronteira sem os serviços dos contrabandistas “profissionais”. Com isso, tais grupos criminosos asseguraram seus lucros com a manutenção do fluxo ilegal favorecidos pela repressão do outro lado da fronteira, haja vista que, ao tratar

---

<sup>218</sup> ERFANI, Julie A. Murphy. Whose security? Dilemmas o US border security in the Arizona-Sonora borderlands. In: BRUNET-JAILLY, Emmanuel (Ed.). **Borderlands: comparing border security in North America and Europe**. Ottawa: University of Ottawa Press. 2007. p. 43. Conforme consta, tais grupos intentam auxiliar a estrutura oficial de gestão securitária para assegurar a defesa da fronteira-sul contra migrantes ilegais, os quais são encarados como terroristas, narcotraficantes e usurpadores das vagas de empregos dos cidadãos daquele país, sendo que também seriam responsáveis por sobrecarregar o sistema de saúde pública dos Estados Unidos.

sobre tráfico de pessoas, os que contratam seus “serviços” pagam e bem por migrantes para suprir a carência de mão de obra barata na construção civil, nas práticas agropecuárias e na indústria de alimentação nos Estados Unidos.

Outro exemplo pode ser colhido no que tange ao comércio de leite em pó. O governo mexicano calculava, em 1977, perdas de U\$ 400.000,00 (quatrocentos mil dólares americanos) por dia em razão do contrabando dos Estados Unidos para seu território. Com a adoção dos preceitos do NAFTA, e com maior paridade nos preços em ambos os lados da fronteira, passou a ser desvantajoso para os contrabandistas comprar e vender tal produto. Por isso, da mesma forma acima mencionada, os grupos dedicados a esse comércio migraram para outros, ou seja, para aqueles “produtos” que possuíam grande diferenças de preços ou que eram proibidos, oferecendo margem de lucro para admitir os riscos.

Além de produtos e mercadorias ilicitamente inseridos no território dos Estados Unidos, o México também é responsável pela inserção de pessoas, deslocadas em busca de melhores condições de vida. O movimento de migrantes e de refugiados da América Latina concentra seu fluxo maior na fronteira mexicana com os Estados Unidos<sup>219</sup>. Por isso, desde da década de oitenta, o governo estadunidense passou a reforçar o controle fronteiriço, com a instalação de barreiras, cercas e, mais recentemente, com a construção de muros e instalação de equipamentos de detecção e identificação mais acurados.

Dessa maneira, indica-se que a fronteira em tela é, ao mesmo tempo, “aberta” ao fluxo de mercadorias e produtos no contexto dos acordos no NAFTA, mas “fechada” para impedir o livre, contínuo e desmedido fluxo de pessoas, mormente migrantes e viajantes ilegais. Todavia, ao tempo da formação do U.S. Border Patrol (em 1924), o principal objetivo era coibir a entrada de europeus e de asiáticos, além do já citado contrabando de bebidas alcoólicas<sup>220</sup>. No entanto, anos mais tarde, o principal problema foi a entrada em massa de mexicanos pela linha de fronteira. Muitos mexicanos foram estimulados a entrar nos Estados Unidos em períodos de escassez de mão de obra. Observe-se o que gerou o Programa Bracero (The Bracero Program), criado em 1942 e mantido até 1964 para assegurar o suprimento de trabalhadores temporários aos fazendeiros do sudoeste estadunidense, os quais estavam interessados em inibir a imigração ilegal. Conforme Andreas<sup>221</sup>, este programa proporcionou o ingresso de mais de quatro milhões

---

<sup>219</sup> MANERO, Edgardo. A retrospective look at the nature of national borders in Latin America. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 312.

<sup>220</sup> ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 33.

<sup>221</sup> *Idem*, p. 34.

e quinhentos mil mexicanos nos Estados Unidos, muitos dos quais acabaram se tornando mediadores da entrada de outros tantos, mesmo após o encerramento do citado programa.

A reação do governo veio com a *Operação Wetback*, a qual resultou na deportação em massa de milhares de mexicanos. Como efeito imediato e direto, houve a revitalização da *polícia de fronteiras* naquele país. A entrada de CTAs tornou-se também uma questão de preocupação em relação ao controle mexicano ao sul das fronteiras<sup>222</sup>, ou seja, nos limites com a Guatemala, por onde há influente fluxo de pessoas, bens e de mercadorias para os Estados Unidos.

Torna-se claro, por isso, que o modelo aqui brevemente analisado conta com o trabalho de instituições especificamente formadas e treinadas para tais atividades, facilitando a distribuição de efetivo e a obtenção de melhores resultados. Em relação ao modelo russo de gestão de fronteiras, o modelo estadunidense pode se dar ao luxo de não precisar ser tão militarizado, até mesmo porque o país não enfrenta movimentos separatistas, distúrbios causados por disputas religiosas ou Estados concorrentes em disputas territoriais. No entanto, a situação varia bastante se for considerado somente o que os norte-americanos destinam para o controle de fronteiras com o México. Segundo Andreas<sup>223</sup>, com o objetivo de administrações anteriores em fazer funcionar os acordos do NAFTA, a região foi militarizada pelas sucessivas políticas de combate às drogas, aumentando os níveis de corrupção e incrementando os vínculos entre os transportes ilícitos e o comércio legal entre México e Estados Unidos. Na verdade, para o autor, as relações entre os dois países passaram a ser “narcotizadas”.

Quanto à questão do efetivo, há nítidas diferenças do padrão norte-americano para o adotado pela China, por exemplo. De acordo com o que será abaixo exposto, os chineses optaram pela formação de uma única força constabular para o exercício de diversas funções, contando com largo efetivo para tanto. A formação da estrutura norte-americana para a fronteira leva a crer na opção pela diversificação de instituições em um mesmo campo de trabalho, decisão salutar para Estados que dispõem de orçamento para tanto pela capacidade de estabelecer zonas de ação sobrepostas nas atividades dos órgãos envolvidos. Este procedimento, se houver condições normais de interação, pode favorecer à efetividade das ações de controle nas regiões fiscalizadas, estimulando-se a competição e fortalecendo a estrutura voltada para

---

<sup>222</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 251.

<sup>223</sup> ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 84.

tais atividades.

Em relação aos padrões de controle dentro da região do NAFTA, fica claro que canadenses e mexicanos acabam por aceitar as imposições dos Estados Unidos em relação à segurança (controle e vigilância) justamente por buscarem o acesso ao enorme e vantajoso mercado desse país<sup>224</sup>. Seguindo as regras impostas nas regiões de fronteira e também os regulamentos discutidos em acordos, canadenses e mexicanos acabam por vezes contrariando seus próprios interesses em matéria de gestão de fluxos pelos limites estatais e também em portos e aeroportos, mas, mesmo dessa forma, a manutenção das trocas econômicas com os Estados Unidos acaba por ganhar maior atenção.

Nas relações de fronteira com o México, a estrutura securitária dos Estados Unidos mantém muito mais vínculos com a militarização e com o “fechamento” do que com os estímulos necessários às trocas comerciais entre os dois países, muito embora haja, sim, certa interdependência em relação a esses fluxos. Por isso, é possível apontar que o modelo dispõe de grande aparato, com diversas agências integrantes da rede e até mesmo com o emprego parcial da Guarda Nacional e das Forças Armadas em regime de assessoramento às instituições policiais, o que é bastante diferente do que acontece ao Norte, onde as estruturas buscam garantir o fluxo comercial com o Canadá. Esse é o tema do próximo subtópico.

#### **4.1.2 Controle de fronteiras no Canadá.**

A manutenção dos controles e da vigilância na enorme fronteira canadense é tarefa desafiadora, complicada ainda mais pelas diferenças geográficas, intensificadas pelo revido e pelas adversidades climáticas em grande parte dos meses. Por ter seus limites estatais somente com os Estados Unidos, tanto ao sul como a oeste no Alasca, o Canadá goza de vantagens e desvantagens. Seu sistema de controle de fronteiras não é tão complexo com o mantido pelos estadunidenses, mesmo que tenha aumentado o envolvimento do país em ações militares em outras regiões do planeta nos últimos tempos.

O aparato canadense voltado ao controle de limites conta com a *Canada Border Service Agency* (CBSA) como instituição preparada para atendimento e prestação de controle

---

<sup>224</sup> NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 269.

migratório em pontos de passagem oficiais<sup>225</sup>. Todavia, é interessante observar que os limites estatais canadenses também contam com a atuação da RCMP (Royal Canadian Mounted Police) em sede de ação constabular, o que representa a permanente vigilância e primeiro contato com a repressão ao contrabando, ao narcotráfico e até mesmo com os recentes episódios envolvendo a entrada de viajantes requerentes de refúgio em território canadense.

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

Assim, pode-se dizer que as funções da agência em tela não se confundem com as missões a serem desempenhadas pela RCMP, esta responsável pelas atividades em locais em que não há gestão de fluxos. Onde há controle, a responsabilidade é da CBSA. Quer isso dizer que, ao tentar entrar ilegalmente em território canadense por seus limites estatais, possivelmente a abordagem, detenção e checagem de documentos será feito pela RCMP. Será esta instituição que encaminhará o caso para as autoridades judiciárias canadenses e, não, a CBSA.

Os integrantes do serviço de fronteiras podem realizar, por exemplo, a detenção de alguém que passe pelos pontos de controle oficiais com algo ilícito ou que estejam com dados inverídicos nos bancos de dados canadenses para a entrada no país. Todavia, essa detenção será apenas temporária, eis que o caso será repassado para a RCMP. Ressalte-se que detenção e prisão são definições diferentes para o sistema canadense, tendo-se por base que a primeira é parte da estrutura da segunda, ou seja, a detenção é apenas a primeira parte do ato de prender alguém em flagrante pelo sistema jurídico daquele país.

Por esse motivo, os componentes da CBSA são portadores de armas de fogo<sup>226</sup>, mas não possuem vínculos com o regimento militar do Canadá. Ao atuarem nos postos oficiais de passagem, realizam suas atividades como instituição civil, contando com a *Royal Canadian Mounted Police* para as atividades constabulares, no que foi batizado de *Joint Border Strategy*

---

<sup>225</sup> Nos aeroportos, o sistema canadense mantém a Canadian Air Transport Security Authority (CATSA) especificamente para a coordenação das estruturas de segurança em aeroportos.

<sup>226</sup> De acordo com Heather Nicol, esses agentes somente passaram a ter acesso a armas de fogo a partir das pressões dos Estados Unidos em aumentar o aparato de segurança do lado canadense através do SPP (Security and Prosperity Partnership of North America). Vide NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 273.

(JBS)<sup>227</sup>. Interessante notar que, até dez anos atrás, a CBSA possuía determinados agentes que faziam a parte imigratória e outros especificamente formados para atendimento alfandegário. Após essa modificação, qualquer funcionário de tal agência pode exercer as duas funções, as quais foram amalgamadas<sup>228</sup>.

A remontagem articulada pelos programas de integração no controle de fronteiras com os Estados Unidos fez com que os canadenses tivessem que fomentar o incremento das atividades interagências entre a RCMP e a CBSA, provocando o surgimento do JBS. São pilares dessa estratégia a concepção de três momentos: o primeiro, concebido como pré-entrada na região de fronteira, admite que somente dessa forma será possível proteger o Canadá de ameaças a seu território e a sua população; o segundo, indicado como realizado já nos pontos de passagem oficiais e no ambiente fronteiriço, tem por meta garantir o fluxo de mercadorias e de pessoas legalmente admitidas; por fim, o terceiro, no qual o JBS permanece atento após a passagem e entrada no território canadense de pessoas e mercadorias, ainda na proteção aos habitantes do país.

Essa divisão não exclui a participação de outras entidades canadenses na gestão da fronteira. Por exemplo, nem a RCMP, nem a CBSA fazem os serviços de imigração no sistema, eis que tais tarefas são da incumbência do *Immigration, Refugees and Citizenship Canada* (IRCC)<sup>229</sup>, ligado ao governo central canadense no ministério de mesmo nome (Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship), mas totalmente desvinculado das duas outras instituições, as quais são ligadas ao ministério da justiça canadense. Além disso, o IRCC não possui qualquer poder de polícia, não pode exercer a força em nome do Estado e conseqüentemente seus funcionários não portam armas de fogo.

Da mesma forma, entidades policiais das províncias e dos municípios também atuam na proteção do território, embora não desenvolvam precipuamente atividades nesta seara. Quer isso dizer que, ao se depararem com ofensas às leis de imigração ou com transportadores de mercadorias proibidas, os policiais locais ou provinciais acabarão por transferir a incumbência de investigar possíveis decorrências destes casos a RCMP e a CBSA.

---

<sup>227</sup> CANADA. Border Services Agency. **Joint Border Strategy**: way forward together. Disponível em: <<https://bit.ly/2OJSebd>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

<sup>228</sup> No entanto, em nível governamental, as funções acima citadas ainda permanecem subordinadas a repartições diferentes: a parte de imigração está subordinada a IRCC e a parte de segurança pública (também exercida pela CBSA nos portos de entrada), vinculada ao “Public Safety Canada”.

<sup>229</sup> CANADÁ. **Immigration, Refugees and Citizenship Canada**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2eyHBcU>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

Segundo o Entrevistado n° 02<sup>230</sup>, integrante da *Royal Canadian Mounted Police*, mencionou em sua entrevista que os trabalhos da RCMP no controle de fronteiras são facilitados pela imensa quantidade de recursos disponíveis do outro lado, ou seja, à disposição dos estadunidenses. Mesmo que haja alguma situação mais grave a ser enfrentada no território canadense, o entrevistado alertou que possivelmente algum órgão de segurança dos Estados Unidos fará o alerta e comunicará a estrutura de segurança no Canadá. Dessa maneira, é notório que a estrutura canadense para controle na região depende dos aparatos estadunidenses para o mesmo objetivo no lado contrário dos limites estatais.

Por esse motivo, indicou tal policial que a extensa fronteira com os Estados Unidos não necessita e não pode ser tratada como a fronteira deste país com o México, eis que há muita cooperação por parte dos canadenses e a proximidade cultural facilita isso, inclusive com a implantação de programas conjuntos entre as forças policiais de ambos os países para atuações nos limites estatais e também nas proximidades. Dentre tais programas, o Entrevistado n° 02 citou o IBET, sigla para *Integrated Border Enforcement Teams*, programa adotado entre Canadá e Estados Unidos, no qual várias instituições atuam de forma concatenada para reforço da segurança na região.

Em relação ao IBET, interessa citar que não se trata exatamente de um acordo de cooperação para atuação em conjunto entre os dois países, mas, sim, de uma estratégia de coordenação realizada pelo Ministério de Segurança Pública do Canadá<sup>231</sup>. Assim, tal programa aponta para a necessidade de maior envolvimento de outras forças policiais e instituições diversas na realização da segurança entre as fronteiras. Ademais, o foco principal deste programa é a repressão à criminalidade transfronteiriça e não precipuamente a inserção do Canadá em atos diretos de cooperação em níveis de segurança nacional com os Estados Unidos.

Embora tenha citado que poderia atuar também em conjunto com os estadunidenses dentro do território daquele país, o Entrevistado n° 02 mencionou que não saberia o que poderia ocorrer se, por exemplo, houvesse necessidade de emprego de sua arma de fogo e alguém acabasse ferido. As principais dúvidas do policial em tela giraram em torno de quem poderia atendê-lo, se o governo daquele país providenciaria algum advogado para ele e quem pagaria por isso.

---

<sup>230</sup> Entrevista realizada em 19 de abril de 2017 nas dependências do Centre for International and Defence Policy, da Queen's University. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

<sup>231</sup> CANADÁ. Public Safety Canada. **Integrated Border Enforcement Teams**. [2017]. Disponível em: <<https://bit.ly/2dLAWIM>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

Ainda, importante citar que o Entrevistado nº 02 mencionou a real necessidade de se dar *poder de polícia* aos funcionários da CBSA, haja vista as facilidades proporcionadas pelos trabalhos e investigações por eles desenvolvidas e os reflexos de tais atividades nas tarefas que tinham que ser executadas pelos policiais da RCMP. Neste contexto, mencionou que, antes dos regramentos que permitiram o porte de armas de fogo e o poder de polícia aos integrantes do CBSA, a RCMP era acionada toda vez que havia uma situação envolvendo aplicação de penalidades criminais nas instalações da primeira agência, mormente durante as revistas a pessoas e veículos que passam aos montes pelos portos de entrada. Indicou que, por vezes, a CBSA flagrava alguém transportando sementes de maconha ou pequena quantidade de cocaína e assim mesmo os policiais da RCMP tinham que deslocar desnecessariamente uma equipe até o local para fazer a prisão, encaminhar o detido ao presídio e comunicar ao Ministério Público e ao Juízo sobre os fatos. Depois da concessão de tais poderes a CBSA, isso não se torna mais necessário.

Todavia, foi indicado que a CBSA não tem esses mesmos poderes nas regiões que ficam entre os portos de entrada, eis que, como já indicado, a RCMP tem a incumbência de patrulhar tais locais. Quer isso dizer que o poder de polícia da CBSA somente vige nas imediações dos portos de entrada (aeroportos, estradas e portos), significando que, se alguma pessoa com mandado de prisão em aberto passar por tais locais, os funcionários da CBSA farão a detenção, dando cumprimento à ordem judicial; da mesma forma, se algum motorista alcoolizado ou outro possuindo armas de fogo sem registro válido, em todos esses casos, não será mais necessário acionar a RCMP, nem as polícias provinciais para as atividades iniciais de registro e encaminhamento dos documentos para as autoridades correspondentes.

O Entrevistado nº 03<sup>232</sup>, vinculado ao programa *Shiprider* na parte leste da Província de Ontário, mencionou entender os acordos entre Estados Unidos e Canadá no que tange à segurança em fronteiras bastante peculiares, não tendo notícia de procedimentos similares em outros pontos do planeta. Deve ser indicado que, como um dos coordenadores do supramencionado programa, tal entrevistado atua direta e diuturnamente com os estadunidenses em operações de patrulhamento e de controle pela região, principalmente no Lago Ontário e no Rio São Lourenço.

Nesse sentido, indicou que há autorização legal para que forças policiais canadenses atuem em águas territoriais dos Estados Unidos, devendo ser observado de início que a região

---

<sup>232</sup> Entrevista realizada em 03 de maio de 2017 nas instalações da *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), em Kingston/ON, Canadá. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

possui muitas ilhas entre os dois países. Por isso, esta autorização indica que os integrantes do *Shiprider* podem desembarcar e realizar perseguições nas citadas regiões insulares e também nas margens opostas de suas fronteiras, ou seja, já no território do país vizinho.

No entanto, ao ser perguntado sobre possível necessidade de uso da força já no território alienígena, o *Entrevistado n° 03* respondeu evasivamente, alegando que isso nunca tinha acontecido, mas que não teria maiores problemas pela autorização legal estabelecida. Por outro lado, alegou que, em certa ocasião, foram os estadunidenses que invadiram as águas do Lago Ontário em perseguição a uma embarcação de contrabandistas, realizando a abordagem, a apreensão do carregamento e a condução dos ocupantes às instalações do outro lado da fronteira. Quer dizer isso que forças policiais de outro país entraram em território canadense e praticaram um ato oficial, segundo o *Entrevistado n° 03*.

Nesse caso específico, foi mencionado que as autoridades estadunidenses que receberam o flagrante não o validaram, ou seja, os conduzidos não ficaram presos pelas circunstâncias em que se deu a prisão, já no lado canadense. Ao explicar o que deveria ser feito, o *Entrevistado n° 03* indicou que a atividade de entrar no território do país vizinho pode ser feita, mas é obrigatória a condução dos presos para as autoridades de onde foi feita a operação. Desse modo, se os estadunidenses tivessem feito a prisão dos contrabandistas e conduzido o barco, com detidos e apreensão, para uma das instalações da RCMP ou da CBSA, haveria validade na operação e provavelmente não haveria invalidação do flagrante.

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

A questão de fazer o controle e a vigilância de um certo trecho da fronteira, pelas palavras do entrevistado, esbarram muitas vezes nas condições de realizar este trabalho, fundamentando sua assertiva na necessidade de compartilhamento de informações e na atuação interagências no Canadá. Isso significa que, como possui uma fronteira muito extensa e com os poucos recursos humanos na RCMP para patrulhar toda a região, o *Entrevistado n° 03* indicou que a atuação das polícias provinciais e municipais, assim como da própria CBSA, são essenciais para o modelo canadense de *border control*. Assim, compartilhamento e interoperabilidade são realidades cotidianas nessa situação.

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

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

Mesmo assim, foi dito pelo profissional em tela que, para que a fronteira seja monitorada, é essencial a boa relação que possuem com os Estados Unidos, não só em nível operacional, mas também em compartilhamento de informações sigilosas. Acrescentou também que a existência do IBET é primordial para que a integração continue, haja vista que são feitas reuniões semanais com os profissionais dos Estados Unidos, encontros nos quais são discutidos fatos e acontecimentos dignos de nota no período passado, assim como são feitos planejamentos para a semana seguinte.

Nesse contexto, um dos pontos importantes ressaltados pelo entrevistado foi a disparidade de recursos disponíveis entre as equipes canadense e estadunidense. De acordo com a opinião, é muito maior a alocação do lado oposto da fronteira. Além disso, acrescentou que a atividade de “border patrol” não está incluída nas tarefas essenciais do *Shiprider*, levando-se em consideração que este programa atua essencial e primordialmente nos lagos e rios que servem de fronteira entre os dois países. Decorre dessa assertiva que esta equipe não desenvolve investigações, somente faz o patrulhamento dentro dos locais acima indicados, o que não deixa de ser um embrião de especialização dentro da RCMP<sup>233</sup>.

Por esse motivo, a equipe do *Shiprider* atua em conjunto com a USCG (United States Cost Guard), instituição que tem autorização para fazer também o patrulhamento nos dois lados da fronteira, o que supre a falta de recursos da equipe canadense e também a ausência de

---

<sup>233</sup> Dessa forma, se a equipe do *Shiprider* efetuar uma abordagem a uma embarcação, realizando uma prisão em flagrante, por maior que seja a apreensão ou a complexidade da organização, o caso será repassado para outras equipes da RCMP. Como indicado, as equipes do *Shiprider* não fazem investigações.

treinamento para tanto. As atividades dos órgãos envolvidos se complementam, haja vista que os canadenses possuem maior conhecimento sobre o que ocorre em seu território, mas a USCG tem maior efetivo e maiores recursos materiais, dando a resposta necessária em menor prazo.

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

Para o Entrevistado nº 03, seria possível especializar mais as atividades de controle de fronteiras no Canadá, repassando algumas funções para outras instituições. Além disso, é preciso apontar que, de acordo com a região e com o relevo, as atividades das forças de fiscalização são diversas entre si. Dessa maneira, o patrulhamento em Ontário é diferente dos controles exercidos em Québec, haja vista a existência de rios e lagos e a possibilidade de atravessar a pé em alguns dos trechos com os Estados Unidos.

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

Em relação à existência de cidades-gêmeas no território canadense, citou que há conglomerados urbanos entre a Quebec, no Canadá, e Vermont, nos Estados Unidos, mencionando que há, inclusive, uma cidade (Standsted/Quebec) em que a linha divisória

imaginária passa por dentro de uma biblioteca na região (Haskell Free Library)<sup>234</sup>. A cidade do outro lado da linha é Derby Line/Vermont, com aproximadamente mil habitantes. Esse conglomerado costumava dividir várias ruas para livre circulação de pessoas no passado<sup>235</sup>, mas, atualmente, conta com todos os acessos fechados, com exceção de um porto de entrada estabelecido na rua principal entre as duas cidades.

A situação referente aos acessos entre as mencionadas cidades foi se modificando após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando a questão das fronteiras nos Estados Unidos tomou um significado muito mais forte para fins de segurança nacional. Por isso, foram instalados portões em muitas ruas entre as duas cidades, tornando o tráfego muito mais restrito. Além disso, é possível apontar que, no lado estadunidense, há um porto de entrada em pleno funcionamento vinte e quatro horas por dia, sete dias da semana, enquanto no lado canadense há somente uma cancela automática, guiada por um sensor de movimento, o que faz com que se levante assim que um automóvel se aproxime<sup>236</sup>. No entanto, apesar do controle no porto de entrada, são feitas patrulhas pelos integrantes das agências estadunidenses, com advertência de que, caso for flagrado em passagem fora do mencionado porto de entrada para o território dos Estados Unidos, o detido poderá ser preso, não só na região de Derby Line, mas também na faixa de *100 (cem) milhas* dentro da zona de fronteira daquele país, onde a *U.S. Border Patrol* tem legitimidade para abordar veículos e pessoas, checando a situação em que entraram pelos limites estatais.

---

<sup>234</sup> LUNDY, Derek. Stanstead: A Town on the Border Efforts to boost security on the Canada-U.S. border brings a bad case of insecurity to a famously laid-back border town. **Canada Geographic**, July 1, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2Bq7j04>>. Acesso em: 05 maio 2017.

<sup>235</sup> Antes do fechamento das fronteiras e do recrudescimento do aparato securitário, a situação entre as duas cidades favorecia quem queria escapar de determinadas obrigações. Um dos exemplos citados diz respeito aos jovens estadunidenses que, com objetivo de fugir dos recrutamentos obrigatórios para lutar na Guerra do Vietnã, passavam para o território canadense e lá permaneciam. Neste contexto, uma das maneiras de manter contato com familiares era através de encontros esporádicos dentro da mencionada biblioteca, no meio das duas cidades. Frise-se que a linha divisória entre os dois países passa por dentro do prédio em tela.

<sup>236</sup> The EZ Border Crossing. Derby Line / Stanstead – Surface Streets Derby Line / Stanstead – Main Street, U.S. Highway 5, Quebec 143. Disponível em: <<https://bit.ly/2MxuzdC>>. Acesso em 05 maio 2017. Segundo consta do referido site, “think twice about crossing the border at seemingly unmanned surface streets. Border officials patrol these areas constantly and use various types of surveillance to monitor streets without border stations. You have an obligation to report to a border station every time you cross the border whether it is attended or not. This is true no matter how you cross the border – walking, biking, skiing, or driving. If you are caught crossing without reporting to a border station you can face fines, jail time, and may be banned from ever crossing the border again even at a legal port.” (Pense duas vezes antes de atravessar a fronteira em ruas aparentemente não vigiadas. As autoridades fronteiriças patrulham essas áreas constantemente e usam vários tipos de vigilância para monitorar as ruas sem estações fronteiriças. Você tem a obrigação de se reportar a uma estação fronteiriça toda vez que cruzar a fronteira, seja ela assistida ou não. Dessa maneira, não importa como você atravessa a fronteira - caminhando, andando de bicicleta, esquiando ou dirigindo. Se você for pego cruzando sem informar a uma estação fronteiriça você pode enfrentar multas, prisão e pode ser proibido de nunca cruzar a fronteira novamente, mesmo em um porto de entrada oficial). Tradução livre.

Ademais, o Entrevistado nº 03 indicou que os aparatos em cidades-gêmeas na fronteira não deveriam estar dispostos dentro dos limites urbanos, o que permitiria aos habitantes circularem de um lado para o outro sem maiores problemas. Segundo colocado, a localização dos controles e o incremento da vigilância surtiria maiores efeitos em regiões fora da área urbana, em rodovias e pontos de passagem. Nas cidades, melhor seria a liberdade de movimento.

Um dos exemplos citados diz respeito à cidade de Cornwall/ON, divisa com os Estados Unidos. Nesse ponto da fronteira, existe uma área de proteção de povos indígenas de nome *Akwesasne* (Mohawk Territory of Kanasaraken), a qual abrange partes dos dois países, espalhando-se além dos limites estatais. Por esse motivo, a imposição de controles de fronteira na região em tela é diferente do restante, respeitando-se a existência do território acima citado, mesmo que indígenas atravessassem a fronteira dentro dessa mesma área e circulem com mercadorias, passando pelas jurisdições diversas<sup>237</sup>. Esses indígenas, no entanto, devem pagar tributos e são sujeitos aos mesmos controles que os demais no caso de passagem de um lado para o outro.

O ponto ressaltado pelo Entrevistado nº 03 esbarra na situação da Ilha de Cornwall, situada no meio do Rio São Lourenço, dentro do território indígena, portanto. Nessa ilha, no Canadá, os controles foram estabelecidos ao largo da área urbana, exatamente para evitar maiores distúrbios dentro da cidade; todavia, mesmo assim, aqueles que vêm dos Estados Unidos devem atravessar essa região, fazer os devidos registros no porto de entrada, a cargo do CBSA, e voltar para a ilha. Ou seja, o porto de entrada não fica dentro da área, mas na rodovia mais ao norte, o que acaba por promover a circulação de pessoas de maneira razoável dentro da ilha.

Da mesma forma, os controles da *U.S. Customs Service* ficam fora da ilha, a qual tem sua área toda dentro do Canadá. Representa esse aspecto a possibilidade de, a partir do território

---

<sup>237</sup> Exemplo dos problemas envolvendo a passagem pelo território indígena pode ser colhido na análise do Caso nº 12.435, apreciado em 25 de julho de 2008 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos/OEA, no tratamento das questões envolvendo o Cacique Michael Mitchell, membro da nação indígena *Mohawk*, e o governo canadense. Ocorre que, em 22 de março de 1988, o citado cacique, acompanhado de outros indígenas, atravessou a ponte em Cornwall/ON, Canadá, proveniente do Estado de Nova Iorque, nos Estados Unidos, situação em que trazia mercadorias destinadas aos territórios de *Tyendinaga* e *Akwesasne*, ambos dentro do Canadá. Ao ser fiscalizados por autoridades alfandegárias canadenses, foi-lhe exigido pagamento de tributos, sendo que o cacique se negou a paga-los. No julgamento, a comissão entendeu que a cobrança de tributos por parte das autoridades de um país, feitas de maneira equânime e razoável, não prejudica direitos humanos culturais de tais povos indígenas, os quais podem seguir exercendo o comércio dentro de seus territórios, mas respeitando a imposição securitária em tela nos limites dos Estados. OEA. CIDH. Informe nº 61/08 (Canadá. Caso 12.435. Gran Cacique Mitchell). Disponível em: <<https://bit.ly/2N38PX2>>. Acesso em: 12 maio 2017.

estadunidense, ingressar-se sem controles na referida ilha, haja vista a obrigação de cruzamento e registro depois da segunda ponte, onde estão localizadas as estruturas da CBSA. Em alguns casos, essa situação gera problemas quanto aos registros de ingresso<sup>238</sup>, sendo que, até 2009, a fiscalização da CBSA estava estabelecida dentro da Ilha de Cornwall; foi somente a partir da permissão aos agentes da referida instituição para porte de armas de fogo que o Conselho Indígena (Akwesasne Community) foi totalmente contra a permanência da estrutura da CBSA, a qual acabou sendo deslocada para fora da ilha.

Outro ponto de interesse citado pelo Entrevistado nº 03 diz respeito à possibilidade de ingresso no território da reserva indígena por outros pontos e, de lá, passar-se ao lado estadunidense sem maiores controles em fronteira seca entre o Estado de Nova Iorque e a Província de Quebec. Nesse sentido, em outro aspecto do sistema de segurança nessa região, foi indicado que, embora não haja pontos de passagens em todas as entradas, há constante vigilância por parte das instituições estadunidenses na faixa de fronteira daquele país (cem milhas a contar dos limites estatais), o que acaba por direcionar o fluxo de veículos para os portos de entrada oficiais.

Nas comunidades que ficam nestas áreas, portanto, os controles não são feitos junto à linha divisória, mas somente na região da faixa, ou seja, um pouco mais além das comunidades que ficam na fronteira. Por isso, há uma diferença entre as cidades (gêmeas ou não) que estão estabelecidas juntos aos limites no que tange ao quesito existência de porto de entrada oficial: para aquelas que o possuem, como é o caso de *Standsted/Derby*, há cerca e grades que bloqueiam algumas das demais vias e obrigam as pessoas e veículos a se registrarem no CBSA ou na USCBP; em relação aos locais em que não há tais instalações, o patrulhamento é feito por vigilância nas rodovias e nos caminhos pela fronteira, de modo ostensivo.

Desse modo, como o sistema legal dos Estados Unidos permite a USCBP fazer abordagens e revistas em toda a faixa de fronteiras, qualquer veículo proveniente de regiões onde não há portos de entrada pode ser eleito para tanto, muito mais do que os que atravessam pelos locais pré-determinados.

O sistema canadense para a gestão securitária de fronteiras conta, portanto, com duas forças de repressão imediatas junto a seus limites estatais: a RCMP e a CBSA. O Entrevistado nº 03 opinou que qualquer instituição que atue em questões de repressão a crimes na fronteira,

---

<sup>238</sup> Em outro caso, a decisão de que os controles são obrigatórios permaneceu. Todavia, a instalação de câmeras de segurança dentro do território foi rechaçada pela justiça canadense. Vide QUAN, Douglas. Mohawks' right to freely cross Canada-U.S. border trumped by national security: judge. Canada Post. October 28, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/1WIHsEG>>. Acesso em: 12 maio 2017.

seja em relação ao controle alfandegário, seja no que tange ao serviço de imigração, deve portar armas de fogo e ser capaz de realizar prisões e procedimentos flagranciais.

Sendo dessa forma, somente após a prisão dos responsáveis, a apreensão das mercadorias, produtos ou artefatos e o encaminhamento dos documentos às autoridades competentes, deve ser feita a indicação da instituição que conduzirá investigações criminais. Isso porque, para o Entrevistado nº 03, nem toda instituição que atua em “law enforcement” pode conduzir tais procedimentos investigatórios, os quais requerem um treinamento e uma “expertise” específicos. Então, haveria equipes operacionais, mas a investigação a nível federal deve ser feita somente por uma instituição, naturalmente estabelecida e voltada a tanto.

Nesse sentido, o importante é o estabelecimento de padrões interagências para interoperabilidade, ou seja, para ações em conjunto e compartilhamento de informações, mesmo que cada instituição mantenha seu campo específico de atuação. Assim, mais uma vez, indica-se que a RCMP atua focada no que ocorrer entre os portos de entrada, seja nos rios e lagos, seja em terra; já a CBSA atua nos portos de entrada em si<sup>239</sup>. Nos casos em que a CBSA aborda flagrantes em que os indícios apontam para o necessário desenvolvimento de investigações, a situação é repassada para a RCMP, mesmo que haja certo grau de competição entre as instituições. Para o Entrevistado nº 03, a CBSA não teria o treinamento necessário para atuar entre os portos de entrada, mesmo que algumas autoridades desta instituição queiram que isso aconteça.

É importante destacar que a CBSA exerce, portanto, as principais funções da USCBP, o que favorece a integração das instituições no que tange à atuação em conjunto e até mesmo a interoperabilidade. O mesmo ocorre em relação a RCMP, a qual exerce atividades parecidas com a USBP entre os portos de entrada. No entanto, a estrutura canadense é diferente no que tange aos canais de comando, haja vista que tanto a USCBP, como a USBP estão inseridas na estrutura do DHS, enquanto a CBSA e a RCMP estão vinculadas a canais superiores independentes, reportando-se a diferentes estruturas hierárquicas.

Como acima indicado, a preservação das capacidades e da estrutura da RCMP foi tida como uma vantagem também por parte do Entrevistado nº 03. Mencionou que, embora haja falta de especialização, é possível deslocar efetivos de uma equipe para outra, dentro da mesma estrutura e com muita rapidez, o que seria mais complicado ou até mesmo impossível se fossem

---

<sup>239</sup> Entretanto, o *Entrevistado nº 03* mencionou que a CBSA tem permissão para conduzir certas diligências fora dos portos de entrada, tais como diligências relativas a questões de vistos e pesquisas breves em matéria de suas atribuições. No entanto, quanto a delitos, principalmente no que tange ao crime organizado, as atribuições são da RCMP.

diversas instituições que participasse do modelo securitário para fronteiras naquele país.

Dessa forma, esse profissional não concorda com a criação de uma polícia de fronteiras no Canadá, mesmo que essa guarda fosse liberar a RCMP para conduzir investigações criminais importantes ou para atuar em outras áreas. Admite, todavia, que há um movimento pendular em determinadas ocasiões: algumas vezes, algo ocorre em questões de segurança nacional, o que faz com que grande parte de seu efetivo seja deslocado para outras atividades, diversas do patrulhamento em fronteiras; por outro lado, quando alguma questão reflete na mídia sobre a entrada de ilegais em território canadense, por exemplo, os recursos e efetivos retornam. Essa *flexibilidade* no deslocamento de efetivos e de meios, na verdade, indica que há carência destes na RCMP, gerando o efeito do “cobertor curto”. Assim, embora não concorde com a criação da polícia de fronteiras, o *Entrevistado n° 03* a admitiria como maneira de impedir ou pelo menos minimizar os efeitos danosos de tal “flexibilidade”. Mesmo dessa forma, a criação de tal instituição teria que se dar dentro da estrutura da RCMP, como um braço especializado no patrulhamento das regiões entre os portos de entrada, fazendo com que não houvesse perda de recursos e que se mantivesse a cadeia de comando na gestão securitária da fronteira canadense.

A viabilidade da criação da polícia de fronteiras no Canadá estaria baseada para o *Entrevistado n° 03* na *continuidade* do patrulhamento que esta instituição proporcionaria. Todavia, de maneira alguma concordaria com a militarização de tal instituição, o que seria algo impensável para a sociedade canadense em si, isto é, a formação de uma polícia militar no país. Mesmo que a RCMP possua certo grau de constabularidade, não há a assunção ostensiva de um caráter militar ou constabular de tal força policial, devendo ficar claro que o Exército Canadense não tem autoridade dentro do território nacional para atuar em questões internas, tais como segurança em fronteiras ou segurança pública<sup>240</sup>, não possuindo qualquer poder de polícia (no law enforcement power).

Outro ponto a ser mencionado acerca das observações repassadas pelo *Entrevistado n° 03* tem relação com a *falta de comunicação e troca de informações* entre as instituições nos Estados Unidos. Segundo indicado, todas as agências mantêm relações de efetiva colaboração com os canadenses, ou seja, com a CBSA e com a RCMP; todavia, os contatos se restringem a uma ou duas agências, não havendo compartilhamento de dados entre outros órgãos. Dessa forma, se houver alguma investigação de contrabando comandada pela ICE, certamente esta

---

<sup>240</sup> Para o entrevistado, a visão de militares armados em aeroportos e em vias públicas é aberrante. Mencionou que, quando viaja para alguns países e encontra tal situação por lá, acredita que seria melhor para a aparência do Estado que não o fizessem, que repassassem a atividade para alguma instituição civil.

agência fará contatos com a CBSA ou com a RCMP, mas relutará em compartilhar informações com a USBP ou com qualquer outra instituição. Quer isso dizer que há colaboração, mas não exatamente entre as instituições que fazem parte do sistema estadunidense, haja vista a competição vigente no modelo. Pode ser que a USBP coopere com a CBSA, mas relute em compartilhar dados com a ICE e vice-versa.

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

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

Tratando-se de *joint operations* (operações em conjunto) entre as equipes do IBET ou mesmo do Shiprider, as quais como dito acabam por atuar em conjunto com os estadunidenses, ficou indicado que cada lado comanda o seu time, ou seja, as instituições de cada país selecionam quem comandará as equipes de cada lado e esses comandos trocam informações com as equipes estrangeiras, o que inclui até mesmo a inserção de dados em comum em redes de radiocomunicação.

Nesse contexto, se houver necessidade de perseguição e consequente uso da força em território estadunidense em decorrência de tais operações em conjunto, interessante notar que o *Entrevistado n° 03* mostrou ser autorizado oficialmente a fazê-lo, apresentando documentos

de sua nomeação por parte do Governo dos Estados Unidos como “liaison officer” do sistema alfandegário daquele país. Esta nomeação dá autoridade alfandegária ao Entrevistado nº 03 no lado oposto da fronteira, permitindo-lhe o uso da força se necessário.

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

O sistema canadense, dessa forma, aparece como sendo dependente da cooperação com os Estados Unidos para que se mantenham as diretrizes de controle estipuladas pelo país vizinho em detrimento dos próprios anseios de maior circulação de riquezas nas trocas comerciais. Mesmo assim, a existência de oficiais de ligação e a manutenção de programas de atuação em conjunto aceleram os resultados e fazem com que a imensa fronteira entre os dois países ainda figure como uma das mais seguras do planeta. As similitudes culturais e a preservação do mesmo idioma em quase toda a linha facilitam esse intercâmbio de informações sobre possíveis ameaças.

Ainda assim, percebe-se que os atritos entre as atribuições da RCMP e da CBSA seriam encerrados com a possível criação de um policiamento de fronteiras naquele modelo, fazendo com que os estadunidenses também tivessem que procurar a nova instituição para fins de cooperação interfronteiriça em matéria de segurança.

#### **4.1.3 Controle de fronteiras na União Europeia.**

O estabelecimento de fronteiras no continente europeu é exemplo de como os limites podem ser móveis, de como os povos se acomodam seguindo suas tradições culturais e de que maneira isso acontece ao sabor dos acontecimentos políticos, religiosos e econômicos. Para tanto, basta observar os mapas políticos europeus do ano 1400, de 1700 e os atuais. As fronteiras eclesiásticas do primeiro período eram bastante diferentes das de 1700, as quais tinham

fundamento nas dinastias e nos reinados daquela época. Já estas eram também diversas em muitos aspectos das que foram forjadas e estão em vigor nos tempos atuais; as primeiras, estabelecidas por religiosos, as segundas, por príncipes e as terceiras, pelos cidadãos de Estados Nacionais<sup>241</sup>.

Mesmo com a concepção de uma Europa *without boundaries*, houve quem indicasse que a livre circulação de mercadorias e pessoas não tornaria as fronteiras menos importantes. Afinal, as fronteiras econômicas até poderiam desaparecer, mas permaneceriam as culturais, sociais e simbólicas<sup>242</sup>. Em 15 de junho de 1985, é lançado o *Schengen Agreement* como meio de incrementar a cooperação em áreas de inteligência e segurança, criando-se em seguida a fronteira externa de tal bloco. A abolição dos mecanismos de fiscalização e de controle internos, quer dizer, antes a cargo dos países que atualmente fazem parte da União Europeia, facilitou a circulação de cargas e de pessoas, fomentando a economia e a integração entre os Estados integrantes. A partir de 1990, com a Convenção de Schengen, foi confirmado o acordo com a liberação do trânsito nas fronteiras internas, trazendo à tona o que foi chamado por alguns de *Schengenland*<sup>243</sup>. Interessante observar que o acordo em tela não aboliu a existência das fronteiras internas, apenas levou o controle para a área externa ao perímetro dos países que fazem parte do bloco e assinaram tal documento. Ademais, frisa-se que, antes de “abolir” os controles internos de fronteiras, os países integrantes já haviam aberto mão de outros regramentos tão importantes quanto este, tais como o controle comercial e financeiro, inclusive com a adoção de uma moeda única. O estabelecimento das fronteiras externas do bloco foi feito com a consciência de que haveria inevitavelmente Estados-satélites, o que ocorreu efetivamente e em maior grau após o esfacelamento da esfera de influência soviética<sup>244</sup>. Com isso, foi necessário também formalizar controles desses “novos” limites a partir da heterogeneidade apresentada pelos países-membros da referida união.

Para as ditas fronteiras externas, o modelo de gestão securitária conta com o *European Neighborhood Policy* (ENP). Por esse programa, com o alargamento das fronteiras, esperava-se “empurrar” os problemas para longe dos limites ocidentais do bloco. Todavia, e conforme

<sup>241</sup> SENGUPTA, Anita. **Frontiers into borders**: the transformation of identities in Central Asia. Kolkata: Maulana Abul Kalam Azad, Institute of Asian Studies, 2002. p. 14.

<sup>242</sup> KNOTTER, Ad. The border paradox: Uneven development, cross-border mobility and the comparative history of the Euregio Meuse-Rhine. **Fédéralisme Régionalisme**, v. 3, 2003. Disponível em : <<https://bit.ly/2w9wHBc>>. Acesso em : 08 set. 2016.

<sup>243</sup> BORT, Eberhard. European borders in transition: the internal and external frontiers of the European Union. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend. **Holding the line**: borders in global world. Vancouver: UBS Press, 2005. p. 63.

<sup>244</sup> ANDERSON, Malcolm. **Frontiers**: territory and state formation in the modern world. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 102.

pode ser observado nos desdobramentos da crise na Ucrânia, não foi isso exatamente o que aconteceu<sup>245</sup>. A formação do bloco econômico europeu e o início das tratativas para a inserção dos preceitos do que foi chamado de *Zona Schengen* não foram, entretanto, livres de opiniões dissidentes no que diz respeito à abolição de controles das fronteiras internas do continente quanto aos membros do acordo. O discurso da então Primeira-Ministra do Reino Unido, Margareth Thatcher, em Bruges/Bélgica, em 20 de setembro de 1988<sup>246</sup>, indica a rejeição da centralização do controle de fronteiras no que diz respeito exatamente à proposta de abolição dos sistemas nacionais voltados a tal tarefa. Para os britânicos, naquele momento e de acordo com a opinião expressa no documento acima citado, havia um vínculo indissolúvel entre fronteiras e segurança, ficando claro na fala da primeira-ministra que a responsabilidade pelo controle fronteiro deveria ficar a cargo dos Estados nacionais e, não, de uma instituição supranacional<sup>247</sup>. Naquela ocasião, o discurso de Thatcher não prevaleceu.

Segundo os preceitos do mencionado acordo, não haveria total dissolução de todos os controles internos, os quais ficariam a cargo das forças sob o comando do bloco, não só em relação aos países que fazem parte, mas também no que tange ao perímetro externo. Os controles internos dos integrantes somente podem ser retomados pelos Estados em situações excepcionais e com prévia concordância dos demais, os quais devem ser avisados com antecedência dessa providência. Assim, haveria uma zona externa comum a todos os integrantes, o que acarretou a criação de instituições supranacionais responsáveis pelo controle de fronteiras da *Área Schengen*, o que indicou o deslocamento das forças de fiscalização e controle das assim consideradas “áreas internas” para as fronteiras externas ao bloco<sup>248</sup>, o que também representou o compartilhamento de informações em sistemas de inteligência (Schengen Information System I e II).

A criação da zona em tela acabou resultou na formação de áreas de fronteira dentro dos limites internos do bloco, geralmente com vinte quilômetros de extensão, onde as forças

<sup>245</sup> HOWORTH, Jolyon. Stability on the Borders: The Ukraine Crisis and the EU's Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 55, n. 1, p. 121-136, 2017.

<sup>246</sup> OULDS, Robert. Bruges revisited: Margaret Thatcher's historic speech, spawning The Bruges Group, delivered at Bruges in September 1988. Famously rejecting the centralised, unaccountable, federal Europe of Delors, Margaret Thatcher proposed instead a wider, decentralised, outward-looking democratic Europe of independent, freely-trading and cooperating nation states. **Youtube**, 31 ago. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2ntkZ0w>>. Acesso em: 02 maio 2017.

<sup>247</sup> ZAIOTTI, Ruben. **Culture of border control: Schengen and the Evolution of Europe's frontier**. 2008. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Science, University of Toronto, Toronto, 2008.

<sup>248</sup> ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011.

policiais têm poder de atuação para além dos limites dos países, isso em caso de perseguição (hot pursuit)<sup>249</sup>. Como exemplo dessa situação, e mesmo antes da crise dos refugiados, Alemanha e Áustria delimitaram uma zona de cerca de trinta quilômetros entre as fronteiras na qual as forças policiais destes países podem atuar em cooperação, com um aumento expressivo da presença na região por parte da polícia austríaca. Deve ser observado que, pelas regras de Schengen, se algum dos países que fazem parte do acordo não conseguirem gerir os impactos de chegada massiva de refugiados em seu território, os demais países podem reintroduzir seus controles de fronteiras, mesmo que somente em alguns dos postos<sup>250</sup>.

Em relação ao controle de fronteiras na Alemanha, este é feito pela Polícia Federal daquele país (Grenzschutz). Apesar da formação do bloco econômico no continente europeu ter favorecido a integração com outros países, a reunificação com a parte oriental e a dissolução da Cortina de Ferro fizeram com que a fronteira alemã com a Polônia, por exemplo, fosse comparada ao que ocorre nos limites entre México e Estados Unidos<sup>251</sup>. As diferenças, todavia, são latentes em relação ao uso intensivo de mecanismos de controle, tais como cercas, muros, câmeras de visão noturna e outros aparatos encontrados muito mais nos Estados Unidos do que na fronteira leste da Alemanha.

O passado recente da história alemã justifica o uso moderado de controle de fronteiras, haja vista principalmente a unificação recente e os traumas vividos pela população com o Muro de Berlim. Ao contrário dos estadunidenses, os alemães evitam ao máximo o emprego de forças militares nos limites estatais para funções constabulares. Quando são empregadas, utilizam sempre uniformes policiais. Ainda é necessário apontar que o emprego das Forças Armadas em assuntos internos é proibido<sup>252</sup>, mesmo que, com os recentes atentados terroristas na Europa,

<sup>249</sup> BORT, Eberhard. European borders in transition: the internal and external frontiers of the European Union. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend. **Holding the line: borders in global world**. Vancouver: UBS Press, 2005. p. 66. Segundo o autor, isso não significa que o Tratado de Schengen tenha abolido todas as fronteiras internas, como parece a quem observa e lê os noticiários. Conforme pode ser claramente observado nos dias atuais, com a crise dos refugiados no continente europeu, o acordo em tela foi parcialmente implementado, com constantes suspensões parciais e unilaterais entre os membros. Assim, como exemplo, a França suspendeu os efeitos do acordo em sua fronteira com os Países Baixos por não concordar com a política de liberação do uso de substâncias proscritas do governo holandês na década de noventa; da mesma forma, e em razão de atentados terroristas em Paris em 1995, o governo francês suspendeu a livre circulação por suas fronteiras por alguns dias.

<sup>250</sup> VARA, Juan Santos. Palestra apresentada no Seminário sobre Cooperação Judicial e Policial Transfronteiriça, Santana do Livramento/RS, 24 de outubro de 2017.

<sup>251</sup> ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 119.

<sup>252</sup> LIOE, Kim Eduard. **Armed forces in law enforcement operations?: the German and European perspective**. Berlin: Springer-Verlag, 2010. p. 19. Deve ser observado que este autor relata a evolução do uso das Forças Armadas em assuntos internos na Alemanha dando como exemplo regramentos legais anteriormente estabelecidos, nos quais era possível ao imperador, por exemplo, convocar o Exército para que resolvesse questões pontuais em relação às províncias, em substituição às forças policiais locais, sendo até mesmo possível

este papel venha sendo rediscutido.

Obviamente que, com a onda de migrantes e de refugiados que atingiu o continente europeu nos últimos tempos, muitos dos quais buscam entrada no território daquele país, os controles vêm sofrendo modificações e adaptações. Mesmo assim, e ainda fazendo a comparação com os problemas enfrentados pelos Estados Unidos na fronteira sul, os alemães procuraram impedir que a fronteira com a Polônia se transformasse em uma região conflagrada, o que foi chamado de “Cortina de Ferro Eletrônica”, um paralelo com os tempos da Guerra Fria<sup>253</sup>. Para tanto, deixaram de exigir visto de entrada para cidadãos poloneses e da área Schengen, mas passaram a reforçar a fiscalização ao trabalho permitido a estrangeiros no território nacional.

Dessa forma, o modelo alemão de gestão securitária de fronteiras deixou de fazer da exigência de documentos nos limites estatais uma questão de constante e dispendiosa repressão, repassando tal tarefa a outros órgãos de fiscalização nas regiões metropolitanas do país, focando seus esforços nas permissões para trabalhar. Como foi já apontado nesta pesquisa, o modelo estadunidense para a fronteira com o México demonstra exatamente o contrário, haja vista que o foco principal repousa no controle nas imediações da linha divisória entre os dois países, com pouca atenção à repressão ao trabalho ilegal no interior. Essa diferença explica a militarização e a conflagração de tal zona de fronteira.

As multas para empregadores que forem flagrados empregando estrangeiros de forma ilegal são pesadas na Alemanha, enquanto, nos Estados Unidos, as penalidades não chegam a causar temor nos empresários e fazendeiros que empregam mexicanos e outros migrantes ilegais em suas atividades.

As diferenças também englobam o que Alemanha e Estados Unidos pretendem em relação a Polônia e México, respectivamente. Enquanto os alemães incentivam os controles poloneses na fronteira leste deste país, fazendo com que a Polônia exerça papel de “buffer zone” (zona tampão) em relação aos fluxos de migrantes do Leste e o influxo de mercadorias e drogas advindos de lá, os americanos isolam os mexicanos, evitando que exerçam importante papel no controle de migrantes de outros países que usam o território do México para entrar nos Estados Unidos. Um dos principais erros da política para tal região é exatamente este: adotar medidas

---

o uso civil de tais forças, como em caso de renitência em não pagamento de dívidas. Não é diferente a situação brasileira atual, na qual militares foram chamados a patrulhar as ruas de Vitória/ES em substituição a policiais militares em estado de greve.

<sup>253</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 122.

isolacionistas somente fará com que mais imigrantes tentem cruzar a fronteira por falta de oportunidades em seus próprios países e por carência de “buffers”, ou seja, de aparatos instalados nos países limítrofes que impeçam a entrada de imigrantes ilegais e dificultem a circulação de indesejáveis.

A concepção alemã é *diversa e cooperativa*. Quer isso dizer que, antes de alcançarem a Alemanha, migrantes ilegais devem antes passar pelos controles poloneses<sup>254</sup>, os quais são favorecidos pelos alemães com constantes incentivos. Dessa forma, o problema não se concentra somente na fronteira leste da Alemanha, eis que a gestão é feita de forma separada até mesmo geograficamente: nos postos de controle de fronteira, de forma não militarizada; nas fiscalizações ao trabalho ilegal nas cidades do interior do país.

Segundo o Entrevistado nº 04<sup>255</sup>, militar da Força Aérea da Alemanha, as tarefas de controle securitário e migratório naquele país ficam a cargo da Polícia Federal (Bundespolizei), não sendo possível o emprego de forças militares regulares na gestão de segurança da fronteira alemã. Além disso, a estrutura ainda conta com o serviço aduaneiro, realizado por instituição diversa, devendo ser observado que, dentro da Zona Schengen, a Polícia Federal alemã não exerce os controles acima citados, somente exigidos no trânsito para fora do bloco. O sistema alemão também conta com o auxílio das polícias estaduais (Polizei), com atuação circunscrita às regiões às quais são subordinadas. Ou seja, no território como um todo, é a Polícia Federal que exerce as funções *securitárias* e relativas ao *controle migratório*, havendo apenas uma subdivisão na estrutura, com atribuições diferentes para quem atua nestas atividades.

Dessa maneira, o modelo alemão é similar ao brasileiro, com uma mesma instituição a cargo das funções acima mencionadas e uma terceira responsável pelas tarefas alfandegárias. Segundo o *Entrevistado nº 04*, se a missão a ser desenvolvida pelas polícias estaduais ultrapassar suas atribuições, em matéria de pessoal ou de treinamento, a *Bundespolizei* será acionada para completar a tarefa. No entanto, fica claro que não há uma instituição que somente atue na gestão das fronteiras, ou seja, o modelo em tela não dispõe de uma guarda nacional constabular para o exercício da gestão securitária nessas regiões.

No que diz respeito ao *emprego das Forças Armadas na segurança de fronteiras*, o *Entrevistado nº 04* foi categórico em rechaçar esta possibilidade, com respaldo constitucional para tanto e assumindo que esta atividade é, sim, assunto interno no contexto alemão. Afirmou

---

<sup>254</sup> SCHWELL, Alexandra. When Worlds Collide: Negotiating Work Ethics on the German–Polish Border. *East European Politics and Societies and Cultures*, Vienna, v. 31, n. 2, p. 269-289, May 2017.

<sup>255</sup> Entrevista realizada em 06 de abril de 2017 nas dependências do *Centre for International and Defence Policy*, da Queen’s University. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

que somente em casos esporádicos e determinados, tais como em desastres naturais e calamidades públicas, haveria o deslocamento de militares para ações internas, mesmo que tenha também deixado claro que esta atuação seria em apoio a outras instituições, principalmente no que diz respeito a efetivo auxiliar em cumprimento de missões secundárias. Nesse mesmo contexto, indicou o entrevistado que, mesmo que haja o emprego temporário de militares em assuntos internos, essa atividade será coordenada pela Polícia Federal alemã, sob comando do Ministério do Interior, mesmo que seja em atividades interagências.

No que diz respeito ao poder de polícia em atividades alfandegárias, ou seja, na execução de atividades policiais por parte de integrantes do serviço aduaneiro, o profissional entrevistado indicou que, se um oficial alfandegário se deparar com situações em que haja tal necessidade, deve acionar algum policial para tanto, somente sendo-lhe permitido agir na execução de prisões em termos gerais, como no sistema criminal brasileiro em que qualquer cidadão pode realizar prisões em flagrante. Da mesma forma, não há desenvolvimento de investigações criminais por parte da aduana alemã, havendo somente produção de inteligência para compartilhamento entre as instituições que fazem parte do aparato securitário.

Assim, nesse sistema, inserido no contexto da União Europeia, há distinta divisão entre as funções de cada instituição que faz parte do modelo. Básica e simplesmente, caracteriza-se o controle securitário pelas atribuições da *Bundespolizei*, instituição que também exerce funções no controle migratório da Alemanha.

Em relação ao Reino Unido, é preciso apontar que as modificações no sistema de controle de fronteiras começaram mais claramente a partir dos atentados terroristas em 2007, os quais fizeram com que fosse aprovado o *Border Act*<sup>256</sup>, forçando o anúncio de medidas em escalas diferentes como forma de incrementar a gestão securitária das fronteiras. Desse modo, e segundo discurso (Statement on Security) do então Primeiro Ministro, Gordon Brown, foram idealizadas três ações, principalmente em resposta aos ataques ao Aeroporto de Glasgow: a adoção de primeira linha de defesa, estabelecida ainda nos pontos de partida que levam ao país, tinha como objetivo evitar que “terroristas” fossem identificados e impedidos de ingressar em aeronaves, trens ou embarcações que tivessem como destino o Reino Unido. A segunda linha foi estabelecida nos principais portos de entrada, com o auxílio de escaneamentos biométricos, sendo que também foi estabelecida uma nova força de fronteira, unificada. Já a terceira, como já apontado acima, instalou-se no interior do país, operando de forma diversificada e em

---

<sup>256</sup> REINO UNIDO. Legislation. **UK Border Act 2007**: An Act to make provision about immigration and asylum; and for connected purposes. Disponível em: <<https://bit.ly/2vTugDB>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

cooperação com outras instituições para evitar ações criminosas e terroristas dos que conseguiram entrar sem serem identificados.

Interessante é ressaltar no modelo inglês exatamente a busca pela detecção de ameaças ainda quando fora do território e mesmo longe dos portos de entrada oficiais, como portos marítimos e aeroportos<sup>257</sup>. Ao tentar impedir que os riscos sejam tratados quando já às portas do Reino Unido, quando já seria tarde demais para muitas vezes impedir a passagem, a estratégia aqui citada indica a necessidade de o sistema de proteção de fronteiras apontá-los antes que saiam dos locais de partida para o país. Por isso, foram instalados pontos de controle equipados com aparatos tecnológicos (sensores de batimentos cardíacos, escâneres, detectores de calor etc.) e com pessoal treinado para análise documental em território francês e nos Países Baixos, dando concretude ao que foi idealizado como *offshore bordering* ou *pre-emption*<sup>258</sup> nesse modelo de gestão securitária de fronteiras.

Dentro desta mesma concepção, o modelo em tela adotou a tática de contratar *Airline Liaison Officers* (funcionários de ligação) em diversas companhias aéreas que operam no Reino Unido, estando estes mesmos funcionários espalhados por todo o planeta, em diversos países. Esses oficiais de ligação são responsáveis por manter contatos com policiais e demais autoridades locais na tentativa de detectar passageiros com documentação irregular ou sobre os quais já recaiam suspeitas quando estes se dirigem ao território britânico.

Em relação ao bloco, houve a criação do *Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (Gestão de cooperação operacional nas fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia), conhecido pela sigla FRONTEX. Como uma agência supranacional, o FRONTEX atua no compartilhamento de informações de inteligência entre os países, o que também engloba a avaliação de riscos, além de também fomentar atuações conjuntas com os países-membros no que tange ao controle dos limites estatais.

Em relação a esta agência, interessa indicar que os principais focos de sua atuação são o controle migratório e medidas gerais de gestão securitária das fronteiras externas ao bloco, assim como gerenciar um sistema de vigilância por camadas dentro dos territórios internos.

<sup>257</sup> VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Border politics**: the limits of sovereign power. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. p. 19.

<sup>258</sup> *Idem*, p. 22. Nos termos do que foi apontado pelo autor, ao mencionar o projeto “Security in a Global Hub”, “the earlier that risk is identified and can be acted upon, the greater the chance of it being successfully resolved, and the less it usually costs to do so” (Quanto mais cedo esse risco é identificado e pode ser tratado, maior a chance de ser resolvido com sucesso com o menor gasto possível) – Tradução livre. Vide também REINO UNIDO. Cabinet Office. **Security in a Global Hub**: Establishing the UK’s new border arrangements. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mbdji8>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

Esse sistema aduz a cooperação entre os Estados-membros para que haja também fiscalização nos limites internos e em diversos pontos do território do bloco, embora de maneira menos ostensiva. Além disso, o FRONTEX conta com as vantagens proporcionadas por contatos com as forças de segurança de países que não membros<sup>259</sup>, o que por si já vale como extensão dos controles para fora das fronteiras territoriais da Zona *Schengen*.

A União Europeia acabou de reformar sua agência responsável pela segurança em fronteiras, passando do FRONTEX para a EBCG (European Border and Coast Guard). Analistas garantem que a formação de tal agência acarretará modificações até mesmo no mapa estratégico de atuação do bloco no controle de seus limites estatais<sup>260</sup>. Mesmo assim, com as reformas, foram implantados mecanismos contendo tecnologia de ponta, os quais incluem vigilância por meio de satélites com localizados por GPS nas chamadas “áreas pré-fronteira”, leitores biométricos e controle automatizado de passaporte nos limites externos do bloco e, também, o chamado *Automated Border Control* (ABC), que controla os fluxos de refugiados quando da entrada na zona da União Europeia<sup>261</sup>. Com isso, optou-se pela implantação de controles securitários empregando esses meios em detrimento de investimento maciço em formação de guardas de fronteira para a gestão acima mencionada, o que quer mencionar, por exemplo, que um refugiado que pretende entrar na Alemanha começa a ser monitorado assim que seus dados são inseridos nos sistemas de controle quando ele passa nos portos de entrada da Grécia.

Em tempos de ataques terroristas e imigração em massa de refugiados para o continente europeu, o estudo da evolução do controle de fronteiras pela União Europeia é vital para a pesquisa aqui desenvolvida. Após as mudanças enfrentadas pelo citado bloco com a onda de refugiados, já não se sabe se o modelo seguirá servindo de exemplo de integração para ao Cone Sul (MERCOSUL) ou para qualquer outra forma de controle perimetral de fronteiras.

Recentemente, o bloco decidiu por aumentar seus controles nas fronteiras externas, sob a alegação de evitar a entrada de extremistas ou até mesmo o retorno destes ao interior do Espaço Schengen<sup>262</sup>. Esta medida vale, inclusive, para detentores de passaporte de países que

---

<sup>259</sup> UNIÃO EUROPEIA. FRONTEX: European border and cost guard agency. Third countries. Disponível em <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/>, acesso em 19/05/2017.

<sup>260</sup> PARKES, Roderick. **The internal-external nexus: Re-bordering Europe**. European Union Institute for Security Studies, 2016. (Brief, 28). Disponível em: <<https://bit.ly/2w5CatN>>. Acesso em 17 nov. 2016.

<sup>261</sup> LEHTONEN, Pinja; AALTO, Pami. Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States. **European Security**, v. 26, n. 2, p. 207-225, 2017.

<sup>262</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Schengen borders code: Council adopts regulation to reinforce checks at external borders**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2MkeyiW>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

fazem parte do bloco e seus familiares, o que representa um recrudescimento dos mecanismos de inspeção em todos os pontos de passagem, apontando-se a execução de revistas inopinadas como medidas necessárias a melhor detecção de ameaças. Por outro lado, Alemanha, Suécia, Noruega, Dinamarca e Áustria reestabeleceram seus controles internos de fronteiras desde 2015, após a crise dos refugiados, o que fez com que o Conselho da União Europeia indicasse em maio de 2017 que tais países precisavam parar de fazer tais controles no prazo de seis meses, haja vista as normas do tratado de integração<sup>263</sup>. Há claros indícios de que o tratado não mais subsistirá, levando-se em consideração o restabelecimento dos controles das mencionadas fronteiras internas e, sobretudo, pela perda da identidade dos países-membros com os fundamentos básicos do Acordo de Schengen<sup>264</sup>.

É ainda interessante notar que, a partir dos estudos de fluxos e de rotas utilizadas pelos refugiados, alguns países do continente passaram a estruturar modelos de controle de fronteiras com o direcionamento dos viajantes por “corredores” em seus territórios, transferindo os problemas que assolavam seus limites estatais para outros Estados ou mesmo para o bloco<sup>265</sup>. Por isso, os países foram divididos entre os que servem a este propósito e os que são, de fato, o verdadeiro e almejado destino dos refugiados, ficando definido que nestes espaços, especialmente criados e mantidos para tentar controlar os fluxos, o modelo de controle de fronteira é *excepcional*, ou seja, não previsto em leis e regulamentos dos países atingidos<sup>266</sup>.

Ao tempo da elaboração desta pesquisa, o Reino Unido acabou por decidir pela saída da União Europeia (Brexit), o que certamente terá reflexos no controle de fronteiras do país, tanto em relação ao continente, como no que diz respeito à fronteira com a Irlanda<sup>267</sup>. Da mesma forma, foram anunciadas modificações no sistema securitário do bloco, com a proposta de estabelecimento de uma *guarda europeia de fronteiras* e de uma *guarda costeira* para o continente, estruturas estas que seriam parte do FRONTEX em uma nova fase<sup>268</sup>. Nesta

<sup>263</sup> NORWAY extends internal Schengen border controls by six months. **Xinhuanet**, May 11 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2B8g7rg>>. Acesso em: 11 maio 2017.

<sup>264</sup> ALKOPHER, Tal Dingott; BLANC, Emmanuelle. Schengen area shaken: the impact of immigration-related threat perceptions on the European security community. **Journal of international relations and development**, v. 20, n. 3, p. 511-542, 2017.

<sup>265</sup> JONES, Reece *et al.* Interventions on the state of sovereignty at the border. **Political Geography**, v. 59, p. 1-10, 2017.

<sup>266</sup> KASPAREK, B.. **Routes, corridors, and spaces of Exception: Governing migration and Europe near futures** online, Europe at a crossroads. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2PqjbSr>>. Acesso em: 04 set. 2017.

<sup>267</sup> TIELMANN, Arthur; SCHIERECK, Dick. Arising borders and the value of logistic companies: Evidence from the Brexit referendum in Great Britain. **Finance Research Letters**, v. 20, p. 22-28, Feb. 2017. De acordo com os autores, cerca de 44% (quarenta e quatro por cento) das exportações do Reino Unido são enviadas para o continente europeu, mais especificamente para a União Europeia.

<sup>268</sup> VARA, Juan Santos. Palestra apresentada no Seminário sobre Cooperação Judicial e Policial Transfronteiriça, Santana do Livramento/RS, 24 out. 2017.

modificação, o FRONTEX passaria a ter efetivos próprios, não mais dependendo totalmente das instituições dos Estados-membros para suas atuações, devendo ser mencionado que, no período de pesquisas no presente trabalho, tal instituição supranacional ainda não podia exercer poder de polícia<sup>269</sup>.

Busca-se com a adoção destas modificações maior integração entre as instituições de cada integrante do bloco e o EBCG, considerando-se que passará a ter efetivo próprio, cerca de mil e quinhentos integrantes, exclusivamente voltado para as ações de sua atribuição. Com isso, passará a ter o poder de intervir em terceiros países, mesmo que estes não façam parte da União Europeia. Todavia, para tanto, o Estado que receber o FRONTEX terá que aceitar esta ação. Facilitando estas atividades, a ideia é permitir que a instituição mantenha oficiais de ligação em diversos países.

O Entrevistado nº 05<sup>270</sup>, integrante do *Serviço de Inteligência da Romênia*, mencionou que o modelo adotado por esse país se divide entre dois “tipos” de fronteira: as fronteiras da União Europeia e as que não fazem parte do bloco. Assim, no primeiro tipo, ou seja, nas fronteiras externas, atua a *Polícia Nacional de Fronteiras* da Romênia; já no segundo tipo de limite estatal, respeitando as diretrizes da união, atuam os serviços securitários propriamente ditos e o controle alfandegário. Ou seja, como muitos outros membros da União Europeia, a Romênia manteve o controle externo ao bloco a cargo do policiamento de fronteiras. Destaca-se que o entrevistado mencionou que a *Polícia Nacional de Fronteiras* também é responsável pelo controle migratório naquele país, exercido em portos de entrada, aeroportos e portos. Todavia, esse controle não é absoluto, eis que é exercido da mesma forma pelos responsáveis pelo controle alfandegário.

As funções da *Polícia de Fronteiras*, segundo o entrevistado, são atreladas ao Ministério dos Assuntos Internos. Assim, são parte de suas atribuições a vigilância e controle da passagem pelas fronteiras estatais, a prevenção e a luta contra a migração ilegal, a repressão à criminalidade transfronteiriça, bem como o controle migratório pela cobrança de passaportes e

---

<sup>269</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Garantir a segurança das fronteiras externas da Europa: uma guarda europeia costeira e de fronteiras. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2BjR44m>>. Acesso em: 25 nov. 2017. Segundo este documento, “as limitações impostas à atual Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, a Frontex, comprometeram a sua capacidade de enfrentar e responder eficazmente à situação criada pela crise dos refugiados: a Frontex não pode adquirir os recursos de que necessita, não dispõe do seu próprio pessoal operacional e depende das contribuições dos Estados-Membros; não pode realizar as suas próprias operações de regresso, nem de gestão das fronteiras sem um pedido prévio de um Estado-Membro para o efeito e não lhe foi expressamente atribuído um mandato para realizar operações de busca e salvamento. A nova agência será consolidada e reforçada para dirimir todos estes problemas”.

<sup>270</sup> Entrevista concedida via aplicativo em 05/10/2017. Entrevistado identificado como *Horatiu-Horia Grigorescu*, membro do Serviço de Inteligência da Romênia.

de documentação de entrada no território, garantindo os interesses do Estado romeno, a manutenção da ordem pública e da paz. Responsável por cerca de 3.150 km de fronteiras, a Polícia da Fronteira romena lida permanentemente com problemas extremamente variados, começando com o tráfico de pessoas, de drogas, de armas e com o trânsito de carros roubados, sem contar com as práticas de contrabando em todas as suas formas de manifestação. Organizada de forma semelhante ao modelo das instituições similares nos Estados que fazem parte da União Europeia, tal instituição é parte do aparato do bloco para cumprimento da legislação interna e internacional em vigor de modo que nas fronteiras romenas, suas atividades específicas correspondem aos padrões internacionais.

Em relação ao controle alfandegário, portanto, o Entrevistado nº 05 mencionou que fica a cargo da *Autoridade Nacional Alfandegária*, instituição que também exerce funções de controle migratório e fitossanitário. Na opinião deste profissional, em qualquer modelo de gestão securitária de fronteiras deve haver espaço para o controle alfandegário e para a polícia de fronteiras, isso como premissa básica. Todavia, no modelo romeno, somente a Polícia de Fronteiras detém a capacidade de exercer o poder de polícia, não se permitindo ao controle alfandegário fazê-lo.

Como parte da União Europeia, a Romênia guarda as fronteiras externas com a Ucrânia, com a Moldávia e com a Sérvia, ou seja, o entrevistado mencionou que estas seriam, na verdade, fronteiras europeias e não apenas romenas. Assim, como parte do bloco, a legislação aduaneira e mesmo as leis internas são similares as dos outros componentes da união, com elevado nível de cooperação entre as forças policiais fronteiriças. Nesse contexto, ao ser questionado sobre o uso das Forças Armadas para controle em tais regiões, o Entrevistado nº 05 reagiu com surpresa, alegando que a Romênia não tem problemas dessa monta para que necessite usá-las. Isso somente ocorreria em caso de agressões externas, mesmo que haja organizações militares instaladas junto aos limites.

Neste contexto, aponta-se que o modelo adotado pela União Europeia, com fronteiras internas entre os países membros sendo abolidas e com a formação e expansão das fronteiras externas do bloco, indica a permanente disputa por cooperação entre as forças policiais dos Estados, mesmo aqueles que não têm seus territórios em contato com os Estados-satélites ou com os limites exteriores. A modificação feita para que a formação da EBCG ainda persiste na necessidade de atividades interagências no continente, devendo ser ressaltada a ideia de que há dúvidas quanto aos possíveis limites do bloco, haja vista a pendente candidatura da Turquia

para ingresso na união<sup>271</sup>. Ocorre que, ao fim e ao cabo, muitas das fronteiras europeias são oriundas do uso de acidentes geográficos e do relevo em si, o que significa dizer que foram “imaginadas” há tempos, incrustando-se no ideário das populações separadas por diferenças legais, políticas, culturais e sociais.

O modelo europeu para o bloco em tela, portanto, parte da formação de uma força supranacional para condicionar as instituições dos países-membros a uma só doutrina de gestão securitária de fronteiras. Essa característica do sistema concebeu o FRONTEX e, mais recentemente, passa a incrementá-lo (EBCG), dotando-o de efetivo próprio e assumindo posturas ainda mais independentes em relação aos mecanismos de controle e de vigilância dos integrantes do bloco. Embora as realidades sejam muito diferentes, já há movimentos e estudos para que o MERCOSUL também acompanhe a tendência e forme um policiamento comum em seu “território”<sup>272</sup>. Todavia, nada comparado aos desafios enfrentados pelo sistema israelense para controle de fronteiras, o qual é tema do subtópico a seguir.

#### 4.1.4 Controle de fronteiras em Israel

O estabelecimento do controle de fronteiras a partir da formação do Estado de Israel obedeceu a necessidade de manter o aspecto de segurança nacional em constante destaque. Por isso, esse modelo aparece como sendo extremamente voltado a constante vigilância do território em todos os seus aspectos, devendo ser levado em consideração que o estabelecimento de limites visíveis em mapas e até mesmo no terreno, naturais ou artificiais, são passos essenciais para o início da determinação de fronteiras<sup>273</sup>.

O deslocamento e a formação de limites a partir de 1948/1949 (Guerra de Libertação) definiu que o estabelecimento de uma força militarizada e exclusivamente voltada à segurança nas fronteiras ainda instáveis, constantemente assolados por vizinhos e acessível em diversos pontos seria essencial. Para os israelenses, o estabelecimento de fronteiras desprotegidas seriam um convite a um ataque árabe. Nesse período inicial, a Polícia de fronteiras de Israel ainda não estava organizada razoavelmente, atuava com equipamentos britânicos, devendo ser observado

---

<sup>271</sup> BORT, Eberhard. European borders in transition: the internal and external frontiers of the European Union. NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend. **Holding the line: borders in global world**. Vancouver: UBS Press, 2005. p. 64.

<sup>272</sup> BRUTTI, Roger Spode. Da cooperação policial à polícia comum no Mercosul: delitos transnacionais como gênese. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**, 24 out. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWLSpY>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

<sup>273</sup> JONES, Reece. **Border Walls: security and the war on terror in the United States, India, and Israel**. London: Zed Books, 2012. p. 86.

que, até 1967, os limites estatais no novo Estado não mudaram significativamente<sup>274</sup>, com destaque para a imposição de fronteiras que desmereceram as origens históricas do povo judeu naquela região, o que acabou por complicar ainda mais o cenário inicial. A partir desse ponto, a estratégia israelense para o *West Bank* foi adotar três ações permanentes<sup>275</sup>: a primeira, o estabelecimento de assentamentos, com prioridades para a produção agrícola a partir do controle e da utilização dos recursos naturais, principalmente fazendo uso das águas do Rio Jordão; a segunda, a distribuição de população por tal região, reforçando a “judaização” em torno das áreas ocupadas através do estabelecimento de maior quantidade populacional; a terceira, a “desterritorialização” dos árabes, isolando-se seus assentamentos em bolsões, com o que os habitantes desses enclaves se veem obrigados a depender das instituições oficiais e da economia de Israel.

Já como modo de controle, observa-se que há divisão de papéis entre a Polícia e as Forças Armadas, sendo que até mesmo entre tais forças são variadas as tarefas, dependendo sempre de qual fronteira se trata. Sendo dessa forma, basicamente se revela o modelo israelense como atrelado às funções do Exército e de policiais. O país não possui faixa de fronteira definida, como no modelo estadunidense, até mesmo pelas peculiaridades de seu entorno, obrigando-se formação e manutenção de estrutura securitária em todo o território nacional.

Formalmente, as forças de segurança israelenses para patrulhamento e controle de suas fronteiras somente foram estabelecidas em 1953, inicialmente dispostas somente na zona de fronteira. Todavia, nos dias atuais, a Polícia de Fronteira de Israel atua basicamente por todo o país<sup>276</sup>, tendo diversificado sua estrutura dentro do Ministério da Segurança Pública, passando a contar com unidades especializadas. Ainda, é possível apontar que atualmente tal polícia conta com um terço do efetivo de toda força policial israelense.

Entre os portos de entrada, o controle é feito por ambas as instituições (Forças Armadas e Polícia). Todavia, dependendo dos fatos a serem apreciados, fica claro que os israelenses procuram se antecipar a eles, mantendo-se vigilantes sobre o que ocorre em seu problemático

---

<sup>274</sup> KATZ, Yossi; SANDLER, Shmuel. The origins of the conception of Israel's state borders and its impact on the strategy of war in 1948–49. **Journal of Strategic Studies**, v. 18, n. 2, p. 149-171, 1995. Os autores destacam que as fronteiras inicialmente demarcadas entre Israel, Líbano e Síria não respeitaram os aspectos históricos dos povos que habitavam aquela região, não sendo, portanto, barreiras naturais. Ademais, a demarcação inicial foi feita de maneiras a repassar aos vizinhos porções do território que seria originalmente pertencente a Israel, não servindo o argumento segundo o qual estas terras seriam férteis e, por isso, deveriam pertencer aos árabes. Pela análise dos autores, tratavam-se de terras áridas, mas estratégicas em termos militares.

<sup>275</sup> ANDERSON, Malcolm. **Frontiers: territory and state formation in the modern world**. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 102.

<sup>276</sup> ISRAEL. Ministério da Segurança Pública. **Border Police marks 60 years**. Disponível em: <<https://bit.ly/2L5b4aF>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

entorno estratégico. Subordinada ao Ministério de Segurança Pública<sup>277</sup>, a Polícia Israelense é gênero da qual é espécie a Polícia de fronteiras naquele país. Sendo dessa forma, o patrulhamento entre os portos de entrada e em todo o território são feitos por ambos (Forças Armadas e Polícia). Se, por acaso, houver abordagem à ocorrência normal de imigração ou de contrabando, por exemplo, pelas Forças Armadas, estas acionarão a Polícia para que seja dado seguimento ao tratamento do assunto de acordo com as leis do país. Quer isso dizer que, apesar de exercer, sim, poder de polícia, o Exército do país acabará por não tratar de questões de segurança pública ou mesmo migratórias, já que primordialmente trabalha para o patrulhamento em assuntos de segurança nacional.

Por outro lado, se for a Polícia a realizar tal abordagem à ocorrência em que haja ameaças ou agressões à soberania do país, certamente as Forças Armadas serão acionadas, haja vista o treinamento voltado para assuntos diretamente ligados à segurança nacional. Isso porque, de fato e a partir de 2010, a Polícia deixou de fazer o controle de fronteiras no que tange ao trato de passaportes e migração, funções que foram repassadas a *Population and Immigration Border Control Agency* (PIBA), instituição vinculada ao Ministério do Interior. Dessa maneira, é possível dizer que Israel não possui uma polícia de fronteiras armada e *especificamente* formada ou treinada para tanto, haja vista que esta é somente uma das diversas tarefas desempenhadas pelas Forças Armadas e pela Polícia do país.

Conforme apontado pelo Entrevistado nº 06<sup>278</sup>, vinculado a PIBA e ao Porto de Entrada no Rio Jordão, fronteira norte com a Jordânia, a modificação do controle em tela, o qual foi repassado da Polícia para a mencionada agência, trouxe maior especialização ao trabalho, com maior agilidade e melhor integração com as demais agências que atuam na região. Tal integração também foi favorecida pelo caráter “civil” da PIBA, muito embora a securitização da fronteira israelense seja realidade inquestionável.

O acionamento de forças de segurança em questões de acesso indevido ao porto de entrada aqui citado é constante, ficando claro que isso também vale para as tarefas atinentes ao controle alfandegário e aduaneiro, os quais funcionam dentro da mesma estrutura. Esta, por sua vez, trata-se de um complexo murado e totalmente controlado por câmeras, dividido em duas linhas estanques. A primeira linha trata de acesso por um sistema de “pre-clearance” das cargas que vêm da Jordânia (do território jordaniano), pelo que, dependendo da análise feita pelos

---

<sup>277</sup> ISRAEL. Ministério da Segurança Pública. **Polícia Israelense**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MyFery>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

<sup>278</sup> Entrevista realizada em 11/06/2017, no Porto de Entrada do Rio Jordão, localizado entre Israel e Jordânia, poucos quilômetros a sudeste das Colinas de Golã, fronteira com a Síria.

especialistas e pelo sistema de inteligência israelenses, estas cargas podem ser obrigadas a passar por transbordo de veículos.

Assim, nessa realidade e por esse sistema, um caminhão emplacado fora do país pode ser obrigado a ser descarregado, passando-se toda a carga por *scanners* demais estruturas não reveladas no decorrer da entrevista. Após as verificações, esta mesma carga será repassada a um veículo designado pelo controle israelense, seguindo seu destino até o comprador ou importador. Em alguns casos, os veículos estrangeiros que transportam cargas podem ser autorizados a entrar no território israelense, sem necessidade do transbordo, obviamente após as rigorosas análises dos funcionários da agência responsável por tal controle, vinculada ao Ministério das Finanças israelense.

Merece destaque mencionar que não é possível cruzar pelo referido porto de entrada a pé, de bicicleta ou em veículos de tração animal. A passagem restringe-se a tripulantes de veículos automotores, automóveis e ônibus, estes últimos tidos como “veículos especiais”, os quais são cadastrados para fazer o trajeto entre os dois países e somente por esse porto de entrada. Revela-se que até mesmo a aproximação da estrutura do complexo securitário é intercalada por obstáculos e sistemas de segurança, sendo também o isolamento uma das táticas utilizadas para evitar a passagem não autorizada.

O sistema de controle nesse porto de entrada é integrado, haja vista que, mesmo que possam realizar prisões em flagrante ou tarefas básicas decorrentes do poder de polícia, funcionários da PIBA e da *customs* não podem dar seguimento à ocorrência, como já mencionado, sendo obrigatoriamente necessário o acionamento da Polícia para tanto. As ameaças ao território (estruturas e população israelenses) são tratadas de outra forma, até mesmo pela capacidade do sistema em antevê-las em grande parte das ocorrências.

A passagem entre os portos de entrada, na maior parte dos casos, é tratada como ilegalidade atrelada ao segundo caso, ou seja, como sendo ameaça à segurança nacional. Por isso mesmo, ao ser questionado sobre tal possibilidade, o Entrevistado nº 06 mencionou que não há tal passagem, a qual não é tratada com frequência pela PIBA.

A *interoperabilidade* é marcante nesse modelo. Constantes atividades interagências são realizadas, inclusive com formação e treinamentos em conjuntos de forma sazonal. Em relação às Forças Armadas, toda a população adulta e alistável é obrigada a passar por reciclagens periódicas, o que também vale como preservação do sentimento comum de proteção do território em casos extremos de mobilização.

Embora focada em ações interagências, a estrutura securitária é simples, devendo ser

ressaltado que Israel mantém somente uma força policial, não existindo polícias provinciais ou em municipalidades. Mesmo assim, como também já mencionado, é possível aduzir que há especificações e diferenciações entre as regiões a serem controladas, querendo isso dizer que, em Gaza, o modelo é provavelmente diverso do que é estabelecido no *West Bank*, o qual, por sua vez, é diferente daquele indicado para a fronteira com o Sinai ou com o Líbano<sup>279</sup>. Deve ser observado que, em relação ao *West Bank*, onde estão localizadas estruturas delineadas a partir dos *Acordos de Oslo*, em 1994, as questões de segurança nacional e de segurança pública confundem-se ao extremo, mormente por causa da formação de diversos assentamentos e do entendimento de algumas autoridades israelenses sobre a legitimidade possessória sobre toda a região.

Em relação aos chamados Territórios Ocupados dentro da região chamada *West Bank*, é possível delimitar que os papéis das Forças de Defesa de Israel e da Polícia Israelense são bastante influenciados pela política do governo central quanto à construção, à expansão e à conservação de assentamentos naquela região<sup>280</sup>. A temática de interconexão entre estes assentamentos por meio de estradas e rodovias em que somente os residentes podem circular, faz com que as comunidades de maioria palestina não mantenham a intercomunicação, haja vista que os caminhos entre estas vilas são cheios de postos de controle e obstáculos providenciados e mantidos pelas instituições acima citadas. Quer isso dizer que, para se deslocar entre os assentamentos israelenses, seus habitantes não passam por tais barreiras, não precisam serem identificados a cada passagem; já para palestinos, estas mesmas rodovias e estradas são proibidas, indicando que tenham que passar pelos controles estabelecidos.

Interessa ressaltar que há separação e diversificação também dependendo das instalações a serem protegidas. Aeroportos são patrulhados por policiais, mas também guardados por equipes especiais da Força Aérea; portos são também mantidos pela Marinha e a Polícia é acionada em casos específicos, geralmente em situações envolvendo o cometimento de delitos por parte de tripulações desembarcadas ou na área de proteção portuária.

Admite-se, por isso, que o modelo israelense trata a fronteira como qualquer lugar

<sup>279</sup> Aduz-se que não há portos de entrada entre o Líbano e Israel, mantendo-se naquela fronteira verdadeira prontidão como se existisse clima de iminente combate armado. Por isso, não é possível, por exemplo, alcançar o território israelense a partir de tal fronteira, admitida a entrada somente a partir de terceiro país em caso de nacionais ou de viajantes provenientes do Líbano. Por isso, aduz-se que não há efetivo controle de fronteiras, mas, sim, permanente fechamento da circulação, o que foge ao objetivo desta pesquisa. Para pesquisas mais específicas, consultar SCHNEIDLEDER, Adoram. Discreet and Hegemonic Borderscapes of Galilee: Lebanese Residents of Israel and the Israel-Lebanon Border. *Geopolitics*, p. 1-22, Apr. 2017.

<sup>280</sup> MANDOUR, M. Alaa. Inside-Outside: the making of the West Bank security wall. STEPHENSON, Max O. ZANOTTI, Laura (Ed.). **Building walls and dissolving borders: the challenges of alterity, community and securitizing space**. Burlington: Ashgate, 2013. p. 111.

dentro do território do país e também nas áreas ocupadas. Mesmo assim, o sistema procura adotar várias posturas para tratar de problemas diversos, com o uso de polícias para repressão à criminalidade, de instituições civis para controle migratório e das Forças Armadas e destacamentos de fronteira para tratar da proteção dos interesses do Estado na conturbada região.

#### 4.1.5 Controle de fronteiras na Rússia.

Desde a Revolução de 1917, a Rússia mantém o controle de fronteiras através de forças constabulares, tais como o *NKVD Border Troops* e *KGB Border Troops*. Ou seja, além das funções inerentes a qualquer força de segurança em tais regiões<sup>281</sup>, os russos atrelaram a guarda de seu território diretamente ao órgão responsável pela produção de conhecimento estratégico.

A vinculação das tropas de fronteira russas (soviéticas) com a KGB somente ocorreu após o surgimento de tal agência. Todavia, não deixaram de exercer as demais funções, pelo que tais forças serviram como primeira linha de defesa nos limites do território soviético, o que ficou evidente com a invasão nazista em 1941, com as escaramuças contra a China em 1969 e na Guerra do Afeganistão em 1979.

No período soviético, a Guarda de Fronteira selecionava conscritos do mesmo modo que o Exército Vermelho, sendo que todos passavam também pela seleção da KGB. Servir em tal guarda era um privilégio, devendo ser também observado que seus oficiais eram formados em Academias Militares especialmente para as funções que exerceriam. Dentre estes, *Konstantin Chernenko*, um dos líderes soviéticos, o qual serviu como guarda de fronteira nos limites com a China antes de se envolver em assuntos políticos.

O modelo russo no período soviético obviamente atendia aos ditames do regime político ao qual estavam submetidas as repúblicas. Por isso, centrava-se em questões de segurança nacional, como qualquer polícia de fronteiras, mas também em controle das questões internas, primando-se por evitar que nacionais migrassem ou que informações alheias aos interesses do

---

<sup>281</sup> “A missão das tropas de fronteira incluía repelir incursões armadas no território soviético; impedir o cruzamento ilegal da fronteira ou o transporte de armas, explosivos, contrabando ou literatura subversiva através da fronteira; acompanhamento do cumprimento dos procedimentos estabelecidos nos pontos de passagem das fronteiras; acompanhamento da observância pelos navios soviéticos e estrangeiros dos procedimentos de navegação nas águas territoriais soviéticas; e ajudar as agências estatais na preservação dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente contra a poluição. Os guardas de fronteira foram autorizados a examinar documentos e bens de pessoas que cruzam as fronteiras e a confiscar itens suspeitos; conduzir inquirições em casos de violação da fronteira do Estado; e tomar medidas como detenção, busca e interrogatório de pessoas suspeitas de violações das fronteiras.” Tradução livre. SOVIET Border Troops. **Wikipédia**, 01 jun. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2PlrhvT>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

partido comunista entrassem no país<sup>282</sup>. As questões de controle de fronteiras na URSS e no bloco sob sua influência não foram chamadas de *Cortina de Ferro* à toa; foram notórios os investimentos em maiores aparatos de segurança nos limites estatais, os quais não eram geridos para motivar integração ou trocas econômicas, mas, sim, para manter certo grau de isolamento. A militarização, por isso, não foi uma opção, mas uma necessidade, haja vista a condução das atividades para a região como resultado da análise securitária e econômica quanto à preservação das conquistas da revolução bolchevique.

Deve ser observado que, mesmo na formação da Rússia como país, com o estabelecimento da URSS e com a expansão no decorrer da Segunda Guerra Mundial, o modelo de controle de fronteiras sempre exerceu funções muito importantes na manutenção do território. As controvérsias envolvendo as partes mais externas do modelo soviético de gestão e também as conquistas imperiais russas, no entanto, indicaram que as populações próximas aos limites estatais mereciam maior vigilância, haja vista interesses vigentes entre grupos tribais e desejos secessionários de partes da população nessas regiões. O permanente envio de diretrizes por parte do poder central em Moscou e o distanciamento em relação à realidade nas regiões de fronteira acirravam ainda mais os ânimos; em contrapartida, havia ainda maior recrudescimento nas estruturas de controle.

Esta abordagem sofreu abalos em decorrência dos acontecimentos em 1991. Após a fragmentação da URSS, e com a formação da Comunidade de Países Independentes (CEI), coube ao governo russo tentar recuperar a economia em declínio, estabelecer um modelo político sustentável e buscar reafirmar o espaço do país no cenário da política internacional. Da mesma forma, é preciso apontar que as ex-repúblicas também tiveram que passar a lidar com as novas incumbências para os novos sistemas políticos que seriam adotados. Assim, com a retirada dos aparatos soviéticos, a questão da soberania nos países em tela passou a ser prioridade para o estabelecimento e acima de tudo demonstração de poder<sup>283</sup>. Por isso, naquele momento, havia necessidade de criação de sistemas de controle de fronteiras, o que incluía imigração, alfândega e segurança, e conseqüente afastamento dos regramentos soviéticos para as fronteiras internacionais das repúblicas com outros países fora da ex-URSS.

Da mesma forma, é preciso indicar que os limites estatais entre as repúblicas soviéticas e a Rússia eram apenas fronteiras administrativas, em sua grande maioria sem muitos aparatos

---

<sup>282</sup> CHANDLER, Andrea M. **Institutions of isolation**: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993. Kingston/ON: McGill-Queen's University Press, 2014.

<sup>283</sup> *Idem*, p. 101.

securitários que visassem à manutenção da segurança nacional. Mesmo assim, foram causa de tensão entre o poder central e as repúblicas, ou seja, entre o governo russo e as demais regiões administrativas, já que a centralização das políticas para as fronteiras foi sempre uma marca do sistema de governo adotado. No entanto, após o período soviético, certamente transformaram-se em ponto crucial para a preservação da soberania no imenso território. Dessa maneira, nessa nova fase, a utilização de forças constabulares para a segurança de tais zonas também se revelou fundamental para a estabilidade e proteção dos limites de fronteiras, isso porque as regiões e ex-repúblicas viram a importância *visual*<sup>284</sup> que o controle de fronteiras exerce para a imposição de soberania sobre determinado território e sobre os habitantes deste.

O país divide fronteiras com catorze nações (Noruega, Finlândia, Estônia, Lituânia, Letônia, Polônia, Ucrânia, Cazaquistão, China, Coreia do Norte, Bielo-Rússia, Geórgia, Azerbaijão e Mongólia) e possui contatos com japoneses<sup>285</sup> e estadunidenses a partir do território a leste pelo mar. Após o colapso da estrutura soviética, portanto, novas formas de controle do território tiveram que ser obrigatoriamente criadas, transformando-se áreas administrativas em fronteiras internacionais, muitas delas com sérios problemas de segurança e de defesa.

Mesmo entre as ex-repúblicas, os limites estatais permanecem imprecisos. Por exemplo, em relação aos territórios do Tadjiquistão e do Quirquístão, há total descontrole da fronteira entre os dois países, principalmente no *Vale de Fergana*, região onde muitas vezes não se sabe se as casas estão construídas no lado tadjique ou no lado quirguiz. Em outros casos, atividades como enterrar os mortos, visitar parentes ou irrigar plantações tornaram-se extremamente complicadas<sup>286</sup>. Isso porque mesmo este descontrole acarreta a contínua formação de estruturas

---

<sup>284</sup> CHANDLER, Andrea M. *Institutions of isolation: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993*. Kingston/ON: McGill-Queen's University Press, 2014. p. 13. A autora denota a realidade de imposição de poder por meio do controle exercido junto aos limites estatais, o que serviu para afirmar veementemente a nova ordem pública nos países que surgiram com o colapso da União Soviética. Esse poder, mas que latente, deveria ser visto por quem tentasse cruzar as novas fronteiras, haja vista que o poder exercido por Moscou, em grande parte, havia sido substituído por novos poderes centrais.

<sup>285</sup> Segundo Anderson, as disputas entre Rússia e Japão sobre as *Ilhas Kurile* e também sobre outras unidades insulares menores na região ainda podem ser revisitadas, o que inclui a ocupação soviética sobre a *Ilha Sakalina*, agora pertencente ao território russo. ANDERSON, Malcolm. *Frontiers: territory and state formation in the modern world*. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 94.

<sup>286</sup> REEVES, Madeleine. *Border work: spatial lives of the state in rural central Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 2014. p. 241. Interessante notar que a autora descreve situação em que habitantes de vilas próximas aos limites estatais entre o Tadjiquistão e o Quirquístão acabaram por destruir um posto alfandegário estabelecido arbitrariamente entre as cidades porque tal imposição não levou em conta a pré-existência de laços comerciais e familiares que vinculam as comunidades. De acordo com os responsáveis por tal ação, não houve qualquer motivação em atos de rebelião ou revolta com a demarcação pelo referido posto de controle, mas apenas a satisfação de uma necessidade: para eles, o posto interrompia e dificultava atividades que sequer eram incentivadas pelo Estado.

estatais para o estabelecimento dos limites entre os territórios, o que inflige problemas às populações antes pertencentes a um mesmo Estado.

Ademais, e conforme atesta Anderson<sup>287</sup>, a existência de populações étnicas russas nas ex-repúblicas soviéticas acirra os ânimos em decorrência da permanente busca por identidade destas com a Federação Russa. São claros os exemplos de disputas em regiões da Letônia, da Ucrânia (conforme recente anexação da região da Criméia pelos russos), do Cazaquistão e da Bielorrússia, dentre outras com populações de russos étnicos acima de dez por cento do total de habitantes, devendo ser ressaltado que o governo daquele país acaba por definir que a proteção dessas populações é meta do governo central em Moscou.

Com isso, formou-se o *Federal Border Guard Service* (Serviço Federal de Polícia de fronteiras), responsável pela atuação nas regiões em tela. No entanto, apesar de suas características constabulares, tal guarda não ficou muito tempo ao largo das atividades de inteligência que marcaram a instituição anterior, isso tendo em vista a sempre presente necessidade da Rússia em se antecipar a movimentos suspeitos de países vizinhos ou de grupos separatistas que atuam em fronteiras. Tanto é assim que, em 2003, tal força foi incorporada ao *Russian Security Service* (Serviço de Segurança da Rússia)<sup>288</sup>, sucessor da KGB.

Após a extinção da URSS, ações terroristas e atividades separatistas pulularam pela região norte do Cáucaso<sup>289</sup>, provocando a reação do Kremlin sob o comando de Vladimir Putin, líder russo que permanece no controle do país mesmo após as eleições que trouxeram Dmitry Medvedev ao poder. Além disso, e mais recentemente, a Rússia observa com atenção a ampliação da zona de influência da União Europeia<sup>290</sup> para países antes pertencentes à União Soviética, como é o caso da Ucrânia, da Moldávia, da Bielorrússia e da Geórgia, acarretando o reforço na ação de forças constabulares para controle dos limites e ações pontuais nas zonas de fronteira.

A manutenção de suas zonas de influência faz com que as atividades das Forças

<sup>287</sup> ANDERSON, Malcolm. **Frontiers: territory and state formation in the modern world**. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 70.

<sup>288</sup> O Serviço de Segurança Federal da Rússia é a principal agência de segurança doméstica da Federação Russa e o principal órgão sucessor do Comitê Soviético de Segurança do Estado (KGB). Suas principais responsabilidades são a contra-inteligência, a segurança interna e fronteiriça, a luta contra o terrorismo e a vigilância preventiva. Segundo a *Wikipedia*, emprega cerca de 66.200 funcionários uniformizados, incluindo cerca de 4.000 tropas de forças especiais e cerca de 160.000 a 200.000 guardas de fronteira. Observador de Barents. É necessário mais controle sobre o FSB, conforme o *European watchdog*. Disponível em: <<https://bit.ly/2BsVeXF>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

<sup>289</sup> JANE'S. **Country Profile: Russia**. IHS, 2009e.

<sup>290</sup> CÁUCASO do Sul e Balcãs Ocidentais: bons vizinhos ou futuros estados membros da UE? **Revista Brasileira de Política Internacional** – RBPI, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=1265>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

Armadas e da Guarda de Fronteira acabem por se confundir com aquelas desenvolvidas por grupos constabulares pró-Rússia. Por isso, dentre as funções do *Federal Border Guard Service* destacam-se:

- a) defesa das fronteiras nacionais russas, prevenção contra imigração e entrada de mercadorias ilegais por terra e mar;
- b) proteção dos interesses econômicos da Federação Russa e seus recursos naturais localizados em terra ou no mar, águas territoriais e mares, o que inclui caça ou pesca ilegais;
- c) contenção a qualquer ameaça à segurança nacional na zona de fronteira, incluindo terrorismo e intervenção estrangeira.

Ainda, cumpre destacar que o governo russo conta com as atividades da *Rogranitsa*<sup>291</sup>, órgão que, dentre outras atividades, tem como missão organizar a infraestrutura dos pontos de controle de fronteira na Federação. Desse modo, observa-se que, além de sua vinculação com o FSB, o serviço constabular de fronteira russo conta com a atuação de tal agência responsável por prover recursos para oito divisões de controle no país.

Nesse contexto, deve ser observado que o FSB não mais conta com conscritos. A partir de 2008, todos os componentes de tal força são profissionais. Esse aparato tem razão em existir. Os recentes avanços nas descobertas de importantes de riqueza no Ártico, por exemplo,

---

<sup>291</sup> The Agency was created by the Decree of the President of the Russian Federation № 1359 issued on October, 11th, 2007. *Rosgranitsa* é responsável pelo desenvolvimento e realização da política estatal, regulamentação legal, gestão da propriedade estatal e funções de uma entidade adjudicante federal, prestação de serviços estatais na área de organização dos postos de controle de fronteira da Federação Russa. A Agência estabelece, cria, desenvolve e mantém pontos de controle na fronteira estatal da Federação Russa e locais de sua travessia. O Governo da Federação Russa dirige a atividade da *Rosgranitsa*, que se ocupa diretamente de tal atividade e através das entidades territoriais e das organizações subordinadas. De acordo com o Conceito da Política de Estado sobre o arranjo das fronteiras (aprovado pela Ordem do Governo da Federação Russa a partir de 11 de setembro de 2008 № 1309-r) os princípios fundamentais da política de Estado na área são: abordagem diferenciada sobre o arranjo das instalações da fronteira estadual dependendo da região / distrito; desenvolvimento da base logística, incluindo concepção, construção, reconstrução, equipamento e apoio técnico aos edifícios, edifícios e instalações fronteiriças, infraestruturas de transportes e de engenharia, sistemas de informação e telecomunicações, - utilização de todos os tipos de controle nas fronteiras - pontos de controle cruzados e proteção da fronteira estatal; a criação de condições necessárias para assegurar a fronteira, os controles aduaneiros e outros tipos de controle nos postos fronteiriços, nomeadamente através da definição de medidas de otimização do regime de passagem em postos de controle; aumento da eficiência na interação entre agências, em particular através da possibilidade técnica de intercâmbio de informações, em conjunto com todas as outras autoridades executivas federais, na implementação da política de proteção de fronteiras estaduais e nos controles de fronteira, alfândega e outros tipos de controle efetuados nos pontos fronteiriços; melhoria da base jurídica; elaboração e introdução de normas modernas de gestão e administração dos postos de controle; otimização dos fundos orçamentais federais e das despesas atribuídas para o arranjo da fronteira estatal da Federação Russa; cooperação internacional. RUSSIA. A Agência Federal para o Desenvolvimento das Instalações de Fronteiras do Estado da Federação Russa. **Rogranitsa**, [2014]. Disponível em: <<http://www.rosgranitsa.ru/en>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

reforçaram o papel de tal instituição na preservação dos interesses russos<sup>292</sup>. Da mesma forma, sobrepõem-se as funções da guarda de fronteira russa e os interesses do país em áreas como Kaliningrado<sup>293</sup>, a qual permaneceu vinculada à Federação Russa após a dissolução da União Soviética.

Outro ponto de destaque na política russa para fronteiras, com o uso de tais forças, é o crescente uso do território do país como trânsito, como rota para carregamentos de drogas ilícitas<sup>294</sup> produzidas no Afeganistão e nas regiões vizinhas para que alcancem outros países europeus. Tal ponto merece destaque pela crescente necessidade de treinamento das forças de fronteira para detecção das atividades de grupos criminosos instalados dentro do território nacional e que mantêm células ativas nas repúblicas vizinhas.

O interesse do governo russo em reforçar a repressão a crimes transnacionais que ocorrem em zonas de fronteira também reflete as peculiaridades de sua guarda de fronteira, a qual tem também por função reprimir a criminalidade, muito em razão pelo uso de seu território como caminho para a Europa, como dito acima. Por outro lado, o país ainda se mantém atento para as investidas terroristas de grupos separatistas, o que não descaracteriza a natureza constabular de suas forças de proteção em fronteiras.

No que tange aos limites ocidentais do país, revela-se importante mencionar que a Federação Russa mantém contatos territoriais com a União Europeia, fronteira que não se manteve estática durante os últimos vinte anos. Conforme Golunov<sup>295</sup>, nos cinco anos seguintes ao colapso da União Soviética, o único ponto de contato entre a Rússia e a União Europeia era o território finlandês. Ainda, foi somente em 2004 que a forma atual dos limites do território russo se consolidou, devendo ser também considerado a adesão dos países limítrofes com o Tratado de *Schengen* (Schengen Zone. Polônia em dezembro de 2007, Finlândia em março de

---

<sup>292</sup> A importância do Ártico para a Rússia reside principalmente em seus depósitos de metais e minerais estrategicamente importantes, além de seu potencial em matéria de geração de energia. A estratégia enfatiza claramente a importância da região para a economia nacional como uma importante fonte de receita, principalmente da produção de energia e do transporte marítimo lucrativo. O objetivo final da política estatal é transformar o Ártico em "a principal base estratégica da Rússia para os recursos naturais" até 2020. Um dos principais objetivos da política do Ártico, então, é aumentar a extração dos recursos naturais na região. Na perspectiva de longo prazo, a política visa preservar o papel da Rússia como um "principal poder do Ártico". *GeoPolitics in the HighNorth. Russian Artic Strategy*. Disponível em: <<https://bit.ly/2N34KSU>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

<sup>293</sup> DIENER, Alexander; HAGEN, Joshua. **Borderlines and borderlands**: political oddities at the edge of Nation-State. Plymouth: Rowman and Littlefield, 2010. p. 133.

<sup>294</sup> JANE'S. **Country Profile**: Russia. IHS, 2009e. Deve ser observado que, de acordo com o "report", há grande preocupação também por causa do aumento do consumo de drogas, principalmente heroína, dentre a população russa.

<sup>295</sup> GOLUNOV, Serghei. **EU-Russian border security**: challenges, (mis)perceptions, and responses. New York: Routledge, 2013. p. 02.

2001 e Países Bálticos também em dezembro de 2007).

Em relação ao *controle alfandegário*, a Federação Russa conta com a atuação de instituição à parte do FSB, definido seu papel como também integrante da gestão securitária daquele modelo. Trata-se do *Serviço Federal de Aduanas* (Federal Customs Service), ou SFA, composto de vinte subdivisões para que possa abarcar todo o imenso território. Assim como o FSB e conforme a já citada característica do sistema aqui mencionado, os russos não deixaram de também integrar o SFA no controle dos portos de entrada, haja vista que também se apresentam seus integrantes devidamente uniformizados<sup>296</sup>, como se fossem uma força constabular alfandegária. Inclusive, é notório que o SFA também atua na repressão a delitos, o principal deles sendo o contrabando de mercadorias e produtos pelas regiões fronteiriças.

A divisão em tela também continua em relação ao *controle migratório*. Neste contexto, o sistema securitário desse país é composto pelo *Serviço Federal de Migração* (Federal Migration Service)<sup>297</sup>, o qual, da mesma forma que o SFA, é composto de formas a também garantir a aplicação da lei, ou seja, tem em seu efetivo a capacidade de operar como força policial constabular para o *law enforcement* das regras de migração na Rússia.

Assim, é possível apontar que a Rússia fez a opção por separar as três funções básicas de controle de fronteiras entre três diferentes instituições, todas com caráter eminentemente constabular. Esse ponto também serve de indicação para que se defina o que se quer da atuação de uma força constabular para tais atividades em países com grandes extensões de fronteiras terrestres. Talvez, algumas respostas possam ser encontradas na análise do modelo chinês, a seguir citado.

#### **4.1.6 Controle de fronteiras na China.**

Em relação ao gigante asiático, sua consolidação territorial e os acontecimentos históricos também exerceram forte influência sobre a maneira como lida com suas fronteiras terrestres. Por isso, trata-se novamente de considerar que, para países com vasto território, muitas vezes são enfrentados problemas similares, o que já foi demonstrado em relação aos Estados Unidos e a Rússia. Um deles, sem dúvida, são os fatores históricos na formação dos limites estatais.

Conforme consta, a República Popular da China possui vinte e dois mil quilômetros de

---

<sup>296</sup> RUSSIA. **Federal Customs Service**. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pn17st>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>297</sup> RUSSIA. **Federal Migration Service**. Disponível em: <<https://bit.ly/2N4an3l>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

fronteiras terrestres com oito países, resultado da política de expansão do poder político a povos menos desenvolvidos durante os séculos de existência da cultura chinesa, desde da fase imperial, passando pelo Período *Guomindang* e chegando no governo comunista<sup>298</sup>. Desde o começo, e pela vocação centralizadora das capitais, as fronteiras do país foram delineadas como vinculadas ao extremo ao governo, em uma relação de mão única, quer dizer, com ordens e diretrizes partindo do poder central para as periferias do enorme território.

Já a partir da formação do país, a construção da Grande Muralha já desvela a intenção de proteção contra invasões e pilhagens de outros povos, estabelecidos ao norte. Todavia, conforme Phelps<sup>299</sup>, a construção dos muros e fortificações, em certo período, não representou exatamente tal objetivo, haja vista que a muralha era perfeitamente escalável em certos pontos. Na verdade, a função dos muros e obstáculos era evitar a saída de invasores em cavalos e após as pilhagens, quer dizer, que os salteadores conseguissem levar o que haviam retirado do território.

O crescente fortalecimento da economia chinesa e o aumento de suas zonas de influência favoreceram a reação de outras potências em fomentar a criação de alianças naquela região, o que pode ser comprovado por atuação dos Estados Unidos, por exemplo, em cooperação com a Coreia do Sul, Japão, Taiwan e até mesmo com o Vietnã. Tal situação fez com que os chineses redobrassem sua atenção em relação aos problemas envolvendo a preservação de suas fronteiras.

Conforme recente relatório publicado pelo Pentágono<sup>300</sup>, o interesse da China em preservar sua integridade territorial tem feito com que seus investimentos em modernização e aumento de efetivo em suas forças de fronteira sejam incrementados consideravelmente.

Os problemas chineses com países vizinhos, tais como Taiwan e Vietnã, são fruto de seu interesse em se fixar como potência hegemônica regional. No entanto, é com o crescimento da Índia que tal país mais tem se preocupado, haja vista haver também algumas disputas por territórios na região de fronteira próxima ao Paquistão. Interessa recordar que, em 1962, os dois países travaram uma guerra em que os chineses conquistaram territórios indianos,

<sup>298</sup> LARY, Diana; NGUYEN, Marshall; VAN PURDUE, Peter. **The Chinese state at the borders**. Vancouver: University of British Columbia Press, 2007. p. 14.

<sup>299</sup> PHELPS, James R.; DAILEY, Jeffrey; KOENIGSBERG, Monica. **Border Security**. Durham: Carolina Academic Press, 2015. p. 38.

<sup>300</sup> The Pentagon just released its annual report to Congress on China's military. Weapons programs got ink, especially its cyberwar programs, its expanding navy, ballistic missile projects. The report summarized China's strategic priorities as "perpetuating Communist Party rule, sustaining economic growth and development, maintaining domestic political stability, defending China's national sovereignty and territorial integrity, and securing China's status as a great power. BAY, Austin. China's Borders Patrol. **Strategy Page**, Aug. 17, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2PoRDgg>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

estabelecendo sua primazia na região do Tibet.

Também deve ser levada em conta a situação da fronteira com a Rússia, a qual dá acesso à região siberiana, local de abundância de alguns dos recursos mais caros à economia daquele país. Indica-se que os limites sino-russos somente foram completamente delineados em 2004<sup>301</sup>, demonstrando que a consolidação do território ainda é recente, apesar da impressão de estabilidade que a muralha representa mundialmente.

Quer isso dizer que, contando com vizinhos que lhe ameaçam em questões territoriais e de influência geopolítica<sup>302</sup>, a China precisa manter suas zonas de fronteiras preparadas para eventuais envolvimento em ações militares.

Por isso, e em relação ao controle e segurança de suas fronteiras, a China conta com agências vinculadas ao Ministério da Segurança Pública<sup>303</sup>, o qual concentra várias funções e instituições para tanto. Em destaque, as funções da Polícia Armada do Povo (Chinese People's Armed Police), formada como força constabular a partir de diretrizes militares<sup>304</sup>, tais como aquelas exercidas pelo Exército Vermelho.

Diz-se que se trata de força constabular pelas características apresentadas por esse órgão. Contando com mais de um milhão de integrantes, a Polícia Armada do Povo é

---

<sup>301</sup> LARY, Diana; NGUYEN, Marshall; VAN PURDUE, Peter. **The Chinese state at the borders**. Vancouver: University of British Columbia Press, 2007. p. 15.

<sup>302</sup> Ao mesmo tempo, no entanto, desde que chegou ao poder, Xi Jinping tem repetidamente enfatizado que a política de boa vizinhança da China não significa comprometer-se em disputas sobre soberania, território e jurisdição. Pouco depois de assumir o cargo de líder do partido, Xi Jinping disse a seus colegas do *Politburo* que a China nunca sacrificaria seus direitos legítimos ou interesses básicos. A China parece acreditar que a crescente influência econômica e militar chinesa irá ao longo do tempo persuadir seus vizinhos de que há mais para ganhar em acomodar os interesses chineses do que em desafiá-los. Ao tratar as relações com seus vizinhos, a China está empregando tanto cenouras quanto paus para deter os países de perseguir políticas que infligem danos aos interesses chineses. A política periférica de Pequim também visa combater as influências dos EUA na Ásia, impedir a formação de uma coalizão anti-China em sua periferia e enfraquecer as alianças dos EUA. GLASER, Bonnie S. **China's Grand Strategy in Asia**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MDcZbq>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

<sup>303</sup> As responsabilidades e a estrutura das agências de segurança pública na China incluem: prevenção, supressão e investigação de atividades criminosas; luta contra as atividades terroristas; manutenção da segurança social e da ordem; lutar contra comportamentos que comprometam a ordem social; controle sobre tráfego, incêndio e objetos perigosos; administração de registro de domicílio, cartões de identificação, nacionalidade, saída e entrada, permanência e viagem de estrangeiros na China; manutenção da segurança nas fronteiras; proteção de pessoas, locais e instalações designados pelo Estado; gestão de encontros, desfiles e manifestações; inspeção de segurança em redes públicas de informação; supervisão e instrução de trabalhos de segurança em organizações estatais, organizações de massa, empresas e importantes locais de construção; e instrução de trabalho de prevenção ao crime de comissões de segurança comunitária. Policing in China. Disponível em: <<https://bit.ly/2LcTMsd>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

<sup>304</sup> A Força Armada do Povo Chinês foi criada em abril de 1983 e é formada por forças do PLA em defesa doméstica e pela polícia armada, de defesa de fronteira e de combate a incêndio, que realizam suas funções em um sistema de serviço militar. Trata-se de uma força de defesa armada para a segurança social, que exerce funções de polícia. A força policial armada segue as regras e regulamentos do PLA e goza do tratamento igual com as tropas do PLA. People's Armed Police. Disponível em: <<https://bit.ly/2BBvfh8>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

responsável por ações militares e de segurança pública. Assim, seus componentes atuam como guardas de segurança (policial), defesa de fronteiras, combate a incêndios (corpo de bombeiros), controle de tráfego e funções de utilidade pública, dentre outras. As funções previstas para tal força constabular em tempos de guerra reforçam tal enquadramento. Assim, seu emprego em defesa dos interesses chineses fica sob o controle das Forças Armadas regulares, atuando na proteção de instalações militares e em campos de batalha, atividades de combate à infiltração de inimigos e, também, de guarda costeira.

Dessa maneira, observa-se que a função de controle de fronteiras é somente uma das diversas a cargo da Polícia Armada do Povo. Ocorre que, por isso, atua não somente nessas zonas, como ocorre nos modelos russo e norte-americano, mas em todo o território nacional chinês, exercendo também atividades diversas<sup>305</sup>. Algumas destas atividades são ligadas às funções de defesa civil, outras são claramente exercidas em prol da segurança pública e repressão direta a crimes, aos moldes de uma polícia militar.

Por outro lado, a estrita ligação com o Conselho de Estado e com as Forças Armadas<sup>306</sup> faz com que a PAPF permaneça atrelada a sua característica de força constabular. Dentre suas funções, destacam-se: proteção contra qualquer tipo de agressão ou sabotagem, proteção de determinadas autoridades ou instalações, assegurar a segurança de eventos e conferências nacionais ou internacionais, assegurar a segurança em grandes eventos esportivos e culturais, proteção de aeroportos, estações de rádio e de instalações consideradas importantes para a segurança nacional, proteção de túneis e pontes de vital importância, assegurar a segurança em casas prisionais e de detenção e manter a ordem pública em cidades de médio e grande porte de acordo com designação superior.

Interessante notar que as atividades desenvolvidas pela PAPF são divididas em regulares e temporárias. As primeiras são determinadas pelo Ministério da Segurança Pública, conforme acima citado. Já as segundas, são determinadas pelo Comitê Local do Partido

---

<sup>305</sup> A Polícia Armada da República Popular da China tem uma função mista entre a polícia militar e a polícia dos países democráticos e é equipada com as armas leves. Nos últimos anos, suas forças foram reforçadas com os veículos blindados de roda, veículos de comando e carros de patrulha, etc. Além disso, as unidades de patrulha aérea como as unidades de helicóptero foram ativadas com as capacidades técnicas mais abrangentes e disposição de longo alcance. Suas contingências têm capacidades melhores do que as da polícia de segurança pública em geral. Algumas das unidades de nível GHO da Polícia Armada recebem treinamento e exercícios militares do PLA, funcionando como a principal força da segurança pública nacional. Polícia Armada Popular. Disponível em: <<https://bit.ly/2BBvfh8>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

<sup>306</sup> As forças fronteiriças de segurança pública, de combate a incêndios e de segurança são também componentes do PAPF. O PAPF é encarregado da tarefa fundamental de salvaguardar a segurança nacional, manter a estabilidade social e assegurar que as pessoas vivam e trabalhem em paz e contentamento. The People's Armed Police Forces, disponível em: <<https://bit.ly/2Mm2Xfr>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

Comunista, pelos governantes ou pelos órgãos locais de segurança pública.

A atuação da PAPP, aqui citada, demonstra que o governo chinês considerou importante mantê-la estruturada aos moldes de uma *guarda nacional*, com modificações para que também atue em missões especificamente determinadas pelas autoridades públicas que a controlam. A disponibilidade de um contingente de tal tamanho para pronto deslocamento para diversos pontos do território não deixa de ser um ponto forte do modelo chinês, podendo até mesmo parecer que a carência de treinamentos mais específicos possa acarretar falta de empenho nas funções de defesa das fronteiras. No entanto, e conforme indicado pelo Entrevistado nº 07<sup>307</sup>, a polícia de fronteiras na verdade é somente um dos ranques da força policial na China. Isso porque são várias as subdivisões da polícia de fronteira naquele modelo de gestão securitária, dividindo-se basicamente entre o policiamento dos limites estatais em si, uma divisão para resguardar as minas e a extração de ouro, outra para servir como proteção à infraestrutura chinesa (fábricas, indústrias, instalações nucleares etc.), ainda outra servindo para prevenção e combate a incêndios. Por fim, a Polícia do Povo ainda conta com uma subdivisão que atua nos assim chamados assuntos internos, exercendo suas funções dentro das estruturas do governo central, protegendo autoridades e instalações sensíveis à administração do país. Desta forma, é possível deduzir que os chineses não contam com uma guarda nacional de fronteiras na pura definição do termo, mas com o exercício de funções de policiamento nestas regiões como parte das tarefas da Polícia Armada do Povo.

Para o citado entrevistado, integrante das Forças Armadas daquele país, nações com territórios do tamanho da China ou do Brasil devem contar com policiamento de fronteiras em duas escalas: contra agressões externas e para repressão a crimes transnacionais e novas ameaças. Estas últimas, o entrevistado classificou como sendo ações terroristas e outras ações que atualmente podem colocar a população chinesa em risco, avaliando até mesmo o ingresso de imigrantes ilegais no território do país. Todavia, para ele, as ações de proteção de fronteiras necessariamente englobam o patrulhamento da costa marítima do país, ou seja, não seria possível separar de modo estanque as ações de guarda costeira e de polícia de fronteira na estrutura securitária.

No entanto, observou-se que o entrevistado inclui no sistema de defesa nacional também as forças constabulares que atuam na região fronteira. Quer isso significar que as tropas

---

<sup>307</sup> Entrevista realizada na *Exeter University*, em Exeter, Reino Unido, durante os painéis do *Grand Challenge*, entre 05 e 08/06/2017. Os originais não puderam ser juntados a esta tese por solicitação expressa do entrevistado, vinculado ao Poder Público na China.

regulares e as constabulares fazem parte da estrutura para segurança nacional da China, deixando as funções de policiamento, de aduana, de imigração e outras para as demais instituições, no caso, subdivisões da própria Polícia Armada do Povo. Na verdade, para o entrevistado, nos trabalhos em certos pontos da fronteira chinesa, tais como onde há focos de movimentos de secessão ou de questionamento de limites estatais, as Forças Armadas, os constabulares e a PAP atuam em regime de força-tarefa, obviamente sob o comando das tropas regulares do país. Esse é o caso do que acontece em zonas limítrofes com a Índia.

Na opinião do profissional chinês, qualquer porto de entrada oficial deve conter força policial para gerir questões de segurança, funcionários encarregados pela aduana, pela imigração e por demais serviços (controle fitossanitário, por exemplo), não sendo a estrutura somente composta por militares ou constabulares. Ou seja, há civis também atuando nessa gestão. Esses serviços listados podem ser incluídos na categoria “policiamento transnacional” (*transnational policing*, do original das respostas apresentadas pelo entrevistado), o que significa que têm relação direta com a geografia de fluxos pelas fronteiras. Em relação ao poder de polícia, o exercício deste está adstrito ao desempenho das funções de cada uma das instituições que atuam na gestão securitária de fronteiras na China, ou seja, sempre que necessário à manutenção da ordem dentro dos portos de entrada e no patrulhamento de fronteira, inclusive com o uso da força (bastões, algemas, *spray* de pimenta, *taser* e armas de fogo).

Para o entrevistado em tela, no entanto, cada país deve adequar seus sistemas de segurança de acordo com suas necessidades estratégicas. O que deixou claro é que, embora haja civis e militares no exercício de funções dentro e fora dos portos de entrada, muitas vezes as Forças Armadas e os constabulares são convocados para o enfrentamento de situações mais gravosas, extremas, tais como atos terroristas e escaramuças recorrentes junto aos limites estatais, os quais não podem ser enfrentados pelos demais serviços que atuam na gestão securitária da fronteira chinesa. Deve ser ressaltado que somente as Forças Armadas, os constabulares (subdivisão policial que atuam de forma constabular) e, algumas oportunidades, a polícia portam armas de fogo no dia-a-dia de suas atividades. Mesmo dentro da estrutura policial, atuam grupos de elite operacionais, os quais são acionados somente em situações extremas, tais como riscos de atentados em aeroportos ou em postos de controle. Nestes postos, estabelecidos na zona de fronteira, o entrevistado deixou claro que atuam funcionários civis, basicamente exercendo funções administrativas, e grupamentos militares ou constabulares, garantindo a segurança das atividades, do entorno e patrulhando entre os portos de entrada.

A partir das respostas oferecidas pelo Entrevistado nº 07, foi possível deduzir que o

modelo chinês para controle de fronteiras varia muito de acordo com a região do país, havendo maior foco nas zonas próximas ao território indiano e também nas proximidades com o Vietnã. Todavia, ficou claro que o aparato militar ou constabular nos portos de entrada serve para viabilizar o *controle de fluxos*, sendo este gerenciado pelos funcionários civis da estrutura montada. Em geral, os portos de entrada são bem equipados, a não ser em locais mais ermos, como na fronteira com a Mongólia ao norte, onde há extensões de terra desabitadas, obrigando as autoridades a usar drones, sensores e imagens de satélites para a aplicação mais precisa do policiamento em terra. O mesmo vale para as montanhas que servem de fronteira da China com o Tibete e com o Afeganistão, além de algumas regiões de selva entre o território chinês, Mianmar e também junto aos limites políticos com o Vietnã.

Ao ser tratado sobre a criação de guardas de fronteiras em países com grandes extensões de território a serem fiscalizadas, o entrevistado mencionou que a separação entre o aparato civil e a estrutura militar evita a formação de *instituições totais* no controle fronteiriço, o que é de interesse dos governos centrais. Com a divisão de funções, é possível exercer o controle de modo mais eficiente, mesmo a partir da distância entre os limites estatais e o local de onde partem as decisões sobre gerenciamento de fronteiras. No entanto, um dos pontos positivos desta nova instituição seria a possibilidade de maior foco na função de patrulhamento na fronteira, com o emprego preferencialmente em zonas desabitadas e remotas do território, haja vista que nos portos de entrada outras instituições exercem essas funções sem maiores problemas.

Outro ponto abordado pelo entrevistado foi a possível falta de coordenação das atividades entre as estruturas civis, as constabulares e a nova polícia de fronteiras. Segundo ele, isso seria um dos pontos negativos, haja vista que a criação de nova instituição acarretaria a reformulação do sistema como um todo, com nova repartição e designação de funções.

Quanto à natureza dessa nova guarda, o profissional indicou que isso dependeria, para ele, dos vínculos a serem formados: se com a polícia ou com as Forças Armadas. Na primeira opção, poderia haver a formação de equipes de pronto emprego para reforçar o poder de atuação da guarda; na segunda, a própria formação militar ou constabular conteria a possibilidade de combate como primeiro contato de agressores que entram ou tentam entrar no território chinês.

Por fim, indicou que, assim como a China, o Brasil deveria incrementar a aplicação de acordos de cooperação interfronteiriça com seus vizinhos, integrando-se com seu entorno e melhorando a aplicação dos recursos e dos efetivos disponíveis para segurança em fronteiras.

Os dados repassados por esse entrevistado revelam que a estrutura chinesa para controle

e vigilância de fronteiras mantém-se atrelada aos serviços da Polícia Armada do Povo, mas contando com a atuação das Forças Armadas em determinadas regiões para reforço na proteção contra ameaças externas. Da mesma forma, a existência de várias subdivisões dentro do organograma da instituição em tela é usada para satisfazer necessidades pontuais, inclusive o que diz respeito à gestão securitária de fronteiras.

Em relação ao controle alfandegário, o modelo em tela diverge da tendência de centralização, com a formação da *Administração Geral de Aduanas*, instituição que mantém sob sua responsabilidade a fiscalização do que entra e do que sai pelas fronteiras chinesas em relação a mercadorias e produtos. Conforme consta<sup>308</sup>, essas funções também são parte do controle securitário, haja vista que os integrantes desta instituição atuam da mesma forma na repressão ao contrabando e à pirataria na vigilância fronteiriça.

A separação das funções aduaneiras, concentradas na instituição acima indicada, revela a tendência já sedimentada de fomento do comércio pelo modelo chinês, mesmo que faça ainda parte dos que ainda mantêm certo grau de *militarização* dos controles, aos moldes do que foi comentado em relação aos modelos russo e israelense. Desse modo, além da proteção de seus interesses militares, a China preserva e fomenta a circulação de fluxos comerciais, mantendo representantes da instituição citada junto à União Europeia, à Rússia, aos Estados Unidos e em Hong Kong para facilitar esse objetivo.

#### 4.1.7 Controle de fronteiras no Uruguai

Os controles fronteiriços uruguaios são baseados em perspectivas herdadas pelas imposições colonialistas para a formação de seu território, haja vista a independência da então Província Cisplatina e as disputas com Argentina e Brasil para fixação das fronteiras do novo país. Embora não haja disputas territoriais entre as nações citadas, é possível apontar que os contatos interfronteiriços ainda pendem de maior visibilidade institucional e melhores intermediações, o que fica comprovado pelos problemas gerados com o anúncio da construção de uma fábrica de processamento de celulose às margens do Rio Uruguai, na região de Fray Bentos/Uy-Gualeguaychu/Ar<sup>309</sup>.

---

<sup>308</sup> CHINA. General Administration of Customs of the People's Republic of China. **Overview of GACC**. Disponível em: <<https://bit.ly/2vTD7VL>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>309</sup> TASQUETTO, Lucas. O Uruguai sob o impacto das *papeleiras*: entre dois caminhos opostos de inserção no cenário internacional. Trabalho apresentado no Projeto "A pluralidade de ordens jurídicas não-nacionais e nacionais e os ritos de regulação", tendo como Orientadora a Prof.<sup>a</sup>. Deise Ventura. UFSM. Disponível em file:///C:/Users/DPF/Downloads/6810-30185-1-SM.pdf, acesso em: 02 jun. 2017.

Indica-se que a República Oriental do Uruguai é nação que conquistou sua independência em 1829, mas que, por razões políticas e por pressões internacionais, somente resolveu suas questões de fronteiras com o Brasil em 1909, através do *Tratado de Rectificación de Límites*. Já em relação à Argentina, os problemas de navegação no Rio da Prata e no Uruguai foram praticamente solucionados ainda em 1955. Por isso, vigora o entendimento de que os processos para soluções de limites com os seus vizinhos foram encerrados após mais de oitenta anos da independência, acarretando uma lacuna na aplicação das regras legais e da consolidação da presença do Estado nos territórios contestados.

No entanto, a mencionada presença do Estado nas regiões de fronteira no Uruguai acaba por respeitar a situação política enfrentada por vários países no mesmo continente nos anos passados e atualmente, passando-se do foco nas questões de segurança nacional para o fortalecimento dos vínculos com os graves problemas em segurança pública, muito devido ao avanço de estruturas criminosas consideravelmente organizadas em franca atividade nas proximidades dos limites estatais com o Brasil e com a Argentina. Na verdade, o surgimento de conflitos de interesses entre Brasil, Argentina, Uruguai e outros integrantes do MERCOSUL somente reflete a condição de sobreposição de interesses nacionais<sup>310</sup> aos do bloco econômico em tela, revelando como tais países manejam o controle de suas fronteiras na região.

A concepção de fronteiras entre Brasil e Uruguai não possui complexidades extremas, o que será melhor tratado no item “5.2” a seguir, mas é de se ressaltar que a formação do território seguiu a máxima da instalação das maiores cidades e da capital em locais próximos ao mar. Desse modo, com o estabelecimento de Montevidéu no Rio da Prata, quase que em face oposta a Buenos Aires, no lado argentino, sedimentou o relativo isolamento da fronteira mais ao norte com Brasil, inclusive com formações populacionais distintas, conforme aponta Dorfman<sup>311</sup> em pesquisa sobre contrabando na fronteira entre os dois países.

Em se tratando especificamente da gestão de fronteiras no citado país, esta depende quase que exclusivamente das ações da Polícia Nacional do Uruguai (PNU), admitindo-se esta instituição como a única força policial daquele modelo, valendo essa assertiva para o controle dos limites terrestres do Estado. Em relação às fronteiras fluviais e marítimas, o Uruguai conta com a *Prefectura Naval Marítima*, a qual exerce o controle em tais regiões, englobando de certa

---

<sup>310</sup> MANERO, Edgardo. A retrospective look at the nature of national borders in Latin America. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 303.

<sup>311</sup> DORFMAN, Adriana. **Contrabandistas na fronteira gaúcha**: escalas geográficas e representações textuais. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

forma a fiscalização em fronteiras internacionais.

De tal modo, deve também ser observado que, de acordo com o Entrevistado nº 08<sup>312</sup>, pertencente aos quadros da *Policía Nacional del Uruguay*, a estrutura mantida pelo país para o controle e a vigilância de suas fronteiras conta com a participação de diversas instituições, variando de acordo com o momento político e com as características físicas da região a ser resguardada.

A partir dessa estrutura principal, qual seja, a formada pela Polícia Nacional do Uruguai, o modelo em tela se estrutura da seguinte forma: para questões de segurança nacional, são usadas as Forças Armadas, principalmente o Exército Nacional, o qual é estacionado em unidades fronteiriças, realizando pontos de controle em vicinais e rodovias que passam pela região em determinadas ocasiões e por tempo determinado. Da mesma forma, em relação a limites compreendidos entre rios, lagos e na costa, as funções securitárias são exercidas pela *Prefectura Nacional Naval*, aos moldes do que também é feito no sistema argentino, a ser visto logo em seguida. Em relação à segurança nos aeroportos e aeródromos espalhados pelo país, é a Força Aérea a instituição responsável pelo controle securitário.

Para o entrevistado citado, então exercendo as funções de Comandante da Polícia Nacional Uruguaia no Departamento de Melo, o fato de contar com países vizinhos muito maiores em território dificulta o trabalho da estrutura securitária uruguaia para suas fronteiras. Com a Argentina (quinze vezes maior) e com o Brasil (quarenta e cinco vezes maior), são muitos os rios, lagos e passagens a serem fiscalizadas, fazendo com os controles fronteiriços estejam ordenados de três formas: para fiscalização do ingresso de mercadorias, a DNA atua como principal instituição; para o controle e vigilância da região, a PNU, a qual depende da DNM para que sejam feitos os trâmites migratórios necessários a quem deseja entrar no território daquele país<sup>313</sup>; para questões de segurança nacional e manutenção de soberania, estas funções são exercidas pelo Exército Nacional.

A partir da demonstração do que esta pesquisa propõe, o profissional em tela asseverou que tanto a DNM, como a DNA atuam também na gestão securitária das fronteiras uruguaias, o que ocorre através de atividades operativas pontuais. Isso quer dizer que o policiamento ostensivo ainda fica a cargo da PNU, principalmente entre os portos de entrada. Este

---

<sup>312</sup> As questões endereçadas e os resultados das entrevistas feitas encontram-se nos arquivos pessoais do autor. Questionário apresentado em Melo/Uy, em 13 de novembro de 2015. Entrevistado foi identificado como Jose A. Olivera Morales, Comisario Mayor, Jefe de Policía del Departamento de Cerro Largo.

<sup>313</sup> Em relação às funções da PNU na fronteira, o Entrevistado nº 08 mencionou que foram criadas equipes distintas para algumas situações, como em relação ao narcotráfico e à produção de inteligência, embora todas ainda sob o guarda-chuva da mesma instituição.

patrulhamento, segundo o entrevistado, dá-se basicamente na execução de pontos de controle em estradas que ligam a fronteira com o restante do país.

Em termos de atuação contra incidências criminais na região de fronteira, na visão deste policial, somente a PNU realmente a executa, haja vista que as demais instituições estão ocupadas com suas tarefas e não se envolvem em situações mais extremas. Como citado no início, para o profissional em tela os limites com o Brasil abrangem uma ampla faixa de fronteira, de mais de 1000 quilômetros, o que torna difícil exercer controle efetivo e permanente sobre esses territórios. Assim, forma-se o que chamou de *Borda Permeável*, que permite a passagem (saída / entrada) de todos os tipos de mercadorias, animais e ilícitos, bem como a entrada de diversos alucinógenos, em sua grande maioria provenientes do Paraguai. Esse processo foi acelerado a partir do ano de 1991 com o Tratado de Assunção que inicia as tratativas do MERCOSUL, e principalmente nos últimos anos com esse processo de integração regional, de livre circulação de mercadorias, serviços e fatores produtivos, o que aumentou o fluxo de pessoas, sem um controle estrito de entrada e de saída destes, principalmente em cidades gêmeas com o Brasil. Isso permitiu, também, a entrada de delinquentes e organizações criminosas brasileiras, com alto poder de fogo e com muita violência. Esse fenômeno acabou impactando o policiamento em território uruguaio, haja vista que esses novos “comandos” acabaram cometendo crimes aos quais os uruguaios e a PNU não estavam acostumados, invadindo estâncias, assaltando casas de câmbio, atacando veículos de remessas de valores em rodovias, por exemplo, com o uso de fuzis e em grande número.

A integração entre as forças policiais na região em que esse profissional atua se daria com a designação de autoridades responsáveis por esta atividade nos dois lados da fronteira. Segundo o entrevistado, atualmente essa “integração” ocorre somente entre policiais que se conhecem e, não, de maneira institucional.

Como explicado extensivamente, todos esses controles são exercidos pela Polícia Nacional do Uruguai e em nenhum momento foi feito contato ou trabalhos de cooperação com as Forças Armadas no Brasil, haja vista que, em relação às operações do dia-a-dia ou informações sobre alguns assuntos de interesse da PNU, tais questões são sempre canalizadas para a polícia brasileira. Isto inclui, entre outras coisas, acordos de cooperação em investigação e prevenção de atos criminosos que incluem o *Coordenador da Polícia de Fronteiras*, o qual tem representação em ambos os países através do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME) e do Estatuto Jurídico de Fronteira que regula a atividade dos Agentes de Polícia de ambos os Estados naquela região.

Para fins de *controle migratório*, o governo uruguaio estruturou a *Dirección Nacional de Migración* (DNM), instituição responsável pelo registro de estrangeiros, permissões de entrada e demais trâmites administrativos de fronteira<sup>314</sup>. Nessas funções, é auxiliada pela Polícia Nacional, devendo ser observado que a DNM faz parte da estrutura do Ministério do Interior, mesmo que tenha sido antes integrante do Ministério da Guerra e da Marinha, do Ministério da Fazenda e das Relações Exteriores.

Assim, indica-se que o sistema uruguaio desvinculou a parte administrativa da polícia de imigração das instituições securitárias propriamente ditas, eis que essas funções são exercidas precipuamente pela Polícia Nacional. Desse modo, o exercício do controle administrativo se dá dentro dos portos de entrada, mas a gestão securitária da fronteira é feita pela Polícia Nacional para quaisquer fins, com exceção das questões envolvendo a segurança nacional, como já citado, adstrita às Forças Armadas.

O *controle aduaneiro* nesse modelo é delegado à *Dirección Nacional de Aduanas* (DNA), vinculada ao Ministério da Economia e das Finanças. Da mesma maneira que a estrutura para a polícia de imigração, o sistema uruguaio designou esta instituição para o exercício de atividades de fiscalização e autuação em portos de entrada, focando suas atividades nas questões fiscais e tributárias<sup>315</sup>. Ou seja, a execução de tarefas de controle e de vigilância ostensivos não são feitos pela DNA, mas, sim, pelos policiais nacionais uruguaio, cumprindo-se a divisão entre parte administrativa e parte securitária no sistema aqui apresentado. No entanto, e a partir de 2013, uma modificação legislativa<sup>316</sup> fez com que fossem formadas equipes de atuação ostensiva da DNA, com a criação de equipes distintas para fiscalização em rodovias (las rutas), inclusive com o uso de escâneres móveis para tanto.

Em tal contexto, o modelo uruguaio para a gestão securitária de suas fronteiras parte da atuação da Polícia Nacional para a manutenção da estrutura como um todo. As funções exercidas pela DNA e pela DNM são administrativas, podendo ser apontado que, muitas vezes, somente estão disponíveis nos portos de entrada na fronteira com o Brasil durante o horário comercial. Quer isso dizer que, partindo de Aceguá/RS, por exemplo, e passando-se pelo porto de entrada na fronteira integrada, não haverá como ser feito o registro de entrada por não contar esse posto com um funcionário da DNM nas vinte e quatro horas do dia. Dessa forma, indica-

---

<sup>314</sup> URUGUAI. Ministerio del Interior. **Dirección Nacional de Migración**. Disponível em: <<https://bit.ly/2JZOaBG>>. Acesso em: 09 set. 2017.

<sup>315</sup> URUGUAI. Ministerio de la Economía y de las Finanzas. **Dirección Nacional de Aduanas**. Disponível em: <<http://www.aduanas.gub.uy/>>. Acesso em: 09 set. 2017.

<sup>316</sup> URUGUAI. Ministerio de la Economía y de las Finanzas. **Dirección Nacional de Aduanas**. El proceso de modernización. Disponível em: <<https://bit.ly/2M6PLe9>>. Acesso em: 09 set. 2017.

se que as instituições que exercem regularmente a gestão securitária da fronteira uruguaia têm formação policial ou militar, mesmo que a DNM e a DNA realizem, de quando em vez, operações específicas de fiscalização e controle dentro de suas atribuições.

O Entrevistado nº 09<sup>317</sup>, também parte da Polícia Nacional Uruguaia (PNU), indicou que o Exército Uruguaio somente pode atuar no controle de fronteiras mediante determinação de leis, mesmo que o patrulhamento e a vigilância façam parte das funções orgânicas das Forças Armadas naquele país. No entanto, afirmou que todas as autoridades que atuam na gestão securitária daquela fronteira contam com a PNU para o exercício do poder policial na região entre os dois países.

Ao ser perguntado sobre a adequação do modelo securitário brasileiro para a fronteira, mencionou este entrevistado que a divisão de tarefas entre as instituições atende às mais diversas situações que se apresentam nesse contexto. Porém, esse profissional apontou que, no momento de traduzir conhecimento gerado pela inteligência policial em ações operacionais, o sistema brasileiro peca pela falta de coordenação entre as agências envolvidas. Essas dificuldades são refletidas em carências de efetivos, logísticas e na falta de comunicação entre as instituições designadas para tanto no lado brasileiro. Ademais, alertou para as dificuldades na integração transfronteiriça entre Brasil e Uruguai no que tange à gestão securitária de fronteiras, haja vista o espaço compreendido entre os portos de entrada (PoE) e o baixo efetivo de ambos os países para atuação nessa região.

Da mesma forma, esse profissional indicou que os centros de decisão ficam longe da fronteira, tanto em relação a Montevideú, como no diz respeito à Brasília ou até mesmo Porto Alegre. Por isso, não foi e ainda não está sendo de interesse dos governantes o desenvolvimento de maiores laços cooperativos entre as forças policiais que trabalham junto aos limites estatais. Para os cidadãos que residem nas regiões metropolitanas do Uruguai, a concepção de que drogas e armas são inseridas no país pelas fronteiras é latente, fazendo com haja muita desconfiança em relação ao trabalho desenvolvido pelos que ali atuam. Assim, este policial indicou que os servidores que trabalham nas unidades fronteiriças devem ter conhecimento não só da realidade local, mas, principalmente, do que ocorre do outro lado da linha geográfica, o que certamente ajudaria a estreitar os laços de cooperação. Ademais, reforçou que o policial que se dispõem a residir e trabalhar na fronteira deveria ter alguma retribuição maior por parte

---

<sup>317</sup> Entrevista realizada após contatos com o profissional em tela em Melo/UY e em Bagé/RS, entre novembro de 2015 e março e abril de 2017. As perguntas formuladas foram respondidas por escrito e o entrevistado pediu que seu nome não fosse revelado na tese. Documentos gerados por esta entrevista constam dos arquivos pessoais do autor.

dos governos centrais, haja vista que não é um trabalho fácil e pode chegar a ser frustrante algumas vezes.

Em relação a esta entrevista, indica-se que o policial que respondeu às questões exerce suas funções na fronteira com o Brasil há mais de vinte anos. Por esse motivo, mencionou que uma das principais dificuldades encontrada em seu trabalho é lidar com as diferenças entre as leis penais dos dois países. Na opinião dele, deveria haver uma só, reforçando sua concepção a partir do seguinte pressuposto: os delinquentes que atravessam a linha fronteira obedecem a um só rito, o de passagem pela fronteira de um lado ao outro. Qualquer dificuldade criada por leis, regulamentos ou por falta de cooperação favorecerá aos criminosos. Além disso, asseverou que as divisões existentes entre as forças policiais no lado brasileiro podem até funcionar na estrutura como um todo, mas não o fazem em relação à fronteira. São muitos os entraves, ora o crime é federal, ora o crime é estadual, ora não é crime e nesse contexto a PNU e os uruguaios não sabem com quem devem lidar para conseguirem as informações de que necessitam. Em um momento, devem manter contato com a Brigada Militar; noutro, com a Polícia Rodoviária Federal, só para em seguida contatarem a Polícia Federal ou, ainda, a Receita Federal.

Em relação a este sistema, e com a inexorável atuação das instituições brasileiras nesse mesmo contexto, importa mencionar a existência de marcos legais que permitem a integração transfronteiriça entre os dois países. Nesse campo, e como maior exemplo, o conteúdo do Decreto nº 6.731, de 12 de janeiro de 2009<sup>318</sup>, o qual promulgou o *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos*, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004. Por este acordo, e conforme foi mencionado por um dos policiais entrevistados, fica determinada a nomeação de *coordenadores policiais de fronteira* em ambos os lados dos limites, com a função de capitanear a troca de informações entre as polícias e as demais forças de segurança. Esse instrumento permite e valida a ocorrência de situações de “hot pursuit”<sup>319</sup> entre o Brasil e o Uruguai, nos

---

<sup>318</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.731, de 12 de janeiro de 2009**. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004. Disponível em: < <https://bit.ly/2Pormi4>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

<sup>319</sup> No Capítulo III, o Decreto nº 6.731/2009 admite que na perseguição de delinquentes: Artigo 13: As autoridades policiais das Partes que, em seu próprio território, estejam perseguindo uma ou mais pessoas que para eludir a ação das autoridades ultrapassem o limite fronteiro, poderão ingressar no território da outra Parte somente para o efeito de requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente. De tal solicitação dever-se-á lavrar ata por escrito. Artigo 14: Efetuada a detenção e/ou apreensão preventiva das pessoas motivo da perseguição, as autoridades policiais da Parte requerida comunicarão o fato, com urgência, às autoridades da Parte requerente. As pessoas detidas e/ou apreendidas preventivamente permanecerão nesta

mesmos moldes do que foi apontado entre a fronteira dos Estados Unidos com o Canadá no item “3.1.3”, o que revela a disposição dos governos centrais dos dois países em incrementar a cooperação policial para enfrentamento da criminalidade.

O modelo uruguaio para gestão de fronteiras é bastante similar ao argentino, tema do subtópico seguinte. As funções de policiamento fronteiriço, as específicas, não são desenvolvidas exclusivamente por uma instituição determinada somente a tanto, mas são parte das atribuições de força constabular que, ao fim e ao cabo, exerce patrulhamento em todo o território nacional. No entanto, mantém essa estrutura a separação entre controle alfandegário, migratório e a gestão securitária em si, mesmo que somente esta última mantenha o exercício do poder de polícia.

#### 4.1.8 Controle de fronteiras na Argentina

A formação de fronteiras na América Latina obedece quase sempre às razões de espaço ou a questões políticas, como quase todos os fatos envolvendo limites estatais mundo a fora. Assim como o Brasil, as demarcações de limites do território argentino começaram ainda na época da colonização ibérica. Com suas fronteiras ligadas a Chile, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, esse país platino também enfrenta enormes desafios para controlar e vigiar o que passa pela região<sup>320</sup>.

A própria concepção dos territórios na América Latina deve ser levada em consideração para esclarecer alguns problemas gerados pela delimitação. São questões relativas ao espaço territorial em si e também problemas de natureza política nos Estados que se formaram com a independência das metrópoles europeias. Conforme Manero<sup>321</sup>, as razões de espaço são decorrentes das dificuldades nas demarcações corretas, haja vista a existência de selvas e montanhas com acessos difíceis, além de cartografia imprecisa e da existência de grandes áreas de terras desabitadas; as questões de natureza política, por outro lado, têm embasamento na ausência de presença deste viés dos Estados em seus respectivos espaços, na formação desses

---

situação conforme as disposições legais estabelecidas no país de detenção. Artigo 15: No desenvolvimento da investigação de um delito ou na vigilância de uma ou mais pessoas que tenham presumivelmente participado de um fato delituoso e que possam ser objeto de extradição, as autoridades policiais de uma das Partes poderão atuar como observadores no território da outra Parte, mediante prévia solicitação, devidamente autorizada. Disponível em: <<https://bit.ly/2Bpdwck>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

<sup>320</sup> MILIA, Juan Guillermo. **Geopolítica de límites y fronteras de la Argentina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dunken, 2015.

<sup>321</sup> MANERO, Edgardo. A retrospective look at the nature of national borders in Latin America. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). *The Ashgate research companion to border studies*. London: Routledge, 2011. p. 306.

mesmos Estados a partir da desintegração de territórios mais do que pela integração dos mesmos em relação aos seus mercados internos, na ausência de continuidade no processo de delimitação territorial associada com a instabilidade política interna, na importância das Forças Armadas como instituição responsável pela tomada de decisões e no fato de conflitos territoriais serem geralmente usados para fins políticos por parte de grupos que detêm ou que disputam poder como demonstração de coesão.

Essa concepção política de território por parte dos governos militares também foi base para a Argentina na relação com seus vizinhos, vistos com desconfiança pelos governos ditatoriais<sup>322</sup>. As características do sistema de controle de fronteiras na Argentina, por isso, são similares às demais estabelecidas pelos outros países de seu entorno estratégico, com exceção do Brasil, o qual não mantém forças constabulares nacionais na gestão securitária de suas fronteiras. A espinha dorsal do sistema é mantida pela *Gendarmeria Nacional*, instituição claramente voltada para atividades intermediárias entre a manutenção da segurança nacional e as atividades de controle da segurança pública<sup>323</sup>. É de se observar que a primeira atividade é primordial em relação a segunda para tal instituição, o que a classifica exatamente como “*fuerza intermedia*”. Isso quer dizer que, no que tange aos serviços que devem ser prestados pelas Forças Armadas em matéria de preservação da soberania e manutenção da ordem interna, a *Gendarmeria* assume papel auxiliar, sendo seu comando atrelado diretamente ao Comando do Exército Argentino. Seria como se no Brasil houvesse uma polícia militar nacional, ou melhor, uma guarda nacional, diretamente vinculada às Forças Armadas.

Da mesma forma, aduz-se que tal força policial atua precipuamente no que pode ser considerado como faixa de fronteira naquele país (*zona de seguridad de fronteras*), sendo determinado que exercerá suas funções na região compreendida desde os limites estatais terrestres até 100 (cem) quilômetros para o interior do país, valendo também para uma distância de 50 (cinquenta) quilômetros em relação a limites estatais fluviais. Acrescente-se a isso a previsão de sua atuação como polícia de fronteira também em pontes e túneis internacionais, além da possibilidade de atuação residual.

---

<sup>322</sup> COLACRAI, Miriam. Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas [When the border talks: Singularities of the Argentine-Chilean relationship in recent decades]. *Estudios Fronterizos*, v. 17, n. 34, p. 85-99, 2016.

<sup>323</sup> ARGENTINA. Ministerio de Seguridad. **Gendarmeria Nacional Argentina**. Disponível em: <<https://bit.ly/2vZURyZ>>. Acesso em 20/04/2017. Neste acesso, há uma descrição do que seria uma “*fuerza intermedia*”, definida como “una organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la Defensa Nacional, generando aptitudes para su empeño en operaciones de Apoyo a la Política Exterior de la Nación”.

Essa previsão de atuação residual, prevista pela *Ley N. 18.711*<sup>324</sup>, determina que, em casos determinados como de interesse para a segurança nacional ou para a manutenção da ordem pública, a *Gendarmeria Nacional Argentina* poderá ser empregada em qualquer ponto do país, prevalecendo, todavia, a estrutura de comando vinculada às Forças Armadas. Por isso, a conformação da *Gendarmeria* acaba também por abarcar funções outras, preenchendo lacunas no que diz respeito ao controle securitário argentino. Tanto é assim que, na faixa de fronteira, sua constituição permite que atue como polícia auxiliar em questões aduaneiras, sanitárias e migratórias, além de reprimir delitos como o contrabando e atuar em situações de comoção pública além das capacidades das forças policiais locais. Além disso, essa instituição exerce funções de polícia judiciária e de segurança para crimes federais, a cargo obviamente da Justiça Federal, primeiramente na faixa de fronteira ou, se for o caso, em outras regiões do país por determinação judicial federal.

Nesse contexto, é interessante observar que a *Policía Federal*, instituição que também compõe a estrutura de forças de segurança da Argentina, não tem atuação prevista para áreas de fronteira, funções adstritas à *Gendarmeria* e à *Prefectura Naval*. Ou seja, as atribuições investigativas e de repressão a crimes dentro do território nacional ficam a cargo da *Policía Federal*, devendo ser levado em consideração que as funções acima são adstritas a crimes federais; todavia, na faixa de fronteira, essa atribuição passa a ser exercida pela *Gendarmeria*.

O sistema de controle argentino também conta, com apontado acima, com a atuação da *Prefectura Naval*, instituição que desempenha as atividades de polícia de fronteiras em matéria de segurança nas vias fluviais e na costa marítima daquele país. Todavia, não há vinculação hierárquica entre a *Gendarmeria* e este órgão, pelo que é possível apontar que há integração entre as atividades, mas são duas instituições completamente distintas a atuar em algumas funções similares na gestão securitária de fronteiras. Ademais, é preciso apontar que as funções da *Gendarmeria* são, na verdade, tolhidas pela atuação da *Prefectura Naval*, eis que esta última instituição detém a primazia na execução do controle de portos e também no patrulhamento de rios e lagos.

No que diz respeito aos serviços migratórios, esses são feitos pela *Dirección Nacional de Migraciones* (DNM), instituição vinculada ao *Ministerio del Interior, Obras Publicas e*

---

<sup>324</sup> ARGENTINA. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley n. 18.711. Fuerzas de Seguridad: Determinanse las misiones, funciones y jurisdicciones correspondientes a Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal. **INFOLEG**, 17 jun. 1970. Disponível em: <<https://bit.ly/2nQKsB3>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

*Vivienda*. Segundo consta, tal órgão exerce as funções de registrar entradas e saídas de pessoas, realiza o controle de admissões de estrangeiros e também faz as funções de polícia de imigração<sup>325</sup>. Além destas funções, a DNM atua em investigações relativas ao controle de imigração, devendo ser ressaltado o poder de polícia exercido em tais situações, sempre em cooperação com a Gendarmeria Nacional e com os demais órgãos.

Observa-se, ainda, que o sistema argentino também é composto pela *Policia de Seguridad Aeroportuaria* (PSA), responsável pelo controle securitário em aeroportos por todo o país. De acordo com as descrições das funções exercidas por essa instituição<sup>326</sup>, suas funções são focadas em atividades de prevenção, repressão e até mesmo investigação de delitos atinentes às atividades desenvolvidas nos locais acima citados, tratando-se por isso de instituição voltada ao cumprimento de tarefas securitárias em um modelo de ciclo completo de policiamento e de gestão.

A PSA também exerce tarefas *subsidiárias* em relação às funções das demais instituições que fazem parte de tal sistema, de acordo com o que consta da legislação para segurança aeroportuária daquele país. Desse modo, em locais e/ou situações nas quais não seja possível contar com agentes da DNM, da *Gendarmeria* ou outros (responsáveis, por exemplo, pelo controle fitossanitário), será a PSA quem desempenhará tais atividades sem que essa atitude provoque incongruências na estrutura securitária argentina.

Ainda, observe-se que a formação da PSA se deu a partir de transformações legislativas ocorridas entre 2008 e 2012, o que fez com que a antiga *Policía Aeronautica Nacional* (PAN) perdesse os aspectos militares de sua formação e composição e passasse a ser uma instituição civil. Com essa atitude, o governo argentino provocou a desvinculação da segurança em aeroportos da Força Aérea, chegando-se a citar que a transformação em tela acabou por criar uma “quarta força federal”, criada após a democratização do regime de governo na Argentina<sup>327</sup>. Nesse contexto, é importante ressaltar que a PAN estava diretamente atrelada à Força Aérea, mesmo em questões de hierarquia e de nomeação de seus comandantes, o que reforçava ainda mais seus aspectos militarizados no exercício de suas funções policiais.

Ainda, o modelo sob análise engloba também outra agência, vinculada ao *Ministerio de*

---

<sup>325</sup> ARGENTINA. Ministerio del Interior, Obras Públicas e Vivienda. **Dirección Nacional de Migraciones**. Disponível em: < <https://bit.ly/2we3khi> >. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>326</sup> ARGENTINA. Ministerio de Seguridad. **Policia de Seguridad Aeroportuaria**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MsGbCH>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

<sup>327</sup> LEGNANI, Néstor. La modernización policial en la Argentina y el rol de lo educativo. Sociedad Global. **Revista de relaciones internacionales y ciencias políticas**, Málaga, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2wfCTaO>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

la Hacienda, a qual é responsável pelo controle aduaneiro e o exercício do poder de polícia em tal matéria no país vizinho. Trata-se da *Dirección General de Aduanas* (DGA), instituição que faz parte de um órgão ainda maior, de nome *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP)<sup>328</sup>. A AFIP engloba o controle aduaneiro, feito através da DGA, e também outras duas instituições: a *Dirección General Impositiva* (DGI) e a *Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social* (DGRSS). A primeira dispõe sobre o sistema tributário da administração pública argentina, enquanto a segunda atua no recolhimento e controle da arrecadação que financia o sistema previdenciário.

Embora a AFIP conte com as três equipes acima citadas, é a DGA que atua diretamente nos portos de entrada para a execução do controle aduaneiro, devendo ser repisado que as atividades entre os portos de entrada ficam a cargo da *Gendarmería Nacional* e de outras instituições já mencionadas neste tópico. Por esse motivo, diz-se que a gestão securitária dentro dos PoE no país vizinho é parte das atribuições da DGA dentro da estrutura da AFIP. Ressalte-se, também, que o controle em PoE localizados em aeroportos é feito, não pela DGA, mas, sim, pela PSA, o demonstra ainda mais especialização no sistema em tela.

Com isso, verifica-se que a Argentina conta com modelo de controle de portos de entrada bastante diversificado, o qual vem sendo modificado a partir da detecção de problemas estruturais, mormente relacionados à distribuição de poder entre as instituições que fazem parte do sistema. A preocupação maior, em certo momento, foi a *falta de actividades interagências* e a *ausência de controles sobre as estadísticas* que estavam sendo geradas a partir da apreensão de narcóticos, de contrabando e do aumento na identificação de problemas relacionados ao controle migratório<sup>329</sup>. Destes, a falta de controle sobre a produção de estatísticas foi considerada como sendo o pior dos problemas, haja vista que, sem esses dados, não é possível a correção de rumos na gestão securitária argentina.

Ao largo disso, o modelo em tela ainda sofre com problemas similares aos brasileiros, quais sejam, falta de efetivo, carência de treinamentos e reciclagem de seus quadros e altas

<sup>328</sup> ARGENTINA. Ministerio de la Hacienda. **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**. Disponível em: <<https://bit.ly/2LbYwOC>>. Acesso em: 08 set. 2017.

<sup>329</sup> ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Auditoría General de la Nación. **Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación Dr. Leandro Despouy**. El control en aduanas y fronteras. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vYCudH>>. Acesso em: 08 set. 2017. De acordo com o autor, “Cuando un Estado renuncia al control en los puntos de salida y entrada al país, y de este modo facilita el tráfico de productos ilegales, peligrosos o dañinos; cuando no hay articulación entre las aduanas y las fuerzas de seguridad; cuando no se previene ni se detiene el avance de delitos federales como el narcotráfico y cuando se avala la circulación o radicación de inmigrantes sin verificar antecedentes o con propósitos clientelares, esta desatención estructural tiene una pluralidad de consecuencias negativas para la salud y la seguridad y fractura fuertemente el entramado social”.

incidências de fluxos de ilícitos pelas fronteiras, o que dificulta o trabalho e sobrecarrega o sistema como um todo<sup>330</sup>.

Da mesma forma que o Brasil, o modelo argentino também contou com a criação de operações permanentes para reforço na segurança em fronteiras, sendo os mais importantes marcos a “Centinela” e o “Cinturón Sur”<sup>331</sup>. No entanto, e durante a elaboração desta pesquisa, o Governo Macri entendeu por bem dar cabo desses projetos, os quais foram extintos em janeiro de 2017. Ao mesmo tempo, foi criada a *Comisión Nacional de Fronteras*, a qual tem por objetivo endurecer os controles nos portos de entrada e integrar as forças de segurança do país na região. Nesse contexto, foi também estabelecida recentemente a *Secretaría de Fronteras*, dentro do *Ministerio de Seguridad*, a qual tem como um de seus objetivos “Establecer políticas de coordinación multiagencial en la Zona de Seguridad de Fronteras, con las demás áreas del gobierno para la prevención del delito”<sup>332</sup>. Quer isso apontar que o sistema argentino, a princípio, passa a dar atenção à atuação interagências na região fronteira, com especial desafio aos chamados “pasos fronterizos”, onde a citada secretaria atuaria com status de coordenação.

Os maiores desafios do governo central é conter a entrada de ilegais e de cocaína a partir da fronteira com a Bolívia<sup>333</sup>, ao norte do território. Apesar da existência de um porto de entrada oficial, entre as cidades de *Professor Salvador Mazza*, no lado argentino, e *Yacuiba*, já no país vizinho, são muitos os pontos de passagem clandestinos e não há efetivo para o patrulhamento na zona fronteira, muito menos no próprio porto de entrada oficial, onde é constante a passagem de contrabandista a pé, empurrando carros com mercadorias para ambos os lados. Por isso, a conformação do modelo argentino passa também por adequações.

O Entrevistado nº 10<sup>334</sup>, comandante do destacamento da *Gendarmeria Nacional Argentina* em San Tomé, afirma que o sistema daquele país está estruturado de maneiras a dividir o controle aduaneiro do controle securitário em si. Por isso, são duas vertentes: uma centrada no controle do comércio exterior (operações de comércio exterior) e outra, vinculada ao controle sobre o fluxo de pessoas pelos pontos de passagem e portos de entrada. Nesta última

<sup>330</sup> CARBONE, Florencia. Entre el límite del control y la facilitación. **Jornal La Nación**. 19 abr. 2016. Negocios. Disponível em: <<https://bit.ly/1VzEiBU>>. Acesso em: 08 set. 2017.

<sup>331</sup> Crean una Comisión Nacional de Fronteras para reforzar el control en los pasos internacionales. **JORNAL INFOBAE**, Enero de 2017. Política. Disponível em: <<https://bit.ly/2MDsrnW>>. Acesso em: 08 set. 2017.

<sup>332</sup> ARGENTINA. Ministerio de Seguridad. Secretaría de Fronteras. Disponível em: <<https://bit.ly/2N3ompM>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

<sup>333</sup> Fronteras al límite. La narco frontera. **RTVE**, 15 jun 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2w2RyqG>>. Acesso em 08 set. 2017.

<sup>334</sup> Entrevista realizada no Posto de Comando da Gendarmeria Nacional Argentina em San Tome, fronteira com São Borja/RS, entre 19 e 21/12/2017. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor. Entrevistado identificado como Adrian Sas, Gendarmeria Nacional Argentina, Jefe de La Puente.

vertente, controlam-se a passagem de pessoas e também de mercadorias, destas somente no que tange a possível ocorrência de delitos ou de irregularidades. Ou seja, o controle aduaneiro é dividido entre o fiscal propriamente dito, exercido pela AFIP, conforme já indicado, e aquele exercido pela *Gendarmeria*.

Neste contexto, o entrevistado asseverou que a distribuição de forças de segurança é mais capilarizado do que a pertinente aos órgãos de controle administrativo, tal como a *Dirección Nacional de Migraciones*. Assim, por delegação, servidores pertencentes aos órgãos de segurança acabam por também exercerem as funções de controle migratório e aduaneiro quando há carência de efetivos. Em relação ao *emprego das Forças Armadas* na gestão securitária de fronteiras na Argentina, este profissional indicou que, somente em casos que representem um conflito armado é que os militares serão convocados, ocorrendo esta proibição até mesmo entre portos de entrada, onde o patrulhamento é efetuado pela *Gendarmeria*.

Nesse contexto, o exercício do poder de polícia para a realização de prisões em flagrante nos locais de passagem oficiais da fronteira argentina, por exemplo, não é ampliado para abarcar os funcionários da AFIP, os quais como já apontado realizam o controle aduaneiro. Por esse motivo, somente a *Gendarmeria*, a *Prefectura Naval* e a *Policía de Seguridad Aeroportuaria* atuam de forma efetiva na gestão securitária naquele modelo, deixando-se o controle aduaneiro quase que totalmente atrelado a questões fiscais. Na visão do entrevistado, o sistema de seu país é bastante similar ao brasileiro, com divisões entre as funções exercidas por cada instituição.

Em seguida, o Entrevistado nº 10 afirmou que a estrutura adotada entre São Borja e San Tome deveria servir como modelo para outros pontos de passagem entre a fronteira Brasil/Argentina, haja vista a integração e a centralização dos serviços em uma só disposição, no caso o *Primer Centro Unificado de Frontera* (CUF)<sup>335</sup>. Mesmo assim, foi ressaltado que a falta de acesso aos bancos de dados de segurança pública dos países envolvidos dificulta e muito o trabalho integrado, o que fica claro quando policiais argentinos desejam saber se algum viajante possui mandados de prisão em aberto e não há difusão vermelha ou, ainda, quando veículos brasileiros suspeitos ingressam no território daquele país e não se sabe se sofreram sinistros.

Ainda sobre a comparação entre os modelos, o entrevistado afirmou que uma das

---

<sup>335</sup> Instalado como modelo de integração entre os dois países, o CUF agrega todos os serviços básicos de controle fronteiriço em uma só estrutura, onde atuam policiais e funcionários brasileiros e argentinos. Vide MERCOVIA S.A. Disponível em: <[http://www.cuf.com.br/secoes\\_Ar.aspx](http://www.cuf.com.br/secoes_Ar.aspx)>. Acesso em: 18 jan. 2018, e Obras e Servicios. Ingrid Jetter visitó el Centro Unificado de Frontera Santo Tomé-Sao Borja, **El Litoral**, Disponível em: <<https://bit.ly/2MnvWPQ>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

grandes diferenças entre o sistema argentino e o brasileiro é exatamente a falta de efetivos deste último, isso se levando em conta as dimensões do território de cada país.

Dessa entrevista é possível atestar que o sistema argentino é até mesmo mais completo que o nacional, isso por contar, inclusive, com a *Prefectura Naval* para o patrulhamento fluvial e marítimo. Ademais, o uso da *Gendarmeria* como força constabular fortalece o modelo e aumenta a ostensividade da gestão securitária, mesmo em portos de entrada mais remotos. Poderia se questionar por maior participação da AFIP neste modelo, mesmo como força aduaneira para fins policiais, mas esse aspecto não chega a denegrir as vantagens sobre o sistema brasileiro.

## 4.2 ANÁLISE COMPARATIVA

Ao longo do desenvolvimento deste capítulo, a pesquisa trouxe exemplos de modelos adotados por alguns países, com o que se pode traçar algum parâmetro para a análise dos fundamentos para uma estrutura de coordenação na gestão de fronteiras. Chega-se, então, ao final das análises dos sistemas escolhidos, passando-se à citação do que se relaciona com o modelo brasileiro para segurança em fronteiras. Novamente, merece ser consignado que as diferenças entre os modelos apresentados são claramente resultado dos processos de formação dos territórios estatais mencionados. Não haveria, portanto, um sistema ideal, aplicável a todos os outros sem correções. Esse fator obviamente opõe dificuldades para que se eleja este ou aquele como mais adequado à realidade brasileira, muito pela ausência de parâmetros a serem considerados, mais pela necessidade de se encontrar resposta aos problemas de gestão securitária de fronteiras no Brasil como parte de sua relação com os Estados vizinhos e mesmo dos centros urbanos com a região fronteira.

Apesar destas considerações, aspectos como quantidade de instituições envolvidas, separação entre serviços administrativos e securitários e, até mesmo, militarização ou não da gestão oferecem elementos basilares ao que almeja esta pesquisa. Sendo assim, observa-se que sistemas mais amplos e especializados tendem a oferecer vantagens no que diz respeito à prestação de serviços a quem passa pelos portos de entrada. Essa diversificação também pode ser encarada como um desafio à coordenação pelas dificuldades de análise dos dados gerados de maneira mais (des)centralizada, tudo dependendo de como os poderes centrais se relacionam com o que se passa nos limites territoriais. Porém, de qualquer modo e como ocorre no sistema estadunidense, a formação de um eixo central pelo DHS, com a reunião de diversas instituições

em um único guarda-chuvas, mesmo que respeitando suas atribuições, indica que a palavra de ordem é “accountability” na gestão securitária de fronteiras.

Dessa maneira, e embora todos os órgãos que operam dentro do sistema controlado pelo DHS mantenham suas tarefas atreladas ao planejamento *macro* de proteção e gestão de fronteiras, isso não impede que sejam desenvolvidas atividades específicas por cada uma delas em suas atribuições. A reunião dos dados e das informações e o direcionamento das tarefas para este ou aquele objetivo permite, por exemplo, que haja tantas diferenças entre o que ocorre ao Norte e o que sucede a Sudoeste, quer dizer, no que diz respeito ao tratamento dado aos limites com o Canadá e ao que ocorre nas relações com os mexicanos. Por isso, o modelo em voga consegue ser, a grosso modo, centralizado e diversificado ao mesmo tempo, o que permite a manutenção da autonomia das instituições participantes e também do órgão gestor na escolha da melhor diretriz para a aplicação dos recursos.

A formação dessa “espinha dorsal” no modelo estadunidense também é vantajosa se for levado em conta que o DHS conta com *corpo próprio* para o desenvolvimento de tarefas de sua alçada como órgão gestor no sistema. Esse efetivo acaba por oferecer maior amplitude aos trabalhos do operador central, o qual não depende totalmente dos efetivos das instituições filiadas para o exercício de suas atribuições, tal como foi citado em relação ao FRONTEX (EBCG) em aspectos mais amplos. Isso porque o modelo da União Europeia, mesmo que esteja passando por contestações, representa a modulação da gestão por meio da operação centralizada, mas, ao mesmo tempo, baseada na atuação de forças policiais dos diversos países que fazem parte do bloco.

O modelo trazido pelo EBCG indica a viabilidade e até mesmo a necessidade da criação de um controlador supra institucional, com poderes de direcionamento dos efetivos e recursos e com a responsabilidade de controlar os resultados oferecidos pelas entidades a ele vinculadas. Os países-membros da União Europeia e aqueles que se fizeram integrantes da Zona Schengen assumem essa posição frente às orientações do gestor de fronteiras, o que permite inclusive ações direcionadas e compartilhadas entre dois ou mais forças policiais de diferentes formações e origens.

O mesmo não pode ser dito em relação ao sistema canadense, o qual se assemelha ao brasileiro no que diz respeito à ausência da instituição gestora de fronteiras em âmbito federal (nacional). Mesmo que a criação da CBSA tenha feito com que a RCMP pudesse se concentrar no desenvolvimento de tarefas fora dos portos de entrada, a gestão entre os mesmos ainda permanece sendo atribuição dos “mounties”, como são conhecidos os integrantes da Polícia

Montada Canadense. Todavia, a RCMP tem muitas outras tarefas a serem cumpridas, o que impede a dedicação exclusiva aos assuntos de gestão fronteiriça e a coordenação de suas atividades com a CBSA e com as instituições que funcionam no modelo estadunidense.

Esse aspecto do modelo canadense é resultado também da inexistência de uma instituição acima do sistema geral, com atribuições semelhantes ao DHS nos Estados Unidos e ao EBCG na União Europeia. Por isso, sedimentado no que foi apontado no subtópico “3.1.3”, a separação entre o que é feito nos portos de entrada e entre eles, com duas instituições diferentes concorrendo pelo protagonismo, dificulta o funcionamento do modelo como um *sistema* na melhor acepção da palavra.

Comparando-se as estruturas estadunidenses, canadenses, brasileiras e as que vêm sendo forjadas na União Europeia admite-se que a gestão de fronteiras em grandes territórios requer a indicação de uma “autoridade superior”, mas que tenha como um de seus objetivos fazer com a região não se torne reticente ou inacessível aos fluxos de pessoas, bens e mercadorias. Ou seja, a *militarização* não é um dos recursos mais adequados aos modelos citados. Por outro lado, a diversificação das tarefas por instituições diferentes atrelada à melhor gestão central aponta para um rumo bem mais promissor do que a simples separação de funções, como ocorre no Brasil e no Canadá.

Em relação a esse aspecto, Uruguai e Argentina também estão à frente quando optaram pela *constabularidade* aliada aos serviços administrativos, os quais são desenvolvidos por instituições diferentes. A comparação entre os dois modelos é quase equânime em termos de funções, com maior diversificação por parte dos argentinos, os quais contam com a *Gendarmeria Nacional*, com a AFIP e com a *Prefectura Nacional* como base da estrutura. Nesse contexto, interessante notar ambos os modelos foram construídos com a formação de uma força de patrulhamento naval, o que facilita a gestão e separa funções que, no Brasil, ficam a cargo de uma só instituição.

No que tange à formação da gestão central, a Argentina demonstra que terá um órgão do governo diretamente vinculado ao controle de fronteiras (Secretaría de Fronteras), o que pode indicar a sistematização verticalizada do modelo daqui pra frente. Em relação ao Uruguai, a gestão securitária ainda permanece atrelada ao Ministério do Interior, com a Polícia Nacional sendo a protagonista no controle e na vigilância dentro e entre os portos de entrada. Quer isso dizer que ambos os modelos não contam com instituições que lidem direta e exclusivamente com tais tarefas, mas que as delegam a alguns órgãos na expectativa de atuação conjunta. Pecam, por isso, na questão da “accountability”.

A opção por formação de “polícias nacionais”, tais como as encontradas no Uruguai, na Argentina, no Paraguai, na Bolívia, no Peru, na Colômbia e na Venezuela, indica também a tendência em separar tais instituições em funções dentro de uma mesma estrutura. Esse aspecto merece destaque porque indica a possibilidade de formação dentro das mesmas polícias nacionais de uma partição dedicada somente ao controle de fronteiras, assim como existem as equipes dedicadas à repressão ao narcotráfico e ao terrorismo, ao controle de tráfego e ao patrulhamento em determinadas áreas. É o que ocorre com o modelo chinês, onde a manutenção da Polícia Armada do Povo, com muitos integrantes e largo efetivo em reserva, permite que haja separação por atribuições dentro de uma mesma instituição sem que o escopo da estrutura seja, somente, gestão de fronteiras.

Todavia, como já apontado acima, não se pode formular um modelo que seja ideal para realidades diferentes. Por isso, é apontado que as estruturas até agora citadas na comparação são pertinentes a modelos “mais democráticos” de controle de fronteiras. Ou seja, não é do interesse dos países cujas instituições fazem parte da gestão de fronteiras a conquista ou a manutenção à força de territórios vizinhos, nem mesmo o fechamento completo de passagens, mesmo que, em relação aos Estados Unidos e à União Europeia, essa assertiva não possa ser levada ao pé da letra.

As estruturas israelenses, chinesas e russas para o controle de suas fronteiras indicam a separação entre as acima citadas e aquelas que mantêm seus modelos em caráter “não tão democráticos”. Assim, e por exigência de suas concepções geopolíticas, os modelos em tela não admitem completamente uma gestão securitária que facilite a circulação dos fluxos, dando ênfase ao que interessa a um poder central forte e umbilicalmente vinculado ao controle do território a qualquer custo. No caso de Israel, funciona quase como se os limites territoriais fossem em qualquer lugar do país, haja vista a tensão existente em territórios ocupados e mesmo nas zonas urbanas.

Observa-se, por esse e outros motivos, a presença de forças constabulares como primeiro obstáculo à possível e iminente agressão externa, na melhor clássica concepção de uma *guarda de fronteiras* nesses modelos. Essas instituições são *militarizadas* e, em caso de maiores complicações ou problemas mais graves, dão o primeiro combate na região, sendo substituídas por forças regulares quando necessário. Isso não ocorre nos outros modelos citados na pesquisa, o que demonstra a clara separação entre as estruturas quando o assunto é gerenciamento dos fluxos: a realidade da região onde os Estados estão inseridos molda a gestão securitária de suas fronteiras.

Outro ponto de interesse gira em torno da separação entre as tarefas de controle aduaneiro, de controle migratório e gestão securitária em si. A grande maioria dos modelos analisados optou pela separação das atividades entre as instituições envolvidas, trazendo alguns deles a indicação dos serviços administrativos e dos serviços policiais que são desenvolvidos e oferecidos nos portos de entrada. Mesmo dentro de uma mesma atribuição, houve quem separasse serviços administrativos daqueles inerentes à aplicação da lei.

Quanto a este aspecto, os Estados Unidos oferecem a diversificação como meta alcançada, trazendo as funções desenvolvidas pela *US Border Patrol*, pela CBP, pela ICE, pela ATF e por muitas outras instituições que fazem parte do mesmo sistema. Como já apontado, algumas atuam somente na zona de fronteira, enquanto outras têm tarefas a serem preenchidas em outros pontos do território nacional. Interessante notar que a separação entre as funções mencionadas nesse parágrafo também têm estrita relação com o quesito “aprofundamento das diligências investigativas”. Isso porque a diversificação estadunidense possibilita que a CBP faça a apreensão, mas que a ICE ou outro órgão investigativo desenvolva e aprofunde diligências após esse ato inicial. O contrário também é latente: poderá ser a CBP quem fará a apreensão de um fluxo ilícito a partir de investigações desenvolvidas pela ICE ou por outra agência do mesmo sistema. Interessa, dessa forma, saber que os ciclos completos nem sempre são tão bem-vindos quando se trata de gestão securitária de fronteiras, haja vista atingir e ferir de morte o quesito *especialização de tarefas*.

Essa separação é encarada pelo aspecto da aplicação da força para o controle. Por outro lado, essa *força* não seria necessária para o oferecimento de serviços públicos que devem ser oferecidos nos portos de entrada, conforme já citado acima. Isso quer dizer que, mesmo em modelos mais “totais”, como o chinês e o israelense, são ofertados serviços aos fluxos, sejam aduaneiros, sejam migratórios, sejam outros não analisados nessa pesquisa.

Dentre os modelos analisados, fica claro que os mais acirrados na e vinculados à questão securitária optaram pelo reforço da proteção em detrimento da circulação e fluência pelos limites. Outros, diferenciaram bem os métodos aplicados para regiões diversas da mesma fronteira, como é o caso da China, em sua fronteira com a Índia, e dos Estados Unidos em relação ao México e ao Canadá.

Ademais, ficou claro que alguns modelos, como o chinês, admitem a especialização de subdivisões dentro de uma mesma instituição, passando parte dela então a ser responsável pelo controle e pela vigilância dos limites. Em modelos em que houve a separação, como na Rússia, existe mesmo uma guarda de fronteiras, isso como instituição original e com atribuições

direcionadas para a região.

Qual seria a opção brasileira? Estaria o modelo nacional mais voltado para o aspecto securitário, ou, por outro lado, mais vinculado à gestão dos fluxos? Por isso, o capítulo seguinte trata do modelo nacional atualmente em vigor. Passa-se, então, a esta análise.

## 5 MODELO SECURITÁRIO BRASILEIRO PARA GESTÃO DE FRONTEIRAS

Após a análise dos modelos mencionados no capítulo anterior, interessa indicar do que se compõe o sistema brasileiro para controle e vigilância de suas fronteiras terrestres. É exatamente esse o objetivo desta parte da pesquisa, dividindo-se o tópico entre os diversos serviços que são prestados no mencionado aparato. De início, reafirma-se que o aumento da circulação de informações pelo planeta e o conseqüente maior fluxo de pessoas e de mercadorias pelas fronteiras nacionais acabaram por também multiplicar as necessidades na gestão fronteiriça mundo a fora. Quer isso dizer que são vários os órgãos envolvidos, formando-se o sistema a partir das necessidades de cada região, frisando-se que não há fronteira exatamente igual a outra. Por isso, o capítulo traz somente os serviços básicos que devem ser oferecidos em portos de entrada ordinários.

O *primeiro subtópico* trata sobre o controle migratório, um dos serviços mais umbilicalmente ligados ao conceito de limite estatal, ou seja, da separação entre territórios de Estados. Nesse contexto, são analisadas algumas diferenças entre a polícia administrativa de imigração do policiamento ostensivo e de investigação, com o que são tratadas características do sistema brasileiro a partir das opções dos modelos tratados no capítulo anterior no que diz respeito à vinculação ou não com outras tarefas dentro da mesma estrutura. Nesse contexto, merece menção o fato de que, no decorrer dos estudos nesta pesquisa, entrou em vigor a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017<sup>336</sup>, a qual trouxe novas informações sobre o tratamento que deve ser dispensado a imigrantes, emigrantes, fronteiriços e demais viajantes<sup>337</sup> dentro da estrutura brasileira para a prestação desse serviço.

Já no *segundo subtópico*, são abordadas as principais características do controle alfandegário, também tido como um dos pilares do sistema e presente na quase totalidade dos modelos existentes. A partir da análise feita no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, são

---

<sup>336</sup> BRASIL. Poder Legislativo. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2iSQUik>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

<sup>337</sup> OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 34, n.1, p. 171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2KIS0yD>>. Acesso em: 12 fev. 2018. De acordo com o autor: “o avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior. Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade, a Lei n. 13.445 cria as categorias imigrante, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; emigrante, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; visitante, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade”.

construídos argumentos para que haja também uma adequação do modelo brasileiro aos preceitos que separam atividades administrativas e fiscais da ação policial em si. Desse ponto em diante a separação entre atividades ostensivas e preventivas daquelas investigativas e, conseqüentemente, repressivas em si.

Da mesma forma, nesse *mesmo segundo subtópico*, busca-se regular o espectro da atuação alfandegária para que, ao fim e ao cabo, não se impeça ou atrapalhe a circulação de bens e de mercadorias, um dos principais interesses do modelo brasileiro.

No *terceiro subtópico*, a pesquisa passa a abordar o cerne da gestão securitária, citando-se os principais aspectos no sistema. Nessa análise, são abordados argumentos sobre a situação do modelo nacional, com suas características e vínculos, asseverando-se a relação entre o controle securitário e os demais serviços existentes.

O *quarto subtópico* traz a relação do sistema com as já mencionadas operações permanentes, promovidas pelo Governo Federal. Essa relação com as instituições que compõem o modelo nacional traz vividamente à tona as mazelas que serão posteriormente discutidas no Capítulo VI, com a conseqüente apresentação de argumentos prós e contrários à formação de uma polícia de fronteiras no Brasil. Esse é o principal objetivo do *quinto subtópico*, onde são discutidos parâmetros para a ocorrência da necessidade e viabilidade para implemento de polícia de fronteira.

Antes, porém, uma breve introdução do tema. A conformação das fronteiras brasileiras traduziu-se pelos avanços a oeste, consolidando-se a detenção e posse de imenso território. Após tal conformação, e levando-se em consideração que não se buscou a integração comercial e cultural com os países vizinhos, desenvolveu-se a concentração da população na parte leste, distanciando-se a fronteira terrestres das regiões de decisão e de poder no Brasil. O modelo securitário para gestão dos limites e da zona fronteira seguiu esse mesmo anátema, caracterizando a região como isolada e sem o devido desenvolvimento. Todavia, esse contexto está intrinsecamente ligado ao que ocorreu na formação dos Estados limítrofes. Segundo Scherma, fronteiras podem ser áreas de reafirmação da soberania do Estado ou, pelo contrário, regiões vulneráveis, tudo isso dependendo do grau de investimento dos dois países que dividem os limites estatais para a região<sup>338</sup>. A gestão, portanto, perpassa pelo que foi determinado pela gestão para a zona fronteira no poder central. Embora não tenha maiores preocupações com

---

<sup>338</sup> SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 65-77, jan./abr. 2016.

a demarcação de fronteiras em relação a seu território<sup>339</sup>, o Brasil assimila as mesmas características de alguns países no hemisfério sul no controle de seus limites estatais, mantendo-se vinculado ao binômio fronteira/segurança nacional no que tange a esta questão. Nesse contexto, sobressai aos olhos de qualquer observador mais atento a falta de integração dos países sul-americanos no que diz respeito aos controles fronteiriços<sup>340</sup>, haja vista que, conforme já apontado nesta pesquisa, haja o que houver, prevalecem quase sempre os interesses nacionais em detrimento de ações em conjunto.

Sobressai a carência de maiores atividades em conjunto e de maior integração, não como resultado de disputas territoriais ou de temores em relação ao poder militar ou econômico de Estados limítrofes, mas como fator decorrente da fraqueza dos poderes centrais nos países envolvidos. No caso brasileiro, também é assim, pois não persistem quaisquer destas razões para que não sejam melhor aproveitadas as oportunidades de cooperação. Essa assertiva sobressai principalmente em matéria de segurança regional e de fronteiras. Conforme aduz LOPES<sup>341</sup>, há vários tratados e acordos bilaterais em matéria de cooperação transfronteiriça, mas há poucas condições de apreciação dos resultados de ações integradas entre o Brasil e seus vizinhos, haja vista que também são poucas as atividades operacionais ou de troca de informações desenvolvidas. Admite-se que as iniciativas governamentais para integrar as diversas regiões de fronteira esbarram na falta de aderência destas por ausência de cooperação entre as instituições dos países envolvidos.

Essas carências não são somente resultado do fator gerencial mais recente. De simples análise da formação geográfica na zona fronteiriça, percebe-se que se o Brasil não desenvolveu núcleos urbanos e/ou industriais na região, tampouco os países vizinhos o fizeram, o que aumenta ainda mais o isolamento das comunidades lá residentes, com falta de oportunidades

---

<sup>339</sup> MALAMUD, Andres; ALCANIZ, Izabella. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 1, 2017.

<sup>340</sup> MANERO, Edgardo. A retrospective look at the nature of national borders in Latin America. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). *The Ashgate research companion to border studies*. London: Routledge, 2011. p. 303. O autor relata as similitudes entre as culturas dos países sul-americanos como fator de coesão, indicando que há somente algum desequilíbrio quando potências estrangeiras desenvolvem atividades com algum deles, desencadeando reações não necessariamente agressivas. Como exceção e também como exemplo, cita a guerra travada entre Argentina e Reino Unido pela posse das Ilhas Malvinas (Falklands) em 1982. Ademais, tal autor cita que, quando as disputas são tratadas em relação a territórios na América Latina, quase sempre há intervenção de potências representadas por interesses econômicos de suas empresas, sendo um dos exemplos a Guerra do Chaco (1932/1935), em que paraguaios recebiam apoio de companhias inglesas interessadas na exploração de petróleo e bolivianos de empresas estadunidenses, com os mesmos interesses.

<sup>341</sup> LOPES, Alessandro Maciel. A fronteira desglobalizada: os instrumentos de cooperação internacional e sua (des)conexão com a realidade fronteiriça. In: LUDWIG, Fernando José. BARROS, Luciano Stremel (Org.). **(Re)definições das fronteiras: visões interdisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2016.

em educação, saúde e com empregabilidade muito baixa, prejudicando ainda mais a integração. Partindo-se dos países ao norte, Guiana Francesa, Suriname e Guiana Inglesa mantêm seus pequenos centros urbanos voltados para o oceano. Já Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai têm suas capitais e principais cidades longe dos limites estatais com o Brasil. A proximidade com centros urbanos razoavelmente povoados certamente estimula a formação de iguais povoações do lado brasileiro, como são os casos de Foz do Iguaçu/PR e de Santana do Livramento/RS. No entanto, como indicado, não é essa a realidade a ser enfrentada de maneira geral.

Da mesma forma, a consolidação destas regiões entre o Brasil e seus vizinhos parte do pressuposto atual de que, para todos os fins, quase não há problemas “de fronteira”, ou seja, inexistem expressivos questionamentos territoriais e de limites<sup>342</sup>, não há guerras, não há separatismo. Na verdade, os problemas acabam se formando no imaginário sobre “a fronteira”, quer dizer, sobre criminalidade, sobre atraso, sobre isolamento, sobre carência de recursos. Formaram-se países com raquítico controle sobre suas fronteiras, não havendo o perigo de um vizinho forte que ameace os demais, mas, sim, uma miríade de Estados débeis que não conseguem gerir seus limites estatais<sup>343</sup>. A análise principal condiz com a ideia de que os Estados que se formaram no subcontinente da América do Sul possuem governos centrais incapazes de apresentar qualquer solução aos problemas transfronteiriços, principalmente no que diz respeito ao narcotráfico e ao contrabando. Por isso, esses mesmos problemas se espalharam, causando ainda mais isolamento destas regiões.

Nos termos do que já identificava Meira Mattos<sup>344</sup>, concebendo a necessidade de interligação do Brasil com os países vizinhos como forma de desenvolvimento do país, a comunicação entre as fronteiras por meio do que foi chamado de “áreas de intercâmbio fronteiriço” é ainda parte de projetos que merecem maior atenção por parte do governo central e das unidades da Federação. Mesmo assim, é evidente que o modelo brasileiro já não satisfaz as necessidades operacionais e mesmo securitárias em matéria de controle de fronteiras.

---

<sup>342</sup> Na verdade, essa assertiva não é absoluta. Como exemplo, a questão envolvendo a Ilha Brasileira, no extremo Sul do território, na confluência entre os rios Uruguai e Quaraí, e também a demarcação da região conhecida como Rincão de Artigas. Vide KRUKOSKI, Wilson R.M. Massoler. **Vila Albornoz: breve notícia histórica**. [2012]. Disponível em: <<https://bit.ly/2MAj0p7>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>343</sup> VILLA, Rafael Duarte; MEDEIROS FILHO, Oscar. Agências de segurança e defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., Brasília, 2007. **Transformações na ordem internacional na 1ª década do século 21**. Brasília: ABRI, 2007.

<sup>344</sup> GABRIEL, Pedro Henrique Luz. **O papel de Meira Mattos no pensamento geopolítico brasileiro**. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2nJTOOZ>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

Segundo Duarte<sup>345</sup>, as modificações partem do princípio de que tal região é carente de projetos fortes em proatividade, apontando o autor para a necessidade de desenvolvimento dos interesses locais, regionais e nacionais em matéria de cooperação com os países vizinhos, por exemplo.

Os conflitos gerados por disputas fronteiriças na América Latina, segundo Manero<sup>346</sup>, não estão mais necessariamente ligados a questões de limites estatais pura e simplesmente; na verdade, busca-se o controle sobre a passagem de produtos, de pessoas ou de mercadorias. Ou seja, os objetivos securitários têm agora seu fundamento no *controle dos fluxos*. Por isso, na chamada *Era Pós-Guerra Fria*, problemas relativos à soberania na região são vinculados a esse tema, sejam tais fluxos lícitos (mercadorias, exportações, turismo etc.) ou ilícitos (drogas, armas de fogo, contrabando, migrantes e refugiados em tráfico de pessoas). O controle sobre tais fluxos atrai a atenção obviamente dos Estados Nacionais, mas, também, de corporações transnacionais, essas interessadas na supervisão da exploração de recursos naturais entre os territórios. Da mesma forma, organizações criminosas ou constabulares também mantêm vínculos com a passagem pelas fronteiras do continente.

Analisando-se o modelo brasileiro, verifica-se que há variantes que podem ter sido utilizadas para a formação da estrutura atualmente existente e no desenvolvimento do modelo adotado. A *primeira* delas são os fatores territoriais, ou seja, a própria disposição dos limites estatais com o passar dos séculos e as disputas inerentes ao contexto sul-americano. A *segunda*, a (in)existência de conflitos em regiões fronteiriças brasileiras, o que fatalmente fez parte da agenda de sucessivos governos ao tratarem da questão territorial e da relação com os países vizinhos. A *terceira* variante, sem dúvidas, é o contexto internacional, o que leva em conta todo o período de formação do país, desde a época colonial até o final da Guerra Fria e a globalização<sup>347</sup>. Por isso, diz-se que a região de fronteira no Brasil comporta três modelos que se mantêm visíveis ao longo dos diversos pontos de passagem que foram sendo implantados ao longo dos anos, seguindo as variações e intenções das diretrizes governamentais. Assim, formaram-se a *fronteira-fratura*, a *fronteira-costura*, a *fronteira-potencialidade* e, em estágio

---

<sup>345</sup> DUARTE, Érico Esteves *et al.* Segurança e defesa. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **10 desafios da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI; Konrad-Adenauer-Stiftung, [2016]. Disponível em: <<https://bit.ly/2gK5xqP>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

<sup>346</sup> MANERO, Edgardo. A retrospective look at the nature of national borders in Latin America. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. p. 310.

<sup>347</sup> CHANDLER, Andrea M. **Institutions of isolation: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993**. Kingston/ON: McGill-Queen's University Press, 2014. p. 10.

ideal, o *espaço de continuidade*<sup>348</sup>.

O primeiro modelo ainda persiste, formado principalmente pela lógica militarista, na qual o que importa é o escopo da segurança nacional, isolando-se os dois lados e não favorecendo maior interação entre os países. Esse modelo preconiza, ainda, a imposição de obstáculos à circulação de pessoas, produtos e bens pelos pontos de passagem, formando uma espécie de “vazio” em matéria de infraestrutura e atuação estatal.

Já o segundo modelo, a fronteira-costura, traz consigo a tentativa de reação das populações de ambos os lados de burlar as imposições do primeiro modelo acima mencionado, quer dizer, impõe desafios aos bloqueios e controles estabelecidos pelo Estado. Esse modo de atuar é bem conhecido e difundido no Brasil, haja vista o passado em que os militares encaravam a integração com os países a oeste, ao norte e ao sul com desconfiança. A ausência de atuação em conjunto e a carência de meios fez com que as comunidades da fronteira buscassem nos países vizinhos, quando possível, aquilo que não conseguiam encontrar em território brasileiro. O reflexo desta política de isolamento também pode ser sentido do outro lado da fronteira, quer isso dizer, habitantes dos países vizinhos também buscam no Brasil por serviços e produtos que não podem encontrar a preços condizentes em seu próprio país ou que, muitas das vezes, nem mesmo podem tê-lo. Esse modelo, por contar com a porosidade e muitas vezes com a contraposição ao fechamento total, pela inexistência de descontinuidade cultural entre os dois lados, incrementa a formação de grupos criminosos que se aproveitam exatamente da atuação e controles estatais para obter maiores ganhos na troca informal entre os dois países.

O terceiro modelo traz já a ideia de superação das ambiguidades no tratamento e de maior cooperação entre as nações vizinhas, formando-se por isso a real potencialidade da região fronteira em fazer desenvolver as comunidades em ambos os lados. Neste modelo, eliminam-se em grande parte os entraves ao comércio e à circulação de pessoas, favorecendo o bem-comum da região por assim dizer. Nesse contexto, é cooperando e permitindo que a região se destaque, mesmo em contraposição a diretrizes dos governos centrais, que se eliminam os efeitos negativos da fronteira-fratura.

O último modelo, segundo Carneiro Filho<sup>349</sup>, ainda não está presente na faixa de fronteira no Brasil. Trata-se do modo bem mais completo de integração entre regiões

---

<sup>348</sup> CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira *et al.* **Faixa de fronteira do Rio Grande do Sul: infraestrutura e gestão do território**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2012. (Textos para discussão FEE, 107).

<sup>349</sup> *Idem.*

fronteiriças, com incentivos dos respectivos governos para desenvolvimento, com retirada de qualquer entrave que possa diminuir as capacidades comerciais, industriais e até mesmo culturais entre os países. Nesse contexto, muito dos incentivos à maior atuação dos órgãos de segurança na faixa de fronteira no Brasil são reflexo do que é divulgado em matéria de perdas causadas pela ausência de maior controle securitário. Os prejuízos no Brasil giram em torno de cem bilhões de reais com delitos alfandegários e crimes transfronteiriços anualmente<sup>350</sup>. Todavia, para patrulhar e fiscalizar a enorme fronteira seca do país, a Polícia Federal conta com 1.500 (mil e quinhentos) servidores, podendo ser dito que são mais 150 (cento e cinquenta) exercendo as mesmas atividades em rios e lagos fronteiriços.

O modelo brasileiro, portanto, tem sido encarado como ineficiente. Conforme Cope, o sistema de defesa de fronteiras no Brasil começou a ser adaptado aos novos tempos após o período do governo militar<sup>351</sup>, optando-se pela introdução de programas governamentais, ministeriais e civis, em colaboração com a já presente atuação dos militares na região, mesmo que tal atividade tenha sido encarada como discreta em um primeiro momento. Esse novo entendimento do papel a ser exercido na gestão securitária da zona de fronteira foi dividido em três principais pilares, sendo eles, o monitoramento, o controle e a presença na zona de fronteira, isso através da *mobilidade* das forças empregadas, já que se tornaria inviável a ocupação de uma região quase equivalente ao território argentino.

O uso de unidades móveis, com o monitoramento aéreo ou por satélites, tornou-se factível pela capacidade de emprego de forças reativas ao invés de instalação de portos de entrada ou unidades de patrulhamento. Por isso, insiste-se na utilização de informações de inteligência para que as operações sejam direcionadas aos locais onde os delitos mais ocorrem. As unidades de fronteira no Brasil são distantes entre si, sendo exemplo disso o que foi analisado em relação aos portos de entrada citados no próximo capítulo. Tais instalações dividem-se entre as pertencentes à Polícia Federal, às Forças Armadas, à Polícia Rodoviária Federal e às polícias estaduais. Mesmo que sejam consideradas as atividades em conjunto de todos estes órgãos, ainda assim a efetividade é considerada baixa em relação ao que se almeja para o modelo securitário<sup>352</sup>. Entre os portos de entrada, há quase plena passagem e circulação

---

<sup>350</sup> LANG, Júlio César. **Comércio exterior, defesa e segurança em uma cidade de fronteira**: o caso de Uruguaiana/RS. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

<sup>351</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security**: the case of Brazil. Washington D. C.: Institute for National Strategic Studies, 2016. (Strategic Perspectives, 20).

<sup>352</sup> *Idem*. Segundo o autor “The strategy makes clear that given the continental dimensions of the national territory, presence may not mean omnipresence. A presence gains effectiveness thanks to its relation to monitoring and control and mobility” (a estratégia adotada deixa transparecer claramente que, dadas as dimensões continentais

de mercadorias e de pessoas. Quer isso dizer que o registro migratório, por exemplo, é opção do estrangeiro, haja vista que o patrulhamento é escasso ou quase inexistente, valendo esta mesma assertiva para a fiscalização aduaneira e até mesmo questões relativas à segurança nacional.

Diga-se, ainda, que a gestão securitária de fronteiras tem relação estrita com os acordos firmados entre os países. Por isso, não se trata somente de gerar controle sobre o que entra no território, mas, também, do que deixa os limites pelos pontos de passagem. Aos moldes dos exemplos estadunidenses, o Brasil prioriza o controle sobre o que entra (pessoas, bens e produtos), mas deixa a desejar na gestão do que ultrapassa os limites no sentido contrário. Para tanto, basta observar o que ocorre entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, no Paraguai. As revistas e as barreiras são muito mais concretas do lado da faixa em que os veículos e as pessoas estão entrando no Brasil; a outra faixa, é problema paraguaio.

Por isso, indica-se que mesmo que houvesse aumento do número de policiais militares, rodoviários, federais, civis, de servidores da Receita Federal e mesmo de membros das Forças Armadas nas fronteiras brasileiras, ainda assim não se estaria tratando exatamente do *controle de fluxos*. Mais do que simples presença estatal, a gestão de fronteiras requer a percepção das condições humanas de quem habita e de quem passa, pretende passar, tem negócios legais ou ilegais em tais regiões. Nessa concepção, a fronteira “respira” e precisa fazê-lo, sob pena de ser sufocada, morrer e dar lugar ao aumento da militarização e, sob alguns aspectos, ao aumento da criminalidade em ambos os lados dos limites.

Dessa forma, aduz-se que, para o Brasil e seus vizinhos na América do Sul, a vigilância em limites estatais não tem muita relação com o poder bélico ou econômico dos demais Estados. Indica-se que o almejado controle sobre os fluxos é decorrente exatamente da incompetência dos mesmos em manejar sua presença na zona fronteira, abrindo espaços para a ação de grupos criminosos e empresas transnacionais, como dito, ambos interessados na exploração transfronteira destas mesmas fragilidades.

As opiniões de alguns profissionais que atuam na estrutura securitária demonstram que não há consenso e que até mesmo sistemas básicos de fiscalização e controle merecem passar por revisão. As perguntas respondidas pelos profissionais brasileiros estão dispersas nesta pesquisa, girando em torno da visão dos que se dispuseram a analisa-las sobre o modelo brasileiro para gestão securitária nos portos de entrada e entre os portos de entrada. O

---

do território nacional, presença pode não significar onipresença. A presença em si ganha efetividade graças à relação desta com a mobilidade e o controle).

Entrevistado nº 11<sup>353</sup>, servidor de carreira da Polícia Federal do Brasil, por exemplo, indicou que os serviços básicos relativos ao controle de fronteiras de um país devem ser a fiscalização do fluxo de pessoas e a fiscalização do fluxo de mercadorias. O primeiro visa garantir a aplicação das normas imigratórias aos estrangeiros, impedir a saída irregular de menores e de pessoas objeto de restrição judicial e ainda prender foragidos da Justiça. Já fiscalização de mercadorias, e dos veículos que as transportam, tem por fim implementar a política aduaneira, impedir a entrada ilegal de produtos que representam riscos à saúde humana e à atividade agropecuária, assim como coibir o trânsito transfronteiriço de mercadorias ilícitas.

Para este profissional, o controle de fronteiras deve suceder nos pontos oficiais de entrada no país – portos e aeroportos internacionais e pontos designados pelo governo na fronteira terrestre e aquática. Nesses portos de entrada, todos os órgãos envolvidos no controle de pessoas (Polícia Federal) e no de mercadorias (Receita Federal, ANVISA e vigilância agropecuária) devem se fazer presentes permanentemente. Em paralelo aos serviços de controle fronteiriço, o Estado deve ainda dispor de órgão incumbido de zelar pela segurança pública nos portos de entrada. Todavia, o controle fronteiriço não se restringe às atividades executadas nos portos de entrada. Ao contrário, segundo este entrevistado, o Estado deve fiscalizar toda a sua faixa de fronteira terrestre e o espaço aéreo correspondente para impedir que pessoas e produtos ingressem no território nacional, ou dele saiam, evadindo-se dos controles havidos nos portos de entrada. Na opinião deste profissional, no Brasil, que possui fronteira terrestre de 16.886 quilômetros de extensão, a vigilância permanente dessa gigantesca área é tarefa hercúlea que tem sido desempenhada de modo deficiente. A Polícia Federal, que tem a função constitucional de Polícia de Fronteiras, com seus cerca de 12.000 servidores policiais, mal tem dado conta de bem executar suas demais atribuições<sup>354</sup>, não havendo outra instituição que possa suprir, de modo minimamente satisfatório, a demanda de vigilância das fronteiras nacionais.

Em relação ao exercício do poder de polícia, mencionou o entrevistado que, em sentido amplo, todos os órgãos com atribuição legal para fiscalizar pessoas e mercadorias exercem esse poder à medida que os atos regulares de seus servidores podem obstar o livre fluxo transfronteiriço. Com relação ao porte de arma, mencionou que, em regra, apenas os servidores

---

<sup>353</sup> Dados contidos em coleta de informações por meio de questionário, em 14 de setembro de 2017. Entrevistado identificado como Roberto Troncon Filho, Delegado de Polícia Federal, então exercendo funções como Adido Policial em Londres/Reino Unido.

<sup>354</sup> Conforme apontou o entrevistado em tela, são atribuições constitucionais e legais da Polícia Federal – i) investigação de crimes federais; ii) controle migratório; iii) controle de armas de fogo; iv) controle de empresas de segurança privada; v) emissão de passaportes; vi) controle de estrangeiros; vii) segurança em portos e aeroportos; viii) segurança aproximada de dignitários nacionais e estrangeiros; ix) investigação de crimes com repercussão interestadual.

da Polícia Federal devem portá-las para prevenir e reprimir crimes, bem como para garantir o pleno exercício das atribuições dos demais servidores que atuam no controle fronteiriço. Trata-se de dever legal dos ocupantes de cargos policiais, os quais possuem treinamento específico para o manuseio de armas. Os demais servidores que atuam nos portos de entrada podem ter porte de arma para sua defesa pessoal, dependendo das condições de risco a que estiverem expostos. Idealmente, sempre que houvesse risco aos servidores dos demais órgãos, em especial os da Receita Federal, a Polícia Federal ou a Polícia Rodoviária Federal, dependendo do local, deveria prover a sua segurança para o bom desempenho de suas funções. Entretanto, em razão da escassez de recursos humanos nos órgãos policiais federais, estes não têm condições de apoiar rotineiramente os servidores aduaneiros em suas missões além fora dos pontos de entrada oficiais. Desse modo, o entrevistado entende como justificável admitir que servidores da Aduana (Receita Federal) que atuem na zona legal de fronteira e em áreas inóspitas possam ser autorizados a portar armas, inclusive de longo alcance, para sua defesa pessoal e para garantir o pleno exercício de suas atribuições. Essa autorização deve ser excepcional, concedida apenas em virtude de condições objetivas de risco, mediante prévio e adequado treinamento desses servidores não policiais em manuseio do armamento.

Ainda, considerou que, no Brasil e em face de previsão constitucional e legal, vários órgãos têm o dever de atuar na fronteira, a saber: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Forças Armadas, Polícias Civas e Militares estaduais, no limite do território dos estados fronteiriços. Como bem apontado no relatório de auditoria operacional n. 014.387/2014-0 do TCU, alguns desses órgãos têm buscado desenvolver ações para incrementar a vigilância de fronteiras<sup>355</sup>, com alcance e resultados limitados. Por vezes, na esfera federal, tem-se observado disputas entre os órgãos por fatia maior do cada vez mais restrito orçamento da União. De outra banda, o governo federal criou os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGI-FRON) e instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) visando promover maior integração entre os órgãos de segurança e de defesa e assim otimizar a prevenção e a repressão da criminalidade. No entanto, segundo o entrevistado, não se definiu objetivamente de que modo essa cooperação deveria suceder, nem se estabeleceu metas a serem atingidas ou mecanismos para avaliação de resultados. Desse modo, tais iniciativas têm tido baixo impacto no aperfeiçoamento da política de segurança pública nas fronteiras do Brasil.

No âmbito da cooperação interagências, o entrevistado entende que seria importante a

---

<sup>355</sup> Operação Sentinela, da Polícia Federal; Operação Ágata, do Exército Brasileiro; Operação Fronteira Blindada, da Receita Federal.

implementação de plano anual de trabalho, com metas e mecanismos de aferição de resultados, tal como recomendado pelo TCU. Contudo, mesmo que o PEF fosse aperfeiçoado, ainda assim caberia se avaliar a conveniência e a oportunidade de o Brasil, país de dimensões continentais, ter efetivamente uma polícia de fronteiras. Esse órgão, com função de polícia preventiva, ficaria incumbido de executar a vigilância permanente na região. Por óbvio, não seria viável nesse momento de crise econômica vivenciado pelo Brasil propor-se a criação de um novo órgão ou a contratação de novos policiais federais, em quantidade suficiente para se causar impacto significativo na atividade de controle fronteiriço. Entretanto, cabe analisar se a União poderia prescindir do serviço ora prestado por órgão policial já existente em sua estrutura, transformando-o em Polícia de Fronteiras (PFron). O entrevistado, nesse ponto, referiu-se à Polícia Rodoviária Federal (PRF), que ora conta com aproximadamente 12.000 servidores e tem a atribuição de fiscalizar as rodovias federais que entrecortam o território nacional. Essa função da PRF poderia ser transferida aos Estados, juntamente com a arrecadação decorrente da atividade fiscalizatória, que a desempenhariam por meio de suas polícias militares rodoviárias, atualmente já incumbidas de patrulhar toda a malha rodoviária de seus respectivos territórios, exceto as vias federais. Desonerada da atual função, a PRF poderia assumir a missão de vigilância das fronteiras terrestres, função desempenhada por nenhum órgão federal. A readaptação dos servidores da PRF à nova função não parece apresentar grande desafio, uma vez que essa missão guarda íntima semelhança com as atividades desempenhadas por tais servidores, havendo cerca de 10% (dez por cento) desses que já patrulham as rodovias na área de fronteira.

Ademais, e considerando a dimensão da fronteira brasileira e o efetivo e as atribuições da Polícia Federal, o entrevistado admitiu que tal instituição é absolutamente incapaz de exercer adequadamente a atividade de vigilância fronteiriça no país. Assim, para se efetivamente implementar tal vigilância, indicou apenas duas alternativas: ou dobrar o efetivo da Polícia Federal, principalmente o de agentes, o que levaria mais de uma década, tendo em vista a capacidade de formação da Academia Nacional de Polícia (ANP) e a taxa média anual de aposentadoria dos seus servidores; ou transformar a PRF em polícia de fronteiras.

Em relação à formação dos destacamentos de fronteira pelas polícias estaduais, mencionou que se trata de esforço louvável que agrega valor à missão desempenhada pelos órgãos federais e que encontra respaldo na legislação pátria, uma vez que as polícias estaduais têm atribuição de prevenir e reprimir crimes nas suas respectivas circunscrições, cujo limite territorial coincide com o da divisa do país. Assim, o patrulhamento preventivo é legal e

desejável, devendo, contudo, a força policial estadual apresentar as prisões em flagrantes delito de crimes federais à Polícia Federal para formalização e prosseguimento da investigação.

Já no que diz respeito ao poder de polícia concedido às Forças Armadas para atuação na zona de fronteira no Brasil, o profissional entendeu ser atitude correta, pois visa ampliar a capacidade de vigilância sobre as fronteiras e, conseqüentemente, de prevenção e repressão de crimes. Em termos práticos, disse haver espaço para melhoria da atuação das Forças Armadas no patrulhamento da região de fronteiras. Em sua visão, exercícios de defesa têm objetivos bastante diversos do patrulhamento voltado à segurança pública. Enquanto o primeiro visa capacitar os militares para a guerra e para a defesa do território nacional, muitas vezes executado de forma ostensiva e periódica, o segundo é mais eficaz quando realizado de forma permanente e por equipes móveis, dotadas de grande agilidade na execução de barreiras fiscalizatórias de curta duração.

Em relação à possibilidade de criação de uma polícia de fronteiras, o entrevistado mencionou que é notória a fragilidade do modelo atual de controle de fronteiras no Brasil. Em seu entendimento, duas medidas seriam necessárias para se mudar esse cenário: aperfeiçoar o modelo de atuação cooperativa entre as instituições envolvidas nesse processo, tornando-o ação permanente de governo, orientada por metas e submetida a avaliação de resultados; alocar os recursos mínimos necessários para se instituir efetivamente a Polícia Preventiva de Fronteiras, com a função de executar o controle migratório, a segurança nos portos de entrada e a vigilância permanente da faixa legal de fronteiras. Caso esta missão fosse atribuída constitucionalmente a PRF, o Brasil poderia incrementar consideravelmente a vigilância junto a seus limites estatais, em período relativamente curto, tendo ainda como efeito secundário desejável a liberação do efetivo da Polícia Federal atualmente empregado nessas missões para atuação em investigações criminais.

Como ponto positivo da criação dessa nova instituição, afirmou que haveria a especialização da função de polícia preventiva de fronteiras, deficientemente desempenhada pelo Estado brasileiro. Como ponto negativo, vislumbrou o aumento considerável do gasto público federal, com investimentos e custeio, para criação de um novo órgão dessa envergadura. No entanto, mencionou que tal nova instituição poderia ter natureza civil ou militar, podendo ser viável uma Polícia Preventiva de Fronteiras militarizada ou civil. Na primeira hipótese, a PFron se assemelharia às polícias militares estaduais, sob o argumento de que atuaria de forma subsidiária em apoio às Forças Armadas na consecução de sua missão primordial. Na segunda, a PFron teria configuração equivalente à da Polícia Rodoviária Federal – ou seria ela própria,

apenas com suas atribuições alteradas. Particularmente, o entrevistado preferiu a segunda opção, pois a missão primordial da PFron deve ser a segurança pública. Em caso de guerra ou grave ameaça externa – hipótese muito improvável nos tempos atuais –, a PFron e outras forças policiais brasileiras certamente seriam convocadas a apoiar o enfrentamento do inimigo externo.

A partir do entendimento do profissional acima citado, verifica-se que a viabilidade do modelo existente seria possivelmente alcançada com o aumento do efetivo de algumas das instituições que fazem parte da estrutura atual, embora não descarte a possibilidade da criação de uma polícia de fronteira dentro dela. Um dos pontos mais repisados foi exatamente a liberação de efetivos da Polícia Federal para atuação em investigações criminais país a fora em detrimento de emprego em controles fronteiriços de menor importância.

Já para o Entrevistado nº 12<sup>356</sup>, oficial da Brigada Militar, o mais importante é o controle das “áreas residuais”, ou seja, aquelas que fornecem vias de acesso secundárias ao território nacional: picadas, estradas de campanha, cursos d’água, campo aberto. Tais áreas devem ser permanentemente monitoradas por forças federais e estaduais. O controle de fronteiras, na percepção deste policial, deve ser a obrigação principal de segurança pública da União e dos Estados, sendo a segurança urbana uma tarefa mais afeta ao Município.

Para tal profissional, todos os serviços que estão disponíveis nos portos de entrada devem exercer poder de polícia. Há a necessidade de se reconhecer o caráter “quase policial” desses serviços, tais como: tributário, sanitário, do trabalho. Segundo consta, todos estão expostos a riscos. No que tange ao uso de armas de fogo, entende que deva haver uma diferenciação entre o uso como instrumento de autodefesa, excluída a hipótese de “aparato de combate”. O primeiro caso, com armamento de porte e de calibres menos agressivos, deve ser autorizado aos serviços “quase policiais”, ou seja, àqueles que exercem fiscalização e, por isso, estão sujeitos a agressões, como já ocorreu com fiscais do Ministério do Trabalho na apuração de situações análogas à escravidão. O segundo caso, do aparato de combate, deve estar adstrito apenas aos órgãos eminentemente policiais, cujo trabalho presume o confronto.

Em relação ao uso de militares na gestão de fronteiras, o entrevistado ressaltou a importância do emprego permanente das Forças Armadas no controle dos acessos ao território nacional, por mar, terra e ar. Em sua opinião, em nações inseridas em regiões estáveis politicamente e socialmente subdesenvolvidas, o maior risco à segurança nacional advém, em

---

<sup>356</sup> Entrevista concedida em parte na sede do 6 RPMon em Bagé/RS e por meio de envio de questionário, após a remoção do profissional para outra lotação no início de 2017. Os originais constam dos arquivos do autor.

regra, do crime organizado transnacional; isso implica no redirecionamento doutrinário do esforço militar de proteção nacional.

Ainda, indicou que a Polícia Federal brasileira não é o órgão mais adequado, segundo sua atual (aparente) estrutura e cultura; essa instituição seria mais útil como um órgão de investigação, voltado ao controle indireto do crime organizado, e, não, como um órgão que deva realizar operações de inteligência e combate à dinâmica criminógena transnacional, senão que atue no âmbito investigativo dos aparatos delitivos nacionais e transnacionais, incluindo-se o combate à corrupção, de vez que esta é um elemento-raiz na articulação do crime organizado segundo o entrevistado.

No que tange a possíveis modificações, para o oficial em tela o modelo policial brasileiro necessita de revisão. Em sua visão, após anos comandando unidades de polícia militar na região de fronteira, não é possível compreender o Município excluído da gestão securitária, nem o Estado sendo responsável pela segurança pública, praticamente, “como um todo”. Por isso, seria hora de repensar a articulação de atribuições, concentrando-se esforços da União e dos Estados nas questões de fronteiras, rodovias e campos, ou seja, em todo território residual; a ação nas áreas urbanas, resguardado o combate ao crime organizado e violento repetitivo (assaltos, estupros, tiroteios, etc.), deveria ficar afeta ao ente municipal, inclusive integrando-a com outros níveis de gestão urbanística e social, para *prismar* o crime, no seu aspecto menos significativo, no contexto das demais disfunções sociais: má educação no trânsito, pouco apreço pelos bens públicos, descuido na guarda de imóveis, falta de pudor, etc. Por isso, o entrevistado considera que isso representa o reconhecimento implícito dos entes federados acerca de suas atribuições na segurança das linhas de fronteira. A tarefa é hercúlea, não se revelando viável nos termos postos. Além disso, o próprio caráter generalista da missão dos Estados-membros, em termos de segurança pública, e acordo com o entrevistado, os faz cientes desse dever e dessa necessidade. Ainda, na opinião desse profissional, alcança-lhes legitimidade, à medida que percebem que a falência progressiva do modelo posto ocasiona um elevado nível de permeabilidade, o que, por seu turno, redundará na inundação das grandes metrópoles e do litoral com armas e drogas, com o conseqüente aumento progressivo da violência de rua.

Quanto ao emprego das Forças Armadas, o entrevistado vê com naturalidade. Nas fronteiras, a instabilidade institucional de países localizados em regiões politicamente estáveis, como o subcontinente sul-americano, advém das grandes organizações criminosas transnacionais e do grau de interação progressivo que tais organizações obtêm com os aparatos político, judiciário e policial desses países. Esse cenário recomenda a securitização dos temas

de segurança de fronteiras. Esse seria o caso brasileiro.

Ainda, acrescentou esse entrevistado que a missão de segurança de fronteira deve ser solidária entre a União e os Estados; e nesse sentido que as Polícias Militares devem atuar à semelhança da *Gendarmeria Argentina*, como “Gerdarmerias Estaduais”, não só no que se refere à fronteira, mas às áreas residuais como um todo. Na opinião do entrevistado, devem ainda ter uma função suplementar em relação aos núcleos urbanos nos municípios capazes de suportar o esforço policial, além de atuarem complementarmente em municípios pequenos, com menos de 50 mil habitantes, onde os Estados manteriam a titularidade policial.

Quanto à formação de uma polícia de fronteiras no Brasil, o Entrevistado n° 12 afirmou não ter objeções, desde que esta nova força ultrapassasse o modelo de fiscalização somente em vias de acesso, passando também a vigiar zonas desabitadas e sem estradas. Não há dúvida, segundo ele, que tal nova instituição deva ser uma força militarizada. Segundo ele, há toda uma cultura militar de atuação em espécies de terrenos variados, no uso de abrigos e cobertas, na designação de objetivos, na transposição de obstáculos e na maneabilidade e essa cultura, de origem bélica, é por demais útil nesse contexto. Por isso o modelo militar se mostra mais adequado em sua opinião.

Após a introdução ao capítulo, e a partir da observação dos modelos expostos no capítulo anterior, passa-se à análise dos principais tópicos acerca da gestão securitária de fronteiras no modelo brasileiro, inclusive com apontamentos sobre as operações permanentes e programas estruturantes, finalizando-se com oferta de elementos de convicção acerca do argumento principal da pesquisa.

## 5.1 O CONTROLE MIGRATÓRIO

Ao se pensar sobre o que vem a ser controle migratório, a visão que rapidamente aparece é a do funcionário da fronteira ou do aeroporto, sentado em uma cabine de atendimento, carimbando passaportes e inserindo dados em sistemas informatizados de registro de entrada e saída de viajantes. Em outros momentos, podem ser imaginadas viaturas e lanchas policiais ou até mesmo das Forças Armadas, patrulhando as cercanias das regiões fronteiriças na tentativa de localizar viajantes tentando passar pelo território do país a que servem sem preencherem os requisitos exigidos e sem apresentação prévia às autoridades responsáveis.

Obviamente, são muitas as atividades desenvolvidas nesse controle e as funções acima são somente parte delas. Ocorre que, regularmente, o controle migratório é dividido em duas

partes essenciais e interligadas entre si: *tarefas administrativas* e *polícia de imigração*. As primeiras são traduzidas no registro de estrangeiros, na emissão de passaportes, na concessão de vistos, na admissão de refugiados, dentre outras. O exercício do poder de polícia de imigração é diverso das tarefas mencionadas, vinculando-se exatamente ao “law enforcement”, ou seja, ao exercício de garantidor da aplicação da lei de imigração. Por isso, admite-se a existência da polícia administrativa de imigração e da polícia investigativa/ostensiva de imigração. Esta última, claramente vinculada ao exercício do poder de *imperium* do Estado em permitir ou não permitir a permanência de estrangeiros em seu território sem o cumprimento de determinadas regras.

A abordagem sobre este tópico indica que a *polícia de imigração*, a princípio, não pode ser imediatamente englobada pela *polícia de fronteiras*, como soe acontecer. Quer isso dizer que existem algumas diferenças entre as funções acima mencionadas. A polícia de imigração atua precipuamente na garantia da aplicação da legislação imigratória, na repressão e prevenção a delitos e infrações vinculadas a tais leis, atuando não necessariamente junto aos limites estatais, ainda mais quando uma de suas funções é exatamente a busca por imigrantes ilegalmente presentes no território nacional. Já o policiamento de fronteiras relaciona-se claramente com a gestão securitária dos limites estatais do país, fiscalizando a entrada e saída de pessoas, cargas e de mercadorias, além de realizar patrulhamento pela região fronteira em busca de circulação irregular por passagens entre os portos de entrada oficiais.

Conforme citado no capítulo anterior, não há regra estanque para essas atividades. Em alguns países, uma mesma instituição é responsável pelas duas tarefas, atuando tanto nos registros, como no policiamento. A divisão, todavia, faz-se na formação e na aplicação de regulamentos e de preceitos de policiamento, haja vista que, muitas vezes, a força ostensiva responsável por garantir a aplicação das leis de imigração não atua somente nesta tarefa, repartindo seus efetivos entre esta e, por exemplo, a aplicação da lei em matéria de polícia fazendária.

No entanto, nos modelos analisados, a maioria dos governos centrais optaram por dissecá-las, atribuindo as mesmas a instituições diversas. Neste contexto, um órgão engloba dentre suas missões o exercício da polícia de imigração, enquanto outro atua direta e exclusivamente na parte administrativa, de acordo com o foi acima indicado. Embora muitas atuem em conjunto, dentro de instalações congêneres, em países como Canadá e Israel, as funções de gestão securitária e de imigração (parte administrativa) estão a cargo de instituições diferentes, subordinadas a ministérios diversos inclusive. Ademais, como no modelo dos

Estados Unidos, o exercício da polícia de imigração é dividido entre as esferas federal e estadual (local), o que *capilariza* o alcance da gestão securitária<sup>357</sup>, compartilhando-a de forma quase federativa, haja vista que as forças policiais locais atuam de maneira muito mais próxima à população das cidades e das regiões onde exercem suas funções.

Antes que se possa passar efetivamente para a análise do modelo brasileiro para o controle migratório, é preciso apontar que houve a opção por se estruturar um policiamento de imigração e também de fronteiras dentro das atribuições de uma só instituição, aos moldes do que foi acima ventilado. Significa dizer que o Brasil possui uma polícia de imigração e de fronteiras, atuando em duas tarefas relacionadas, mas diferentes em sua essência. A estrutura do governo brasileiro para o controle migratório é estabelecida basicamente dentro da Polícia Federal, instituição inserida e mantida pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública e que também exerce outras diversas funções na estrutura da segurança pública a nível federal<sup>358</sup>. No entanto, não é totalmente exclusiva a atuação em tela, haja vista que algumas definições relativas à concessão de refúgios, por exemplo, são regidas pelo Ministério das Relações Exteriores.

Mesmo assim, a disposição do sistema de controle migratório no Brasil não conta propriamente com a atuação de uma polícia de imigração que faça a aplicação das leis nessa matéria. Aqui, a existência de uma das lacunas na estrutura securitária, posto que o policiamento ostensivo praticamente não existe. Quer isso dizer que a estrutura brasileira para gestão securitária de fronteiras nesse controle não atua fortemente em *law enforcement*, não havendo, ainda, coordenação entre os níveis federativos para esse fim.

Dessa forma, ao ingressar no território nacional e decidir passar por um dos portos de entrada oficiais, o estrangeiro será cadastrado e, se sua entrada for permitida após consulta aos sistemas, contará com comprovação documental desse atendimento, no qual consta por quanto

---

<sup>357</sup> ARMENTA, Amanda; ALVAREZ, Isabela. Policing immigrants or policing immigration? Understanding local law enforcement participation in immigration control. **Sociology Compass**, v. 11, n. 2, p. 1-10, 2017. As autoras indicam que essa proximidade das forças policiais locais e estaduais com as comunidades de imigrantes das cidades e regiões patrulhadas pode dar azo a atitudes discriminatórias, justamente pelo maior conhecimento dos policiais acerca das vizinhanças onde os imigrantes ilegais se concentram. Por isso, apontam para a existência de três níveis de atuação da polícia de imigração nos Estados Unidos: a atuação direta na aplicação das leis de imigração, como atividade precípua, funções exercidas pelas instituições federais; atividades realizadas pelas polícias estaduais ou locais em cooperação com as instituições federais, ou seja, exercício parcial da polícia de imigração em apoio; por fim, as atividades realizadas pela polícia local (das cidades ou dos condados), as quais utilizam tais funções a partir do exercício da repressão a crimes comuns, focando imigrantes ilegais e, segundo elas, fortalecendo a discriminação quanto à origem e etnia. Ainda, as autoras denotam que, embora não se possa generalizar, é possível entender que o uso das investigações e da repressão ostensiva à criminalidade acaba por refletir essa assertiva.

<sup>358</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Polícia Federal. **Imigração**. [2017]. Disponível em: <<https://bit.ly/2L0U4SN>>. Acesso em: 05 set. 2017.

tempo e em que condições permanecerá no país. Os problemas começam exatamente na fiscalização do atendimento a essas condições, haja vista que a estrutura securitária brasileira não conta com força policial federal ostensiva para tanto. Por isso, e mesmo se a Polícia Rodoviária Federal, as polícias estaduais, as guardas municipais ou, em último caso, as Forças Armadas, se depararem com um estrangeiro em condições irregulares no território nacional, não haverá como ser feita sua autuação, haja vista que somente a Polícia Federal tem acesso aos sistemas de controle migratório.

Embora não pareça assim tão grave essa assertiva, é necessário entender com um pouco mais de profundidade o problema apresentado. Ocorre que a atuação de polícia de imigração deve ocorrer de forma completa, em todo o território, não só nas fiscalizações em portos de entrada nas fronteiras terrestres ou em aeroportos. Indica-se que se um estrangeiro irregular no país for abordado em algum ponto de controle, durante ações policiais ou em qualquer outra situação corriqueira, dentro ou fora da faixa de fronteira, e essa abordagem for feita por uma das instituições que compõem o aparato securitário brasileiro, com exceção da Polícia Federal, não haverá como ser conferida a situação em matéria de policiamento de imigração. Os bancos de dados não se comunicam e certamente o alienígena será liberado se não for estiver envolvido em alguma ocorrência de crime<sup>359</sup>. Em algumas oportunidades, o infrator é encaminhado a uma das unidades da Polícia Federal e tem sua situação consultada. Todavia, esse aspecto deve levar em consideração o tamanho do território nacional, onde nem sempre é possível contar com a disponibilidade de um desses postos, delegacias ou superintendências para as devidas verificações.

Além disso, falta *formação técnica* às demais instituições para fazer cumprir a lei de imigração e os regulamentos para a permanência regular no Brasil. Considera-se, ainda, que os trabalhos que são feitos em guichês de atendimento nos portos de entrada são apenas parte da polícia administrativa de imigração, haja vista a inserção de dados nos sistemas e a designação de tempo de permanência, caso concedida a permissão para ingresso no país.

---

<sup>359</sup> Quanto a este ponto, interessante notar que mesmo outras consultas aos bancos de dados gerenciados pelas instituições que fazem parte dessa mesma estrutura securitária são dificultadas pela falta de atuação interagências. Em relação à aplicação e cobrança por multas de trânsito aplicadas a turistas argentinos que se deslocam todos os anos para as praias brasileiras no veraneio, indicou-se que alguns deles, cometendo tais infrações, descobriram que a saída pelo porto de entrada em Porto Mauá/RS é isenta de tal cobrança por não contar com a fiscalização de agentes da Polícia Rodoviária Federal. Nesse porto, na fronteira com a Argentina, os turistas passam pela fiscalização da Polícia Federal e da Receita Federal (para controle migratório e para controle aduaneiro). Vide TURISTAS argentinos encontram forma de não pagar multas em rodovias brasileiras. **Rádio Imperial FM, 104,5**, jan. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2vVKACP>>. Acesso em: 08 set. 2017. Em outros pontos, como em Barra do Quaraí/RS, na fronteira com o Uruguai, não existe controle migratório na saída e na entrada do país, existindo somente uma unidade da Receita Federal para controle aduaneiro.

Dessa maneira, conclui-se que o modelo securitário brasileiro para o controle migratório conta com poucas instituições para fazer aplicar a legislação, não apenas na parte administrativa, mas também em relação aos crimes relacionados à entrada, permanência e trabalho de alienígenas irregulares no território nacional. Admite-se, ao fim e ao cabo, que somente a Polícia Federal atua nessas missões, mormente na parte de cadastramento e concessão de documentos para entrada e permanência, haja vista que, conforme já citado, o Ministério das Relações Exteriores controla a parte de pedidos e de concessão de refúgios através do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)<sup>360</sup>. Considerando-se todas as outras atribuições da Polícia Federal, é possível pensar sobre a necessidade de readequações.

Ademais, merece também destaque mencionar que o desenvolvimento de *tarefas de baixo valor agregado*<sup>361</sup> por servidores públicos com nível superior de instrução acaba por também macular a gestão do sistema de controle migratório. Constata-se que atividades mais simples, que poderiam ser facilmente desenvolvidas por servidores de menor qualificação, acabam por tomar tempo de efetivos bem mais especializados, os quais seriam melhor empregados na vigilância fronteiriça. Dentre as funções de menor valor agregado para o dito controle, indica-se a possível desvinculação da parte administrativa, a qual muitas vezes pode ser traduzida na singela inserção de dados em sistemas de informação migratória, da ostensividade e constabularidade exigidas em portos de entrada, com o que atividades de inteligência e de investigação teriam prioridade para servidores que possuem maior qualificação e experiência.

O contexto no qual se constrói o dilema de emprego de servidores qualificados em tarefas de baixo valor agregado pode ser considerado como um dos principais “gargalos” do sistema nacional para controle de fronteiras atual, não só em relação ao serviço de imigração, mas também no que diz respeito ao funcionamento da alfândega, tema do subtópico seguinte.

## 5.2 A ATUAÇÃO ALFANDEGÁRIA

O controle alfandegário é função estatal ligada à análise de cargas e fiscalização de transporte de mercadorias que passam pelas fronteiras e por portos de entrada de um país. Trata-

---

<sup>360</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Política Externa. **Refugiados e CONARE**. Disponível em: <<https://bit.ly/2xEbTSj>>. Acesso em: 08 set. 2017.

<sup>361</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

se essencialmente de análise de risco<sup>362</sup> sobre o que transita de um ponto a outro de um espaço territorial, fundamentando-se essa atividade no exercício do poder do Estado em proteger sua população, sua atividade econômica e, também, de tributar a entrada e a saída de mercadorias e produtos do território por ele controlado.

Na concepção desse serviço, fala-se em territórios alfandegários. Nesse contexto, a entrada, a saída, o trânsito ou a transferência de bens de um ponto ao outro desses territórios podem ser alvo de controle e cobrança de valores por parte das autoridades responsáveis. Obviamente, trata-se de serviço também securitário na gestão de portos de entrada e na vigilância entre estes nos limites estatais, em portos e aeroportos, requisitando, por isso, o exercício de poder de polícia para a aplicação da legislação aduaneira (law enforcement).

A estrutura brasileira para o exercício do poder alfandegário é formada a partir das atividades a cargo do Ministério da Fazenda. São diversos pontos de controle espalhados por portos, aeroportos e em fronteiras terrestres, os quais são vinculados ao exercício do poder de tributar do Estado, buscando, também, manter a segurança em relação aos produtos e mercadorias que entram no país. Além disso, faz parte desse mesmo poder a possibilidade de impedir a entrada de determinados produtos como forma de proteger o mercado e a indústria nacionais.

No que tange à gestão da fronteira, as tarefas de controle e vigilância são parte das atribuições de uma das instituições pertencentes ao mesmo ministério. Por isso, as atividades inerentes ao objetivo principal da estrutura, quais sejam, aquelas ligadas à aplicação dos regramentos aduaneiros em matéria securitária nas fronteiras, ou seja, na repressão ao contrabando e ao descaminho, estas são mantidas pela Receita Federal do Brasil<sup>363</sup>. As atividades de controle alfandegário e aduaneiro variam muito de um modelo para o outro, considerando-se muitas vezes que alguns deles deixam a cargo desse serviço a tarefa de também emitir registros de entrada e controlar administrativamente a circulação de viajantes (polícia administrativa de imigração). Sendo assim, indica-se que são comumente atividades de atribuição das instituições que fazem o controle aduaneiro: atuar em portos de entrada (fronteiras terrestres), aeroportos e portos (marítimos e fluviais) com acesso internacional, fiscalizando a entrada de mercadorias e produtos através da inspeção de bagagens e de cargas; apreender itens considerados como ilícitos ou inadequados à entrada, realizando a prisão dos

---

<sup>362</sup> DROBOT, Elena V. *et al.* Risk Management in Customs Control. **Ekonomika regiona** [Economy of Region], v. 13, n. 2, p. 551-558, 2017.

<sup>363</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Controle Aduaneiro**. Disponível em: <<https://bit.ly/2nRhalP>>. Acesso em: 05 set. 2017.

envolvidos em caso de cometimento de crimes; realizar barreiras em estradas, rios e demais vias na busca por irregularidades afetas às atribuições acima mencionadas, dentre muitas outras.

Dessa maneira, assim como ocorre no controle migratório, a fiscalização aduaneira também possui em sua estrutura tarefas administrativas e atribuições para aplicação da lei. Quer isso dizer que as fiscalizações e atuações no desenvolvimento de atribuições desta estrutura não representam a totalidade de suas funções. De acordo com os exemplos citados no capítulo anterior, muitos dos modelos apresentados contam com instituições que são voltadas para a aplicação da lei em matéria fazendária, com tarefas nos portos de entrada e entre os portos de entrada. Isso não significa que, nos mesmos termos do que foi mencionado em relação ao controle migratório, não se possa ter consolidadas as duas missões em uma só instituição, ou seja, um time para o exercício das tarefas administrativas, outras equipes para o desenvolvimento de apreensões e produção de conhecimento através de inteligência.

Em matéria de controle aduaneiro/alfandegário, é possível dizer que o sistema brasileiro não possui *essencial e especificamente* uma estrutura securitária de polícia fazendária, haja vista que estas funções são exercidas pela Polícia Federal em meio a muitas outras funções. Comparando-se esta situação com os modelos apresentados no capítulo anterior, é possível deduzir que algumas diferenças marcantes podem servir para a definição de mudanças talvez necessárias. Observe-se que, por exemplo, nos Estados Unidos a USBP e a USCBP são instituições responsáveis pelo controle migratório e também pela fiscalização alfandegária nos portos de entrada e também entre estes. Todavia, o sistema daquele país conta com a ICE para as investigações e demais atuações dentro do mesmo modelo, exercendo suas funções em todo território. Da mesma forma, no modelo argentino, é a DGA, a PSA, a *Prefectura Naval* e a *Gendarmería Nacional* as instituições que atuam nos e entre portos de entrada para controle aduaneiro e migratório. No entanto, já dentro do território (fora da zona fronteiriça, portanto), é a Polícia Federal daquele país a instituição responsável pelo exercício da polícia fazendária e de imigração no que tange ao “law enforcement”<sup>364</sup>.

A ausência de estrutura específica para garantir a aplicação das leis fiscais e de aduana revela a disparidade de visões sobre o mesmo sistema, haja vista que, se durante uma fiscalização de rotina, os auditores se depararem com o transporte de itens contrabandeados, até podem realizar prisões em flagrante, mas não terão como conduzir o preso até um posto policial,

---

<sup>364</sup> ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Auditoría General de la Nación. **Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación Dr. Leandro Despouy**. El control en aduanas y fronteras. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vYCudH>>. Acesso em: 08 set. 2017.

haja vista a falta de treinamento para tanto. Ademais, o procedimento da prisão não será lavrado pela mesma força que realizou a operação, mesmo que se considere que o ato de realizar a detenção nada tem a ver com investigação preliminar.

Na opinião do Entrevistado nº 13<sup>365</sup>, servidor de carreira da Receita Federal do Brasil, o modelo de controle de fronteiras no Brasil deveria contar com patrulhamento constante das fronteiras terrestres pelos órgãos policiais, aduaneiros e migratórios, com pontos de fronteira onde seriam permitidas as operações de entrada e saída de pessoas e de mercadorias com todos os órgãos fiscalizadores necessários a esse controle (sanitário, migratório, aduaneiro, policial, fitossanitário, etc.), e com um sistema de monitoramento das fronteiras com interligação entre os diversos órgãos de controle. Nesse controle, segundo o entrevistado, todos os serviços que fazem parte do modelo securitário deveriam exercer poder de polícia, inclusive com o porte de armas de fogo.

Por isso, entende este profissional que todo órgão fiscalizador que atua nas fronteiras, coibindo os mais diversos tipos de crimes, deveria ter esse poder de polícia, como imposição do Estado sobre os infratores. A limitação desse poder de polícia a apenas alguns órgãos faz com que os que não os tem limitem suas atuações à dependência de atuações conjuntas com as instituições que o detém. Na prática, é o que vem ocorrendo com a Receita Federal. No passado, sua atuação limitava-se sempre a disponibilidade de apoio de outros órgãos para poder exercer seu poder de polícia constitucional. Atualmente, com a implantação do armamento institucional, suas atuações desenvolvem-se tanto individualmente quanto conjuntamente com outros órgãos. Com isso houve um aumento do poder fiscalizatório nas fronteiras, por haver mais uma equipe em condições de combater os ilícitos fronteiriços de forma individual (não que essa seja a melhor maneira, servindo apenas como exemplo da ampliação do poder de polícia na sua plenitude e não apenas na letra da lei).

No que tange às atividades exercidas pela Polícia Federal, o Entrevistado nº 13 entende que deveria ter um papel mais investigatório do que de controle nas fronteiras, com exceção do controle migratório de viajantes. A Polícia Federal tem papel importante na investigação de crimes de maior potencial ofensivo ao país, tais como o narcotráfico e o tráfico internacional de armas e munições. Entende este entrevistado que esse órgão deveria atuar no controle e vigilância das fronteiras sempre nessa linha de investigação.

---

<sup>365</sup> Entrevista realizada em Bagé/RS, no início de dezembro de 2017. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor. Entrevistado identificado como Alexandre Vasconcelos, Inspetor-Chefe da Receita Federal naquele município.

Como sugestão de modificação, entende que qualquer mudança depende do empenho do governo central. Muito se fala na criação de uma polícia de fronteira específica para tal atribuição, segundo ele, e isso seria benéfico no sentido de liberar os demais órgãos (PF, RFB e PRF) para atividades mais investigativas e específicas, cada um dentro de suas atribuições constitucionais. Na verdade, atualmente, o Entrevistado nº 13 acredita que todas as instituições se esforçam para cumprir suas missões, mas somente dentro de suas competências. Nesse diapasão, indica que há espaço para a criação de uma Polícia Fazendária dentro da estrutura da Receita Federal, mesmo que, atualmente, o controle das fronteiras no que diz respeito a mercadorias já esteja no rol das competências da Receita Federal. Essa ostensividade já existe atualmente. As equipes de vigilância e repressão atuam fortemente no combate ao contrabando e descaminho e, mais recentemente, no combate ao tráfico de drogas e armas e munições. O fundamento principal é a competência legal e constitucional atribuída ao órgão.

Em relação aos grupamentos criados pelas unidades da Federação para atuação no controle fronteiro, o entrevistado admite que, ao fim e ao cabo, fazem as mesmas funções que a Polícia Federal, que a Receita Federal e que a Polícia Rodoviária Federal. Já em relação ao poder de polícia concedido às Forças Armadas, entende que é um poder limitado, haja vista que as Forças Armadas não detêm a competência legal para atuar nestes tipos de crimes fronteiros. Necessitam sempre de apoio dos órgãos de segurança civis para atuar. Ademais, segundo o Entrevistado nº 13, as Forças Armadas não são mantidas para isso, mas, sim, para proteger as fronteiras de invasores externos.

Dessa maneira, mostrou-se favorável à criação de uma polícia de fronteiras no Brasil, liberando tanto a Receita Federal, como os demais órgãos que fazem parte do sistema de segurança em fronteiras para o exercício de funções mais relevantes. Esse controle, sob a nova força policial, teria que ser necessariamente civil na opinião deste profissional, porque essa instituição teria uma outra doutrina e treinamento mais condizente com a atuação nos crimes fronteiros. Não pode ser uma ação militar, senão traduziria em uma nação controlada pelos militares e isso não traria uma boa imagem para o país.

A entrevista com esse profissional trouxe muitos dados interessantes e a visão da instituição da qual faz parte vem ao encontro dos estudos que foram desenvolvidos nesta pesquisa. Dessa forma, da mesma maneira que ocorre com o controle migratório, o controle aduaneiro não possui consolidados, ainda, aparatos operacionais que possibilitem o desenvolvimento específico das atribuições de controle e de vigilância entre os portos de entrada e também nas demais regiões do país, dependendo da atuação de outros órgãos para

alcançar a efetividade minimamente esperada. Se os possui, ainda não há marcos regulamentares que possibilitem a atuação como Polícia Fazendária ostensiva e investigativa, o que tolhe a instituição e todo o sistema de mais efetividade.

Assim, conforme as observações repassadas pelo profissional acima citado, as tarefas de controle aduaneiro em *questões de polícia fazendária* deveriam contar com maiores aparatos dentro da Receita Federal, com o que o sistema teria maiores e melhores resultados na repressão a crimes transfronteiriços em todo o país. As dificuldades e os entraves opostos pelo modelo brasileiro, nesse sentido, diminuem as chances de isso acontecer.

Em relação ao controle alfandegário no modelo brasileiro, resta acrescentar que, dentro da estrutura da Receita Federal, foram criadas as *Áreas de Controle Integrado* (ACIs), nas quais são concentrados os serviços aduaneiros nacionais e dos países limítrofes, tudo com o objetivo de facilitar o desembaraço de cargas e, desse modo, o comércio de produtos e mercadorias<sup>366</sup>. Deve ser observado que, inclusive, estas áreas foram desenhadas para também integrarem os *controles migratórios*, da mesma forma como prometem fazê-lo em relação ao aduaneiro. Isso ocorre, por exemplo, em Aceguá, em Santana do Livramento e em Quaraí (mesmo que de modo parcial, neste último).

As ACIs são divididas em dois tipos: as ACIs-Cargas, Modais Rodoviário e Ferroviário, e ACIs-Trânsito Vicinal e Turístico. As primeiras são destinadas às atividades de desembaraço, como acima indicado; já as segundas, destinam-se ao controle de passagem de pessoas e de veículos. Ocorre que os serviços podem estar integrados ou não com os prestados pelos países vizinhos, dependendo da localização das instalações e de outros fatores alheios.

Embora não sejam diretamente ligadas ao exercício da gestão securitária em si, no modelo brasileiro, as ACIs representam avanço na cooperação e na integração com os serviços prestados pelos Estados limítrofes. Quer isso dizer que as ACIs são mais vinculadas à prestação de serviços administrativos, promovendo o turismo, o comércio e facilitando a passagem de veículos, sem que isso represente, ao menos no que tange ao principal, o exercício do poder de policiar a região e gerir a segurança na região de fronteira.

---

<sup>366</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Recintos alfandegados**: áreas de controle integrado. [2018]. Disponível em: <<https://bit.ly/2vT9a87>>. Acesso em: 13 fev. 2018. Conforme o texto exposto neste sítio, “controle de integração - integração total, quando as autoridades de cada país competente exercem todas as atividades com relação aos controles aduaneiros, migratórios, sanitários (saúde humana), fitossanitários, zoonosanitários e de transportes; integração parcial, quando algum dos controles não é exercido pela autoridade do país limítrofe.”

### 5.3 CONTROLE E VIGILÂNCIA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES BRASILEIRAS

No centro da questão securitária, nesta pesquisa, está a estrutura de controle e de vigilância das fronteiras terrestres como forma de “cimento” entre as diversas instituições que compõem os mecanismos estatais para exercício do poder de permitir ou não a passagem de pessoas, mercadorias e bens pelos limites estatais. Por isso, ao lado do controle migratório, da fiscalização aduaneira e de outros serviços existentes em modelos de gestão securitária, vige a regra de que, sem a formatação de um sistema que garanta a segurança do conjunto, não se teria na mais pura versão da expressão a *manus imperium* necessária ao efetivo controle do território. A gestão securitária em si é, portanto, essencial.

Nesse mesmo contexto, faz-se importante pensar que o controle e a vigilância do espaço são parte também do sistema de segurança nacional de qualquer país. Ou seja, a par do exercício do poder de impedir a entrada ou a saída do território pelos limites estatais, a guarda da região fronteira também representa possível contato com forças e ameaças à soberania nacional. Por isso, considera-se nesta pesquisa que o cerne do aparato securitário detém funções mescladas entre manutenção da segurança nacional e preservação da aparência de ordem no que diz respeito à segurança pública.

Na prática, são três as principais instituições a serem empregadas para essas funções. Alguns países e modelos utilizam as *Forças Armadas*, ou seja, tropas regulares treinadas para a guerra e a defesa do território, na gestão securitária da região de fronteira. Questões de segurança pública e as inerentes à segurança nacional são gerenciadas pela mesma estrutura de segurança em tais casos. Outros modelos empregam as *polícias* como eixos centrais para o gerenciamento das situações envolvendo controle e vigilância fronteiriços, o que faz com que as tropas regulares somente sejam convocadas em caso extremos, com reais ameaças ao poder central dos Estados, como ocorreria se houvesse questionamentos, por exemplo, em relação à autonomia de parte do espaço territorial ou nas já citadas situações de secessão ou de invasão. A terceira opção é o emprego de *guardas de fronteira* como modo de gestão securitária, instituição constabular que, como anteriormente exposto nesta pesquisa, mantém a disciplina e o treinamento militares em constante contato com a natureza policial de sua formação. O emprego de armamento leve e o trato no atendimento ao público são apenas algumas das características que são encontradas na citada guarda, mesmo que represente um *minus* em relação ao acionamento de tropas regulares para conter quaisquer ameaças ao território,

Cada Estado formata seu modelo de acordo com suas necessidades. A gestão securitária

no modelo brasileiro atual para suas fronteiras é estruturada tendo a Polícia Federal como eixo central, isso por determinação constitucional, nos termos já indicados nesta pesquisa. No entanto, é notório que as tarefas ligadas a esta gestão também contam com as polícias estaduais, com a Polícia Rodoviária Federal, com a Receita Federal e com as Forças Armadas. Nesse contexto, os aspectos de segurança nacional e de segurança pública ainda permanecem como entraves ao desenvolvimento econômico da região. Admite-se, todavia, que a questão basilar é a vinculação entre ambos, ou seja, somente há desenvolvimento se houver segurança e esta é proporcionada e estimulada por aquele <sup>367</sup>. Ou seja, desenvolvimento e segurança pública são conceitos atrelados para a gestão de fronteiras no Brasil.

O modelo nacional conta com portos de entrada minimamente estruturados, dispondo quase sempre de contingentes da Polícia Federal e da Receita Federal. Como será demonstrado no capítulo seguinte, optou-se pela formação de aduanas integradas, onde são oferecidos os serviços aduaneiros e de controle migratório em uma única sede. Todavia, no que diz respeito ao sistema securitário em si, o modelo não demonstra bons resultados. Conforme consta do *Relatório em Tomada de Contas n° 14.384/2014 do TCU*, a Polícia Federal não tem o treinamento e nem o efetivo necessário para a realização de patrulhamento entre os portos de entrada, sendo também muito melhor empregada em investigações preliminares e demais atividades de Polícia Judiciária do que de maneira ostensiva em regiões de fronteira. Ademais, nem Receita Federal, nem Polícia Rodoviária Federal atuam diretamente no controle e na vigilância nos portos de entrada ou entre estes, embora a segunda instituição quase sempre mantenha postos ou sedes de delegacias nas rodovias federais que dão acesso aos pontos de passagens pela fronteira.

Analisando esta disposição dos postos da Polícia Rodoviária Federal e até mesmo dos portos de entrada oficiais na fronteira, e nos termos do que foi indicado pelo Entrevistado n° 13, o foco da estrutura brasileira de segurança em fronteiras ainda permanece sendo as ações sobre vias de acesso. Por isso, muito se credita a formação de pontos de controle em estradas como melhor maneira de se evitar a entrada de “indesejáveis” ou no controle dos fluxos. Essa seria a vocação do modelo nacional para segurança em fronteiras, com pouco efetividade em áreas que não são cortadas por vias de acesso comumente utilizadas para passagem pela fronteira.

---

<sup>367</sup> LUEDY SILVA, Tiago; RIBEIRO, Daniel Santiago Chaves. Defesa, desenvolvimento e securitização na fronteira setentrional da Amazônia brasileira: preocupações, atores e conexões regionais. *PRACS*, Macapá, v. 9, n. 3, p. 225-238, dez. 2016.

Observa-se que, conforme já admitido neste capítulo, a opção do modelo securitário brasileiro foi pela mobilidade, haja vista que a presença em toda a zona de fronteira é bastante difícil de ser alcançado em níveis satisfatórios. Esta mobilidade pressupõe que, ao ser detectado o problema, o qual pode ser traduzido, por exemplo, na passagem não autorizada de veículos pelos limites estatais, inclusive aeronaves, haverá o acionamento de alguma força de acompanhamento e de abordagem para verificação do transporte, dos tripulantes e da carga. Este acionamento, todavia, é bastante dependente do nível de integração entre os comandos, devendo ser observado que, no sistema nacional, um dos problemas enfrentados diz respeito exatamente à falta de especialização de agências na estrutura de controle securitário.

Ocorre que, nos mesmos termos do que foi exposto por um dos profissionais entrevistados na fase de pesquisa de campo, em Kingston/ON, Canadá<sup>368</sup>, a disputa por maiores fatias no orçamento da União Federal, geralmente adquiridas pela suposta maior visibilidade nas ações e também na *pseudomagnitude* dos resultados obtidos, faz com que haja pouca efetividade na interoperabilidade, maquiando as carências realmente existentes. Ademais, a mencionada carência de cooperação entre o Brasil e seus vizinhos acaba por dificultar as ações em situações em que os suspeitos utilizam da proximidade com os limites estatais para justamente escapar de qualquer ação mais incisiva.

De acordo com exemplo citado por Raza, a detecção de aeronaves irregulares no espaço aéreo começa ainda quando estas sobrevoam o território do país vizinho, haja vista que os impulsos magnéticos dos equipamentos não respeitam as fronteiras políticas e acabam as atravessando. Antes que essa medida possa configurar um problema diplomático, requer que haja em vigor acordos bilaterais de cooperação, o que faria com que o voo fosse interceptado antes que cruzasse a fronteira entre os territórios<sup>369</sup>. No entanto, e como bem indicado pelo autor citado, o país vizinho somente vai tomar providências que estejam de acordo com seus interesses estratégicos para a região.

A mobilidade como parte do modelo brasileiro faz desse mesmo contexto uma resposta reativa. Quer isso dizer que, sem cooperação com os poderes centrais vizinhos e sem a

---

<sup>368</sup> Entrevistado nº 03, vinculado ao Programa *Shiprider* da RCMP. Documentos originais constam dos arquivos do autor. Assim, o citado profissional indicou que a RCMP lida com narcotráfico internacional, com imigração e investigações de crimes nessa área, com segurança nacional e, acima de tudo, atua também em crimes cometidos por organizações espalhadas pelo território. Esse acúmulo de tarefas prejudica a instituição e os resultados poderiam ser bem melhores se houvesse maior especialização, como acontece no sistema estadunidense de controle de fronteiras.

<sup>369</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

integração com as autoridades nas zonas fronteiriças, o modelo nacional é *fundamentalmente* estruturado na ostensividade das instituições que operam junto aos limites estatais e na movimentação das mesmas somente em casos de supostas ameaças, mesmo que isso seja muitas vezes midiaticamente representado, por exemplo, pela inserção de cargas de cigarros contrabandeadas pelo Lago de Itaipu, entre o Brasil e o Paraguai.

Dessa maneira, resume-se o modelo na disposição de organizações militares em regiões mais isoladas, em zonas-tampão (reservas indígenas, zonas de proteção ambiental e parques, por exemplo) e junto a estruturas críticas, como é o caso da Hidrelétrica de Itaipu. Estas unidades desempenham funções de controle de fluxos, primordialmente por patrulhamento e por pontos de bloqueio. Em vias de acesso e junto a portos de entrada oficiais, a Polícia Federal mantém estruturas para o controle migratório, baseando o restante de suas atividades na realização esporádica de barreiras em vias de acesso, algumas vezes em conjunto com polícias militares estaduais. A fiscalização aduaneira atua da mesma forma, mesmo que nos últimos anos tenha se intensificado a atuação mais ostensiva dos servidores da Receita Federal na repressão ao contrabando e ao descaminho principalmente. Já a Polícia Rodoviária Federal dispõe de seus postos e unidades de controle de rodovias federais em vias de acesso aos limites estatais, focando seus esforços principalmente no controle de fluxos usualmente circulantes nestas estradas.

Outro importante ponto a ser analisado é a disposição das forças no sistema securitário adotado pelo Brasil para a gestão da região. A coexistência de unidades policiais e militares junto aos limites estatais também ressalta a predisposição desse modelo em explorar a passagem e os fluxos somente junto aos limites estatais, como se esse fosse o único foco da problemática envolvendo segurança em fronteiras. Por isso, considera-se vital entender que o sistema conta com uma faixa de fronteiras, com cento e cinquenta quilômetros de extensão a partir da linha imaginária que separa os territórios, região está em que as Forças Armadas dispõe do exercício do poder de polícia. Quer isso dizer que, ao optar por tal disposição de forças, o Brasil deixa de fomentar a integração com os Estados limítrofes e, ainda, perde a chance de utilizar a estratégia de fiscalização ou segurança por camadas, na qual as unidades responsáveis pelo controle de pela vigilância nos portos de entrada e entre estes exercem suas funções em mais de uma região, progressivamente a partir dos limites estatais, em direção ao interior do território.

O sistema de fiscalização por camadas, já testado no modelo canadense, citado no item “3.1.3” deste trabalho, assevera o uso de linhas de fiscalização com maior grau de controle do limite territorial para dentro do espaço de cada país, favorecendo a integração entre as

comunidades fronteiriças e concentrando esforços em alvos reais e em ameaças contundentes. Deve ser observado que o verdadeiro objetivo das redes criminosas não é a faixa de fronteira ou as comunidades nela localizadas, mas, sim, os grandes centros e seus vastos mercados consumidores.

Embora possa parecer repetitiva, a citação aos componentes do modelo brasileiro para gestão securitária de fronteiras é necessária, pelo que são nítidas as sobreposições e lacunas no sistema. Essas falhas, no entanto, são tratadas no *Capítulo VI* a seguir. A análise do modelo continua com breves linhas sobre as operações e os programas estruturais do governo central para a região de fronteira, tema do próximo tópico.

#### 5.4 AS OPERAÇÕES PERMANENTES E OS PROGRAMAS ESTRUTURAIS

As estratégias mencionadas no modelo descrito no subcapítulo anterior demonstram que a opção pela *mobilidade* na disposição das forças policiais, aduaneiras e militares na faixa de fronteira tem estrita relação com o modelo *reativo* adotado pela gestão securitária brasileira. Esse modelo acabou sendo traduzido na aplicação de programas estruturais e de operações permanentes para a região, situação já observada quando dos primeiros governos militares no período de exceção.

Ocorre que a maior proximidade e a cooperação almejada com os países vizinhos nunca foram alcançadas a contento pelo governo central no Brasil. Transparece e salta aos olhos que o MERCOSUL também não trouxe tantos avanços quanto os previstos nessa seara, sedimentando-se a ideia de que a região de fronteira seca merece ser patrulhada e, na medida do possível, controlada<sup>370</sup>, mesmo que estas decisões deixem de lado o ideal de integração com as autoridades do outro lado dos limites estatais. Por isso, a necessidade do desenvolvimento dos projetos de securitização da faixa de fronteira. Na verdade, as operações permanentes são decorrentes ou são parte dos programas estruturais sazonalmente desenvolvidos pelo poder central no que diz respeito a este assunto. Tal decorrência, no entanto, merece ser analisada ante o objetivo das políticas públicas em matéria de segurança, considerando-se o trinômio sugerido nos itens anteriores neste mesmo capítulo: controle migratório, atuação alfandegária e segurança na região de fronteira.

---

<sup>370</sup> RÜCKERT, Aldomar. Políticas Territoriais, Crise Européia e Fronteiras: Perspectivas Comparadas entre a União Européia e o Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

Em se tratando desse tema, são nítidas as discontinuidades no trato do assunto. Enquanto foram tratadas como qualquer outra região geográfica do país nos primeiros anos após as demarcações<sup>371</sup>, as fronteiras brasileiras adquiriram o viés militar em sua gestão para as questões de desenvolvimento e de segurança, o que claramente desvirtuou o interesse em integração e em cooperação com os países vizinhos. Já no regime militar ditatorial, as fronteiras foram encaradas como limites do exercício da soberania do Estado e, por isso, deveriam ser protegidas militarmente, eis que serviriam para impedir que ideologias contrárias aos interesses do poder central pudessem exercer influências internamente. Para tanto, vivificou-se o *Projeto Calha Norte*<sup>372</sup>, o qual, embora tivesse estrutura também civil em seu contexto, tinha como principal missão o fortalecimento da presença militar na região de fronteira.

O entendimento sobre o que deve ser gestão de fronteiras no Brasil começou a se modificar com o inexorável avanço das trocas comerciais e culturais na globalização, isso entre o final da década de oitenta e o início dos anos noventa. De início, as iniciativas foram vinculadas ao controle e a vigilância militares da região fronteira, com principal foco na Amazônia e Região Norte como um todo. Foram criados nesse período o SIVAM e o SIPAM, todos atrelados ao contexto militarista de fronteira unicamente como expressão da soberania.

As iniciativas começaram a ser modificadas realmente a partir do final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. No entanto, é possível apontar que não houve interesses mais explícitos para desenvolvimento da faixa de fronteira nesse período, ainda perdurando a iniciativa de defesa e de militarização da região em detrimento de projetos de cooperação e de integração entre as instituições que atuam na gestão securitária ou, ainda, com as forças policiais dos países vizinhos.

No Governo Dilma, e como retorno ao viés securitário, foram “editadas” operações e criados programas pela Receita Federal/Ministério da Fazenda (Fronteira Blindada), pelas Forças Armadas (SISFRON, Operação Ágata) e pelo Ministério da Justiça (ENAFRON, Operação Sentinela), tudo com o objetivo de incrementar a presença de determinadas instituições públicas na fronteira e aplacar o interesse da mídia pelos constantes boletins que ressaltam a vulnerabilidade dos controles e a facilidade com que se pode adentrar ao território

---

<sup>371</sup> SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 65-77, jan./abr. 2016. Conforme assevera o autor, nesse momento dava-se muito mais razão ao sentido de “limite” do que ao de “fronteira” para fins de estudos estratégicos internacionais. Quer isso dizer que, ao fim e ao cabo, fronteira não era encarada como uma região, mas, sim, como uma linha imaginária no espaço, servindo de divisão entre as soberanias de dois Estados.

<sup>372</sup> *Idem*. Foi somente a partir de 2005 que o *Projeto Calha Norte* começou novamente a revitalizar a aplicação de recursos em sua vertente civil, isso mesmo que a vertente militar tenha recebido pouco atenção por parte do Governo Federal em relação ao repasse de recursos.

com cargas ilícitas. Dentre tais operações, destacam-se as ditas operações permanentes (Ágata e Sentinela), sobre as quais pendem maiores considerações a fazer.

Interessa, nesse contexto, ressaltar que a ENAFRON, por suas características e pelo modelo sugerido para escolha no repasse de verbas, volta-se para o que foi chamado por Dorfman<sup>373</sup> de *geografia de fluxos*. Segundo esse conceito, a ENAFRON limita-se a distribuir mais recursos para municípios que, por exemplo, apresentaram em suas estatísticas de “passagem” maiores apreensões de armas, drogas e, antes de tudo, que apresentaram maiores índices de homicídios. Quer isso dizer: o critério extensão não foi levado em consideração para a distribuição de tais recursos como deveria ser, nem mesmo foram observadas as peculiaridades de cada zona de contato com os países vizinhos para o estabelecimento de prioridades. Optou-se pelo volume e pelo histórico de apreensões com critério essencial.

Com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração, foram definidos arcos, separando a faixa de fronteira em três partes, definidas por suas características similares entre as regiões que a compõe. O primeiro é o Arco Norte que compreende a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre. Já o segundo é o Arco Central, que compreende a mesma região nos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Por fim, o terceiro é o Arco Sul, que inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Bom ser observado que a ENAFRON podia ser traduzida como o resultado da atuação do Ministério da Justiça ante a provocação do PEF<sup>374</sup>. A par disso, e principalmente no primeiro Governo Dilma Rousseff (2010-2014), foram fomentadas as ditas operações permanentes (Ágata e Sentinela), as quais tem por objetivo principal, como já apontado acima, aumentar a presença do Estado em zonas de fronteira. Deve ser observado que, basicamente, pode-se indicar que somente as duas supracitadas operações estavam em atividade no contexto do PEF. Ou seja, o PEF tinha seus fundamentos apenas nas operações Sentinela, que emprega quase que basicamente a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, e na Operação Ágata, do Ministério da Defesa. A Sentinela inclina-se a atividades rotineiras de inteligência, fiscalização

---

<sup>373</sup> DORFMAN, Adriana. ENAFRON e suas materializações no Rio Grande do Sul. In: MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider (Org.). **Fronteiras e relações Brasil-Uruguai**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

<sup>374</sup> “O Plano Estratégico de Fronteiras, que uniu Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, passou a ser o marco legal de orientação das políticas de segurança para a região, mas limitou-se a estabelecer instâncias de atuação conjunta entre órgãos federais e estaduais, com o objetivo de neutralizar o crime organizado, reduzir os índices de violência e intensificar a presença estatal na região”. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

e controle em alguns pontos da fronteira, com poucos e eventuais reforços de efetivo em ocasiões específicas. Esses reforços podem ser enviados pelas próprias polícias citadas (PF e PRF), como por instituições outras, como por exemplo a Força Nacional de Segurança Pública<sup>375</sup>. Em seu nascedouro, todavia, a ENAFRON estava descrita no contexto do PEF como meio de integração entre os Ministério da Defesa, da Justiça e da Fazenda, juntamente com a Estratégia Nacional de Defesa e o projeto Controle da Aduana no Brasil<sup>376</sup>.

Em relação à Operação Ágata, esta é desenvolvida pelas Forças Armadas basicamente, e têm sua maior expressão no quesito *presença*, mesmo que por curtos períodos e em segmentos delimitados da fronteira<sup>377</sup>. Para tanto, são empregados postos de bloqueio, controle e fiscalização de estradas que dão acesso aos limites estatais, com fiscalização de fluxos e divulgação de resultados de apreensões de contrabando, descaminho, armas, munições e drogas.

Apesar da coordenação do PEF ter estado sob as ordens do Vice-Presidente da República, ficou claro que tais atividades se restringiam ao campo político apenas, sem qualquer reflexo operacional. Com a mudança no poder central, indica-se que as *esperanças* atualmente são concentradas na evolução do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). A principal característica que se espera como produto de tal sistema é a possibilidade de aplicação de tecnologia no desenvolvimento de ações interagências na região<sup>378</sup>, isso pelo ao menos em nível de tomada de decisões. No entanto, a tendência que se concretiza cada vez mais para o modelo atual é, na verdade, o retorno do viés militarista ao contexto de gestão, isso com “foco na segurança, atuação das Forças Armadas em lugar das

<sup>375</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>376</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização, Alex Jorge das Neves, José Camilo da Silva, Sérgio Flores de Campos. - Brasília, 2016. 234p. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 31 out. 2017.

<sup>377</sup> FAGUNDES, Flávia C. de Resende; RÜCKERT, Aldomar A. Entendendo a segurança fronteiriça, uma abordagem multiescalar: o caso da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXA9WO>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>378</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 31 out. 2017. Segundo tal documento, o SISFRON “Trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron, projeto conduzido pelo Exército Brasileiro, no âmbito do Ministério da Defesa, baseado em uma rede de sensores colocados sobre a linha de fronteira, que produzirá informações para a tomada de decisões interagências, a ser implantado em toda a faixa, no prazo de dez anos, ao custo estimado de aproximadamente 12 bilhões de reais. [...]”. “O Sisfron foi concebido com o intuito de permitir a coleta, o armazenamento, a organização, o processamento e a distribuição dos dados necessários à gestão da faixa de fronteira terrestre, de modo a viabilizar um monitoramento contínuo e permanente”.

polícias, e atuação isolada, sem cooperação com os países vizinhos”<sup>379</sup>. No entanto, e a partir da opção pela *reatividade* através da *mobilidade*, se o SISFRON realmente for implementado e passar a funcionar, a cooperação com os países vizinhos pode fazer com o que o modelo securitário deixe de depender tanto de disposição ostensiva de instituições na região de fronteira para que passe a empregar os esforços em atuações pontuais e mais objetivas<sup>380</sup>. Indica-se, porém, que a manutenção do programa no Ministério da Defesa não revela bons presságios para a atuação na segurança pública se, ao fim e ao cabo, as informações devem ser repassadas a instituições pertencentes a outros ministérios (Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda).

De qualquer forma, observa-se que o modelo brasileiro para gestão de fronteiras merece especial atenção para a divisão de tarefas em relação ao controle securitário. Isso se deve especialmente às diferenças entre as atividades da criminalidade local e a ação de grupos organizados transnacionais. Em relação as primeiras, é incumbência da Polícia Civil e da Polícia Militar desvelar delitos e preveni-los, mesmo que as peculiaridades da região de fronteira tornem tais atividades bastante peculiares. Já no que diz respeito às organizações criminosas transnacionais, essas devem ser estudadas e desbaratadas pela Polícia Rodoviária Federal, pela Polícia Federal e pela Receita Federal, contando com o apoio das instituições estaduais para tanto. Desse modo, dependendo do delito a ser investigado e reprimido, cabe à União Federal engendrar maiores esforços<sup>381</sup>, evitando-se somente a prisão de “mulas” (transportadores), buscando a responsabilização de fornecedores, intermediários e compradores, além de também abarcar a lavagem de capitais e, ainda, o alcance internacional das atividades operacionais.

Recentemente, com o *Programa de Proteção Integrada de Fronteiras*, instituído pelo Decreto nº 8.903/2016, foram estabelecidas como diretrizes a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança e de fiscalizações atuantes nas fronteiras, passando a ser novamente visado o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos

<sup>379</sup> SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 65-77, jan./abr. 2016.

<sup>380</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security: the case of Brazil**. Washington D. C.: Institute for National Strategic Studies, 2016. (Strategic Perspectives, 20). Segundo os autores, quando tratam sobre o sistema securitário brasileiro para as fronteiras, “Two particularly important weaknesses are information technology for surveillance to improve early warning of border violations and criminal activity and expanded bilateral action with neighboring countries to address shared security concerns” (Duas fraquezas particularmente notáveis são a tecnologia da informação para a vigilância, com o objetivo de melhorar o alerta precoce de violações da fronteira e atividades criminosas, e ações bilaterais ampliadas com países vizinhos para abordar preocupações de segurança compartilhadas). Tradução livre.

<sup>381</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras: Relatório-Síntese**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

transfronteiriços, como contrabando, descaminho, tráfico de drogas, armas e medicamentos, entre outros. Nessa nova iniciativa, participam a Receita Federal, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as polícias estaduais, ABIN, Ministério Público Federal<sup>382</sup> e as Forças Armadas. Deve ser observado que este decreto *revogou expressamente* o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, o qual instituiu o *Plano Estratégico de Fronteiras*. Assim, em 07 de fevereiro de 2017, o *Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras*, intitulado PROPIF, reuniu-se no Palácio do Planalto, em Brasília/DF, para as primeiras discussões sobre as estratégias a serem seguidas. Mais uma vez, no entanto, surgiu a questão da imposição de diretrizes genéricas e sem a possibilidade de efetiva implementação, até mesmo porque, mais uma vez, as questões envolvendo as atribuições de cada uma das instituições envolvidas e a ausência de definições específicas para cada um dos arcos fronteiriços atravancam a necessária e almejada integração.

Por isso, ao final deste subcapítulo, verifica-se que a *ausência de poderes do Chefe do Executivo* na divisão do sistema gestor brasileiro para que crie despesas e possa extinguir ou criar atribuições para instituições públicas tolhe as iniciativas para desenvolvimento da faixa de fronteiras, limitando-as à edição de decretos para regulamentar a descoordenada estrutura existente<sup>383</sup>. Da mesma forma, a *sazonalidade* com que se encara os fatores que atingem a região torna os esforços descontínuos, fazendo com que não haja maior cooperação interagências na busca de atingimento de objetivos comuns e setoriais.

As mudanças são necessárias. Recentemente, mesmo ainda de maneira preliminar, o Governo Federal sinalizou com a possibilidade de criação de uma polícia fardada dentro da estrutura da Polícia Federal, com a instituição de seis mil cargos de nível médio para atuação

---

<sup>382</sup> A atuação integrada do Ministério Público Federal e das *polícias investigativas* (Polícia Federal e Polícias Civis das unidades federadas) é essencial para que as apreensões e prisões na faixa de fronteiras tenham o devido encaminhamento e produzam condenações fundamentadas. Isso vale para prisões em narcotráfico, tráfico de armas e de munições e diversos outros crimes transfronteiriços. Deve ser sempre lembrado que, em casos de contrabando ou descaminho em larga escala (com impostos elididos no valor de até vinte e mil reais, para o STF, e de dez mil reais, para o STJ), haverá prisão em flagrante do transportador, com o que a apreensão das mercadorias ou itens inseridos em território nacional, sejam estes de importação proibida ou restrita, sejam fruto de elisão de impostos, passa a ser parte de inquérito policial e, eventualmente, de processo penal. Portanto, para que a rede criminosa seja desmantelada, é necessário que haja investigação, com identificação de fornecedores, transportadores, intermediários e, principalmente, de compradores. Isso somente ocorrerá com a correta instrução das ações penais, baseadas que são em investigações preliminares consistentes. Para tanto, foi criado no MPF o Grupo de Trabalho Crimes de Fronteira, “que tem a finalidade de articular estratégias de combate a crimes como tráfico internacional de drogas, armas e pessoas nas divisas brasileiras, contrabando e descaminho de grandes cargas”. BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. MPF propõe definição de temas prioritários e atuação integrada para garantir segurança nas regiões de fronteira. Disponível em: <<https://bit.ly/2MnugGa>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

<sup>383</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

em controle de fronteiras e em aeroportos<sup>384</sup>. Embora não seja ainda possível encarar essa proposta como uma guinada no modo como a gestão de segurança na região fronteira é encarada no Brasil, pode ser sim que o sistema sofra alterações não sazonais, ao sabor das operações permanentes, o que é já um avanço.

Até por esse motivo, as discussões merecem ser ainda mais presentes para que a proposta de criação da *Polícia de Fronteiras no Brasil* possa ser vista por vários ângulos. O sistema brasileiro já foi tema do capítulo anterior. Resta, nesse espaço, tratar sobre como se encaixaria essa nova instituição no modelo nacional. É o tema do subtópico seguinte.

## 5.5 ELEMENTOS PARA UMA POLÍCIA DE FRONTEIRAS

A importância da faixa de fronteira para o Brasil está disposta em diversos pontos na estrutura legal do país. Conforme a Lei nº 6.634/79<sup>385</sup>, a qual dispõe exatamente acerca do tratamento a ser dispensado no que tange a sua importância para a defesa nacional, são vedadas diversas atividades econômicas na região<sup>386</sup>. As que não são vedadas, sofrem fortes limitações. Todavia, é a própria Constituição Federal de 1988<sup>387</sup> que indica ser a área indicada de interesse na defesa nacional, haja vista o tratamento dado pelo artigo 20, parágrafo segundo. Essa concepção foi sendo modificada a partir do encerramento da Guerra Fria, passando-se de ameaças militares e ao Estado ao reconhecimento da criminalidade transfronteira como novo

<sup>384</sup> REIS, Jéssica. PF pode lançar concurso para cargo de policial a nível médio: profissionais atuam em funções consideradas de menor complexidade. *Diário de Minas*, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2vyqBLf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>385</sup> De acordo com tal dispositivo legal, em seu artigo 1º: “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.” Já o artigo seguinte trata das práticas vedadas ou severamente limitadas na faixa de fronteira no Brasil: “Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens; II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo. IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração; b) colonização e loteamento rurais; V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;”. Bom ser citado que tal lei está regulamentada pelo Decreto nº 85.064/80.

<sup>386</sup> Deve ser lembrado que o conceito de *faixa de fronteira* decorre exatamente da formação dos limites estatais geográficos entre os países. Assim, passou a considerar a existência de uma zona de transição, uma faixa, na qual ainda permaneceriam presentes características dos dois países limítrofes pela proximidade dos territórios.

<sup>387</sup> Diz o artigo 20, § 2º: A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

fundamento para o controle da região de fronteiras no Brasil<sup>388</sup>. Atualmente, muito mais que segurança nacional, fala-se em segurança pública.

Por isso, interessa ressaltar que o argumento principal desta pesquisa é a justificativa para criação de uma polícia de fronteiras no sistema gerencial securitário brasileiro, com o que se admitiria a existência de falhas insanáveis no atual modelo e a necessidade de busca por soluções a curto, médio e longo prazos. Porém, onde exatamente se encaixaria a atuação da polícia de fronteiras no sistema atual? Com o que foi visto no presente capítulo e mesmo que se considere os argumentos já expostos no Capítulo I, principalmente no subitem “1.3”, resta sedimentar o que exatamente faria uma polícia de fronteiras no sistema brasileiro de segurança. Ou seja, muito se trouxe sobre modelos de outros países, sobre o *tangenciamento* entre as atividades de segurança pública e segurança nacional e acerca de outros assuntos, mas carecem de maiores esclarecimentos o que seria de atribuição da guarda, qual seriam as principais funções a serem exercidas acaso fosse realmente instituída e qual a relação que teria com os outros órgãos que atuam na gestão.

Deve ser observado que o espectro de atuação da Polícia de Fronteiras é somente parte da gestão securitária na região. Na verdade, a gestão é muito maior que a atuação do policiamento de fronteiras, o que limita a pesquisa somente ao estudo da governança em matéria de segurança, ao controle dos fluxos e à vigilância. Admite-se que, de início, a atuação seria *junto a portos de entrada oficiais*, exercendo funções também administrativas de controle migratório e outras, mas sempre com foco na gestão securitária<sup>389</sup>. Essa primeira e principal função, portanto, abarcaria a revista em veículos e em cargas, revistas pessoais de suspeitos, cumprimento de mandados de prisão e demais atividades inerentes ao *controle de fluxos*. E é exatamente esse o mais forte ponto de exercício da guarda: a gestão do que passa pela região. Nos termos do que foi mencionado no item “1.3”, não haveria razão para a criação e manutenção de mais uma força policial se não houvesse lacuna a preencher no modelo securitário, mesmo que se considere o exercício de atividades interagências e outros já mencionados argumentos.

---

<sup>388</sup> FAGUNDES, Flávia C. de Resende; RÜCKERT, Aldomar A. Entendendo a segurança fronteiriça, uma abordagem multiescalar: o caso da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXA9WO>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>389</sup> As atividades administrativas de controle migratório, como apontado na tese, deveriam ser repassadas a outro órgão, de maneiras a separar a polícia de imigração administrativa das funções de investigação e de repressão. No entanto, como não há menor sinal de que isso venha a ocorrer, é possível apontar que a *Polícia de fronteiras*, se criada, acabe também responsável por tal função.

Por esses mesmos motivos, não se pode admitir que o estabelecimento do policiamento de fronteiras coincida com a perpetuação de conflitos de atribuições no modelo gerencial, tal como atualmente ocorre. Nesse diapasão, são consideradas as funções das outras instituições que compõem o arcabouço securitário, sendo as *principais* as da Polícia Rodoviária Federal, das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, das Forças Armadas, da Receita Federal e da Polícia Federal. Nesse contexto, e já que a meta seria o controle de fluxos combinada com o tamanho da região a ser vigiada, surge o impasse entre as funções de *patrulhamento nas vias* que levam à e saem da fronteira pela nova instituição e as que são atualmente exercidas pela Polícia Rodoviária Federal. Haveria espaço para que as rodovias fossem patrulhadas? Fica claro que não, que esta é a principal atividade na atribuição da PRF e, acaso ocorresse a inclusão da guarda nessa seara, as chances de sobreposição seriam muito altas. O patrulhamento nas proximidades dos portos de entrada e em vicinais que atravessam os limites estatais seriam mais bem recebidos do que, por exemplo, a ostensividade em BRs e outras estradas já fiscalizadas pela citada força policial. É cediço que, via de regra, a PRF não realiza fiscalizações em vias secundárias, as quais são muitas vezes representadas por estradas estaduais ou caminhos municipais, mesmo que estes sejam usados como ligações com o território do país vizinho.

O mesmo é dito em relação ao exercício de *atividades de segurança pública* em conurbações próximas ou juntas aos limites estatais. Deveria a polícia de fronteiras atuar na investigação ou na prevenção ostensiva a delitos, espalhando seu espectro de atividades também para fora dos portos de entrada? Ou, ainda, esta instituição faria parte do sistema de segurança pública ou somente trataria da questão dos fluxos? No contexto acima apresentado, mais uma vez fica nítido que, sim, a Polícia de Fronteiras faria parte da gestão securitária nacional em matéria de segurança pública, mas não atuaria *primordialmente* em assuntos relativos às atribuições da Polícia Civil ou da Polícia Militar, muito menos das Guardas Municipais, haja vista que o principal foco de suas funções seria a fiscalização da passagem de pessoas, mercadorias e produtos pelos limites estatais. Diz-se “primordialmente” porque, por certo, a instituição não se furtaria a atuar em cooperação mútua com as instituições de segurança na região, evitando, todavia, o desenvolvimento de atividades que representassem sobreposição de esforços ou concorrência de tarefas, o que desvirtuaria o sistema. Por isso, a atuação seria sempre subsidiária em relação às atribuições das outras instituições de segurança pública.

No que atine à *segurança nacional*, as funções da Polícia de Fronteiras no Brasil também não deixariam de ser o resguardo da incolumidade do território, servindo como primeiro contato com possíveis agressões à soberania. Mesmo que se considere a natureza

*constabular* da guarda, seus próprios vínculos com o controle de fluxos na região fariam com que a observância dos movimentos acusasse algo de novo a ser combatido e, caso fosse necessário, informado ao comando das tropas regulares, ou seja, às Forças Armadas. Como já apontado nesta pesquisa, é comum que *escaramuças* junto a limites estatais sejam tratadas em primeira mão pela guarda ou polícia de fronteira, muitas vezes sem a necessidade de emprego de militares. Dessa forma, e novamente citando o que foi tratado no item “1.2”, é da polícia de fronteiras a responsabilidade de atuar na oposição de *persuasão por negação* e de *retaliação*, conforme asseverado por Raza<sup>390</sup>, fazendo com a entrada em território nacional não passe despercebida e tenha o tratamento adequado dentro dos ditames da gestão dos fluxos.

Em relação à Receita Federal e ao *controle aduaneiro*, a questão se resolve justamente na previsão de realização de revistas em cargas, veículos e pessoas que passem pelos portos de entrada e daqueles que tentem adentrar pelos espaços compreendidos entre eles, funções que podem ser realizadas pela Polícia de Fronteiras em cooperação com o poder fiscalizatório dos auditores e técnicos da Fazenda. A atividade *subsidiária* da guarda faria com que os fiscais pudessem se concentrar no exercício de suas tarefas mais expressivas, tais como a repressão à sonegação e à evasão fiscais, o que inclui obviamente o enfrentamento do descaminho e do contrabando, aumentando a presença nos postos fronteiriços e em rodovias que ligam os grandes centros aos limites estatais pela liberação dos efetivos atualmente empregados de forma ostensiva.

Da mesma maneira, a Polícia de Fronteiras auxiliaria a Polícia Federal no cumprimento das missões constitucionais que são inerentes à instituição, considerando-se a necessidade de ostensividade e treinamento *constabular* para tanto. Seria o exercício do controle e da vigilância tão assiduamente exigidos junto aos limites estatais, traduzindo-se, portanto, no genuíno trabalho de patrulhamento, fiscalização e de observação do que se passa na faixa de fronteira. Ou seja, é o *controle securitário em si*, uma mescla da atuação em segurança nacional com viés fiscalizatório no controle de fluxos, favorecendo o desenvolvimento das demais funções, tais como a aduaneira e a imigração, não se furtando, todavia, em também atuar em questões de segurança pública nos locais sob vigilância.

As separações de atribuições e a legislação sobre as atuações das instituições que fazem

---

<sup>390</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

parte do sistema atual deixam nítida a ausência de instituição que possa servir de amálgama para a gestão, o que fez com que, para melhor ilustração da pesquisa, fossem realizadas atividades de campo em portos de entrada na fronteira Sul do Brasil. Nesse contexto, indicou-se que a Polícia de Fronteiras poderia atuar dentro da faixa de segurança e obviamente dentro e nas proximidades dos portos de entrada junto aos limites estatais. No entanto, claramente não poderia haver sobreposição de atribuições em obediência à separação acima mencionada. Dessa forma, não caberia à guarda aplicar multas ou fiscalizar o tráfego de veículos nas rodovias que dão acesso aos portos de entrada, uma das tarefas da Polícia Rodoviária Federal; da mesma forma, não poderia atuar na investigação de delitos ou na instrução de inquéritos policiais nos núcleos urbanos em que estivesse presente, atividades inerentes às polícias civis dos Estados da Federação ou à Polícia Federal, constitucionalmente definidas como Polícias Judiciárias; ainda, não seria permitido que atuasse a guarda no patrulhamento de vias urbanas em atividades de policiamento preventivo, podendo, todavia, auxiliar as polícias militares nestas e em outras funções; por fim, a polícia de fronteiras não teria como função a aplicação de sanções fiscais ou imposição de perda de mercadorias, atividades aduaneiras que devem ser realizadas pelos servidores da Receita Federal, mesmo que já tenha acima sido mencionado que a *atuação subsidiária* será possível.

Por isso, e a partir do argumento principal da pesquisa, *infere-se* que o estabelecimento de parâmetros claros de atuação de uma polícia de fronteiras no Brasil é vital para que eventuais modificações no modelo securitário surtam os efeitos desejados. O *modelo de gestão* proposto conta exatamente com mais uma instituição, ou seja, com a Polícia de Fronteiras, mesmo que também ocorra a reestruturação do sistema para que grupamentos estaduais e municipais tomem maior participação no patrulhamento e na vigilância dos limites estatais. Este novo órgão seria responsável por dar cumprimento a muitas demandas que, na verdade, perpassam pela necessidade de maior ostensividade na gestão securitária de fronteiras no Brasil.

Merece destaque citar que as atividades da polícia de fronteiras no sistema securitário brasileiro devem ser adaptadas às diversidades encontradas nos portos de entrada espalhados pelos três arcos. Não seria possível, por exemplo, utilizar as mesmas doutrinas, treinamentos e equipamentos para emprego de policiais na região entre Aceguá e Uruguaiana/RS e aqueles que atuariam entre Epitaciolândia e Marechal Thaumaturgo/AC, em plena região amazônica. Por isso, conforme já exposto nesta pesquisa, optou-se pela realização de observações de campo em quatro portos de entrada, as quais trouxeram informações de como a guarda poderia ser empregada.

Por óbvio, não basta somente instalar os postos e lotar os efetivos para que a gestão se resolva. As atividades da polícia de fronteiras devem ser melhor expostas nos portos de entrada e em cidades-gêmeas. Esse é o tema do capítulo seguinte.

## 6 ANÁLISES SOBRE QUATRO PORTOS DE ENTRADA

Após as análises sobre tópicos inerentes a qualquer modelo de gestão securitária, com particular demonstração de algumas características do sistema brasileiro, a pesquisa passa ao estudo mais pontual do que se quer tratar nesse estudo. Para tanto, e mesmo sendo considerado que há muito mais a ser demonstrado, foram analisadas situações envolvendo portos de entrada oficiais na fronteira brasileira, com o que foram tecidas considerações também sobre o entorno, com foco principal nas questões envolvendo *fluxos* e *posicionamento* das instituições que integram o sistema brasileiro para gestão securitária de fronteiras.

Com a menção às principais características do modelo brasileiro para gestão securitária em suas fronteiras, a pesquisa traz à baila os resultados de atividades de campo realizadas em quatro portos de entrada ao longo da fronteira sul do país. Deve ficar consignado que esta pesquisa tem seu recorte espacial delimitado a partir das contingências estruturais apresentadas durante os primeiros dois anos de trabalho. Com o objetivo de propor modificações que teriam influência direta no imenso território, cabe destacar que não se poderia traçar planejamento de pesquisa para pontos tão díspares como aqueles atinentes aos Estados da Região Norte do país<sup>391</sup> em comparação, por exemplo, com os que formam a Região Sul sem o comprometimento das atividades de levantamentos de dados, os quais acabariam por se tornarem superficiais e sem fundamento para justificar o trabalho.

Por isso, a delimitação de espaço de pesquisa a partir de quatro pontos de passagens na fronteira do Brasil com a Argentina e com o Uruguai, como forma de incrementar a busca por problemas similares nas respectivas áreas e diferenças que podem ajudar a melhor delimitar a pesquisa. Observa-se que os municípios que fazem parte do recorte espacial, os quais ficam entre a região de Bagé/Aceguá e Uruguiana/RS, possuem pontos de passagens e estruturas de fronteira com algumas diferenças importantes, com o que foram traçados parâmetros factuais para o modelo proposto.

Os motivos pelos quais se optou pela introdução de um capítulo em que fossem consignados resultados de atividades de campo são diversos da simples e comum estruturação de pesquisas e de dissertações no Brasil. Ou seja, não se trata de obediência a parâmetros e clichês previamente estabelecidos pela Academia no país, mas, sim, de desejo em demonstrar

---

<sup>391</sup> Ao final do período de pesquisa, como indicado na Introdução, o autor foi removido para o Estado do Acre, onde passou a ter contatos com a fronteira entre Brasil, Peru e Bolívia, o que fez com que comprovasse que não se pode tratar da mesma forma uma região tão diferente daquela encontrada ao Sul do país, nos limites estatais com Argentina e Uruguai.

uma realidade que faz parte do dia-a-dia do autor, com a qual lidou por vários anos sem a chance de parar e passar a observar o que ocorre ao seu redor. A partir de revisão bibliográfica e de estudos publicados pela Internet, não foi ainda possível verificar a existência de pesquisas diretamente ligadas ao problema aqui proposto. Quer dizer: apesar da diversidade de trabalhos sobre a região de fronteira no Brasil, são poucos os que trouxeram ao debate acadêmico a possibilidade de criação de uma guarda aos moldes do que se propõe neste estudo. Por isso, aduz-se que a discussão é válida e urge estabelecer parâmetros para melhor gestão da região.

## 6.1 OBTENÇÃO DOS DADOS E ANÁLISES DE CAMPO

A análise dos resultados obtidos pelos trabalhos de campo nesta pesquisa ressaltou a importância de vinculação das assertivas teóricas com a prática latente no dia-a-dia dos locais visitados. Indica-se que a demonstração dos *procedimentos de verificação* dos dados colhidos diz respeito ao presente capítulo, já que, em relação aos demais, foi apontada a adoção de métodos diferentes de pesquisa, tais como a realização de entrevistas com profissionais que atuam na gestão securitária de fronteiras e, principalmente, a obtenção, classificação e estudo de material bibliográfico sobre os assuntos aqui tratados.

Já em relação às pesquisas de campo, é preciso apontar que os dados foram colhidos com o cumprimento de períodos de viagens relativamente curtos, variando entre dois ou três dias, mas podendo chegar a duas semanas, não necessariamente nos mesmos portos de entrada. No entanto, deve ser considerado que o autor já frequenta a mencionada região de fronteira há tempos, desde 2005, onde manteve contatos com diversos casos criminais investigados pela instituição da qual faz parte, conforme indicado na introdução a este estudo, o que fez com que houvesse complemento do trabalho de pesquisa com dados e informações repassados por contatos estabelecidos a longa data.

Embora possa parecer uma vantagem, as informações consignadas no parágrafo anterior, na verdade, acabaram por se tornar um entrave em algumas oportunidades, haja vista que a apresentação como policial federal ou a simples inferência do exercício do cargo pelos contatos já estabelecidos em outras épocas também trouxe quase que o compromisso em não tecer considerações que atingissem a imagem do governo central nos comentários por parte de profissionais de segurança da região. Assim, as coletas de dados nos trabalhos de campo concentraram-se quase que exclusivamente na observação presencial das estruturas e das práticas, muitas vezes sem que fosse alardeado que isso estava ocorrendo. Ou seja, a análise

dos quatro portos de entrada entre as fronteiras é produto das conclusões do autor acerca dos modelos brasileiro, uruguaio e argentino, não sendo consultados dados estatísticos, livros ou outras fontes de informação, a não ser a realização de entrevistas com profissionais que atuam na gestão securitária dos países vizinhos.

Ainda, bom ficar dito que o trecho escolhido para análise na fronteira é também parte do mesmo cenário no que tange aos aspectos securitários, econômicos e sociais. Por isso, admite-se mais uma vez que, mesmo que se tenha como tema premente no cenário político brasileiro, e conforme Machado<sup>392</sup>, são ainda bastante escassas as políticas públicas para investimentos em matéria de segurança nacional nas zonas fronteiriças, o que ficou evidente nas pesquisas realizadas. Assevera-se, neste ponto que, para Lamoso<sup>393</sup>, torna-se extremamente necessário voltar a atenção para o que foi chamado de *borda oeste* do território brasileiro em uma estratégia integracionista. Esse entendimento, obviamente, inclui a parte sul do continente e a fronteira aqui analisada.

Nos termos do que foi referido no capítulo anterior, o modelo nacional para a segurança em fronteiras merece passar por modificações. No recorte espacial, diga-se novamente, o sistema não é muito diferente. As questões envolvendo a utilização de forças constabulares na gestão securitária da fronteira entre o Brasil e o Uruguai são tema de discussões recentes, mas ainda pendem de solução controvérsias que foram levantadas ainda no *Relatório da Tomada de Contas nº 014.387/2014-0/TCU*. Da observação de tal documento e dos que estão apensos a ele, é possível delimitar que os resultados obtidos por essa pesquisa são condizentes com os entendimentos das pesquisas realizadas pelo Tribunal de Contas da União acerca do assunto.

As análises realizadas nesse sentido definiram que a aplicação de meios na mencionada gestão securitária merece ser revista, levando-se em consideração os dados sobre a difusão de informações entre as agências envolvidas e a já desmistificada carência de atividades interagências. No espaço territorial que foi alvo das pesquisas de campo, realizadas entre o final de outubro de 2016 e a segunda quinzena de dezembro de 2017, foram colhidos importantes dados sobre as demandas geradas pelas instituições envolvidas, considerando-se as atribuições

---

<sup>392</sup> MACHADO, Lia Osório *et al.* **Faixa de fronteira**: uma proposta conceitual-metodológica. [2011]. Disponível em: <<https://bit.ly/2nMh0Mv>>. Acesso em: 29 nov. 2015. Os autores afirmam que “A preocupação com a segurança nacional, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda as especificidades regionais, nem do ponto de densidade demográfica, a “vocação atlântica” do país, as grandes distâncias e as dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios.”

<sup>393</sup> LAMOSO, Lisandra Pereira. Segurança Pública nas Fronteiras do Mato Grosso do Sul. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015. p.213.

de cada uma delas. No entanto, bom ressaltar que, em alguns casos, não foi possível o acesso a determinados dados por garantias de sigilo destes ou por impossibilidade de contatos com supervisores ou detentores de cargos de chefia, os quais foram apontados como responsáveis pela difusão dos mesmos.

Quanto a esse critério de pesquisa, qual seja, a delimitação territorial das atividades, é possível apontar que os quatro pontos de passagem pelo limite territorial indicados como alvos de investigação foram selecionados tendo por base as peculiaridades de cada um deles. Buscou-se, com isso, abarcar o máximo possível de situações e de panoramas que exigiriam a atuação de instituições oficiais e não-oficiais no estabelecimento de controles de entrada e saída de pessoas, bens e mercadorias pelas estruturas de registro.

Por isso, as *primeiras atividades* foram executadas em Bagé e Aceguá/RS, no Brasil, e em Melo e Acegua, Departamento de Cerro Largo, já na República Oriental do Uruguai. Nesse ponto, observa-se que Melo e Bagé são quase que equidistantes geograficamente do limite territorial, com as cidades-gêmeas Aceguá/Acegua formando o pequeno conglomerado urbano na linha de fronteira. Assim, e apenas como exemplo, foi indicado que a posição das cidades equidistantes no mapa acaba por influenciar o posicionamento das forças de segurança e de inspeção nas cidades-gêmeas em alguns casos, mas por outro lado, delimitaram no caso brasileiro a localização do Posto de Polícia Rodoviária Federal, o qual fica em Bagé e, não, nas proximidades da área urbana de Aceguá.

No *segundo caso*, foram feitas pesquisas em Santana do Livramento/RS e em Rivera, cidade uruguaia. Conforme apontado, tais cidades formam uma só com contatos em limites estatais contínuos, com diversas intercorrências entre as instituições responsáveis pela gestão securitária. No entanto, deve ser observado que, do lado brasileiro, há, num só local, guarda municipal, Brigada Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Forças Armadas e Receita Federal, responsável pelo controle alfandegário e aduaneiro, mas também exercendo funções de fiscalização e controle em rodovias e pontos de passagem. No lado uruguaio, basicamente há a Polícia Nacional Uruguaia, a qual encontra maior afinidade em suas funções na Brigada Militar, haja vista a aplicação justamente de preceitos constabulares na gestão de suas operações.

Quanto ao *terceiro ponto de passagem*, foi indicado que o cenário encontrado foi apenas diferente justamente pela existência do Rio Quaraí entre as cidades lá existentes. Quer isso dizer que, assim como no segundo ponto, a divisão entre Quaraí/RS, no lado brasileiro, e Artigas, no lado uruguaio, pelo citado rio e com o principal ponto de passagem pela ponte que liga as cidades em tela, determina a aplicação de pontos de controle principalmente nos arredores da

citada estrutura, diferentemente de Aceguá/Acegua e Santana do Livramento/Rivera. Embora seja de conhecimento comum que o Rio Quaraí seca em certos períodos do ano, permitindo a passagem até mesmo de caminhões por seu leito, ainda assim os erros na imposição de controles não se modificam, não são corrigidos durante tais épocas.

No que tange ao *quarto ponto de passagem*, localizado entre Uruguaiana/RS e Passo de Los Libres, já na Argentina, a região mencionada também detém características peculiares a serem analisadas em sede de gestão securitária. A passagem entre estas últimas duas cidades é diferente em relação às demais, até mesmo pela modificação na fronteira. Em Uruguaiana, Brasil e Argentina mantêm uma ponte, disposta sobre o caudaloso Rio Uruguai, o qual não permite a passagem de carros e caminhões como é o caso do último ponto mencionado acima. Além disso, as dimensões do Porto Aduaneiro em Uruguaiana/RS (Porto Seco), um dos maiores da América Latina, acabam por desafiar a capacidade brasileira de controle e fiscalização do que passa por aquele ponto.

Neste contexto, indica-se que a disposição de forças policiais ou militares no terreno junto a limites estatais deve ser cotizada com a necessidade de controle e de vigilância do território em tempos de paz. Por isso, e pelas inúmeras diferenças apresentadas pelo relevo, clima, pela população e, enfim, pelo espaço nos diversos portos de entrada, oficiais ou não, espalhados pela fronteira brasileira, é possível apontar que a estrutura pode ser adaptada a realidades similares, mas sempre respeitando as máximas de melhor controle com menor impacto na integração que a zona fronteiriça deve manter, não só com o “outro lado”, mas, também, com o resto do país.

Dessa maneira, indica-se que o recorte espacial escolhido para ilustrar os trabalhos investigativos nesta pesquisa está disposto em consonância com algumas das supracitadas realidades da fronteira brasileira, isso principalmente em relação a relevo e população. Essas diferenças são basicamente consideradas em função dos limites estatais mesmos, ou seja, a partir da linha divisória entre os países. Da mesma forma, é preciso apontar que não haverá foco na solução de problemas pontuais da gestão securitária nessa região como se fosse panaceia para todos os males. Na verdade, a análise do recorte espacial está disposta nesta pesquisa e principalmente neste capítulo para inferência de elementos factuais sobre a criação de uma polícia de fronteiras no Brasil, considerando-se, para tanto, as vicissitudes das regiões e a idiosincrasia de cada um dos portos de entrada abordados. Obviamente, e como apontado alhures neste texto, não há como generalizar o que aqui será exposto para que toda a extensa fronteira brasileira seja classificada a partir dos mesmos parâmetros. Esta é, portanto, uma

inferência para verificação do modelo proposto, sendo limitado nas suas implicações e demandando novas verificações nas outras regiões fronteiriças do país. No mais, o presente estudo de caso pode fustigar maior reflexão sobre o problema e a acerca da pesquisa. Ao largo, espera-se apenas despertar maior reflexão sobre o tema pelos argumentos oferecidos a seguir.

As estratégias a serem seguidas pelos governos centrais para estruturar o controle e a vigilância nas regiões de fronteira são diversas, como exposto em breves linhas nesta pesquisa. Enquanto alguns modelos utilizam forças militares e constabulares em zonas específicas dos territórios, outros contam com instituições civis; ainda, há modelos securitários que contam com a cooperação dos sistemas de países vizinhos, formando-se uma rede entre as fronteiras e facilitando as atividades de ambos. Por outro lado, há sistemas que têm em seus congêneres no outro lado dos marcos divisórios verdadeiros inimigos, separatistas e grupos criminosos, preparados para tirarem vantagens de quaisquer descuidos. Como será tratado com maior foco no capítulo a seguir, no caso brasileiro, todavia, a falta de atividades interagências e a ausência de um sistema de *accountability*<sup>394</sup> acaba por tornar as funções das instituições responsáveis ainda mais complicadas.

Por isso, na análise do recorte espacial proposto, como estacionar os postos de controle, os portos de entrada e demais estruturas para a correta disposição dessa gestão? Como fazê-lo, por exemplo, no caso de cidades-gêmeas, integradas e historicamente interligadas por aspectos culturais, sociais e econômicos? Em sendo concebida a polícia de fronteiras no Brasil, onde esta instituição manteria suas estruturas neste exemplo, dentro dos limites urbanos ou nas vias que abrangem a zona fronteira? Deve ser considerado que, ao fim e ao cabo, não há resposta pronta que sirva imediatamente para todos os casos. No primeiro porto de entrada, em Aceguá/RS, a conurbação é pequena em ambos os lados da fronteira, mas são várias as vias de acesso ao interior do país. A linha divisória não é composta por rios ou por vegetação fechada, haja vista tratar-se de região do bioma pampa; ou seja, é possível passar de um lado ao outro por quase todas as estradas que cortam a região, sendo que existem até mesmo propriedades rurais que dispõem de terras em ambos os lados dos limites estatais (os marcos divisórios estão dentro destas propriedades). No segundo porto de entrada, em Santana do Livramento/RS, há conurbação com Rivera/Uy, as quais formam uma das mais importantes cidades-gêmeas da fronteira brasileira. Os limites estatais passam por ruas e por praças compartilhadas pelos dois

---

<sup>394</sup> Um dos pontos a serem observados em relação a este aspecto é exatamente o artigo 8º, em seu parágrafo 4º, do Decreto nº 8.903/2016. Nesse dispositivo, consta que as decisões nos GGIFs serão consensuais e não haverá *hierarquia* entre os órgãos que compõem estes gabinetes nas várias regiões do país.

países, sendo que nesse porto a presença das instituições brasileiras é sentida mais fortemente, isso nas três esferas da Federação. No terceiro porto de entrada, em Quaraí/RS, o rio de mesmo nome que serve de fronteira entre Brasil e Uruguai é suscetível de transposição em tempos de seca com o uso de caminhões, inclusive. Desta maneira, embora não haja conurbação sem acidentes geográficos nesse ponto de passagem, o rio Quaraí acaba por conter diversos vaus em vários locais, mesmo que a estrutura securitária do Brasil esteja situada praticamente em sua totalidade nos arredores da cabeceira da Ponte Internacional da Concórdia. No quarto porto de entrada, situado já na fronteira com a Argentina em *Paso de Los Libres*, o Rio Uruguai oferece bem mais volume de água que o Quaraí, tornando-se navegável e impedindo a formação de zonas ininterruptas de conurbação com o território brasileiro. Por esse motivo, a ponte que separa os dois países concentra em suas proximidades a maior parte da estrutura securitária brasileira, chegando-se a propor um controle integrado em instalações comuns nessa mesma ponte, o qual contaria com servidores brasileiros para imigração, aduana e segurança, assim como funcionários do governo argentino com as mesmas tarefas.

Qual o modo mais adequado de disposição das estruturas de segurança? Junto aos rios, aos limites estatais? Ou dentro das conurbações em cidades-gêmeas? Ou, ainda, fora da zona urbana, mas nas vias que dão acesso ao interior do país? Fica evidente que a estrutura vai depender das características de cada região, considerando-se diversos fatores. O que pode ser de início consignado é que a análise não se restringe ao movimento por estradas e vias de rodagem, ou seja, não se trata apenas de fiscalizar o fluxo em rodovias e dar-se por satisfatório o controle e a vigilância entre fronteiras no Brasil. O tema é bem mais complexo do que parece. Cabe aos governos dos Estados envolvidos também refletirem sobre a necessária integração interfronteiriça e a realidade do recorte espacial dessa pesquisa no que tange ao comércio e à criminalidade.

Passa-se, então, ao estudo sobre o recorte espacial da pesquisa. Antes, porém, cabe tecer considerações sobre a formação da fronteira e acerca da região estudada.

## 6.2 BREVES NOTAS SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO ANALISADA.

A delimitação de fronteiras na Bacia do Rio da Prata é fruto de guerras e de disputas entre grupos políticos que tinham interesse na exploração econômica e na conquista permanente da navegação por tal via de acesso ao interior do continente. Após a consolidação dos limites, com a independência da República Oriental do Uruguai, os demais países voltaram-se à

apreciação de questões internas e houve somente algum nível de cooperação internacional em matéria de segurança no chamado Cone Sul a partir da caça a “subversivos”, obviamente com a tutela dos Estados Unidos, mas também com relativo apoio de grupos esquerdistas já durante a Guerra Fria.

Conforme Minghi<sup>395</sup>, o melhor método de se obter um parâmetro sobre as relações entre dois países (uma medida barométrica) é o estudo sobre regiões de fronteiras. A formação dos limites estatais entre Brasil, Uruguai e Argentina é parte das disputas travadas entre os “atores” na Bacia do Prata desde a colonização<sup>396</sup>, o que acarretou a imposição de influências desse mesmo processo até os dias atuais. Em primeiro momento, figuraram nesse diagrama Portugal, Espanha e populações já aqui instaladas; em segundo, argentinos, uruguaios e brasileiros. A delimitação deu-se pelos contornos do Rio Quaraí e pelo traçado do Rio Uruguai, seguindo-se pela fundação de povoados pelos uruguaios para evitar o avanço dos estancieiros brasileiros que compravam terras ao Sul. Desse modo, surgiram Artigas, Acegua, Rio Branco e outros núcleos populacionais ao norte da República Oriental do Uruguai.

As disputas por terras na região e a indefinição de limites formou o que foi chamado de “fronteira de fronteiras”. Por isso, e pela demasiada falta de delimitação, foram sendo desenvolvidas “soberanias justapostas e redes sociais transversais” entre o Brasil e o Uruguai. O território que hoje corresponde ao Rio Grande do Sul era considerado como a imensa faixa de fronteira dos domínios portugueses na América ao Sul<sup>397</sup>. Nesse sentido, “[o] emprego do termo fronteira para designar aqueles espaços sugere que aquele era visto como um lugar instável, com a presença de ‘outros’, uma região de onde vinha o perigo de ataques inimigos [...]”<sup>398</sup>.

Durante o regime militar, a questão fronteiriça teve seu ápice no que tange à proteção do território, sendo a faixa de fronteira considerada como de interesse para a segurança nacional. Até mesmo por isso, o recorte espacial deste estudo merece ser confrontado com as realidades apresentadas pelos exemplos nos pontos de passagens mencionados, haja vista que, de zona de proteção e de isolamento, passou-se à concepção de tais pontos, principalmente das

<sup>395</sup> MINGHI, Julian V. From conflict to harmony in border landscapes. In: RUMLEY, Dennis; MINGHI, Julian V. (Ed.). **The Geography of Border Landscapes**. New York: Routledge, 1991. p. 15.

<sup>396</sup> MURADÁS, Jones. **A geopolítica e formação territorial do sul do Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

<sup>397</sup> FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson. **Crimes de fronteira: a criminalidade na fronteira meridional do Brasil (1845-1889)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

<sup>398</sup> FARINATTI, Luís Augusto E. **Confins meridionais: famílias de elite e sociedade agrária na Fronteira Sul do Brasil (1825-1865)**. 2007. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2vZeZkP>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

idades-gêmeas, como regiões de integração com o país vizinho<sup>399</sup>. Conforme Moura Filho<sup>400</sup>, ao tratar sobre os limites entre Brasil e Uruguai:

As fronteiras foram historicamente caracterizadas por pequenas localidades, afastadas da linha divisória, cujos espaços entre elas, então, acabavam por constituir uma zona de amortecimento daquelas possíveis vulnerabilidades. Estes núcleos urbanos, aos poucos, foram se aproximando, diante da necessidade de relacionar-se, conforme as necessidades, em especial porque, muitas vezes, a cidade a que se encontravam politicamente subordinadas se situava a distâncias maiores. Este, inclusive, foi um dos motivos alegados para os pleitos de emancipação que grassaram na década de 1990, no Brasil, e a fronteira do Rio Grande do Sul, considerada a mais urbanizada do país, não reagiu de forma diversa.

Todavia, há diferenças a serem mencionadas neste mesmo contexto. Por isso, no Rio Grande do Sul, a faixa de fronteira possui características diferenciadas com o Uruguai da com a Argentina. Na fronteira com o Uruguai, a indústria é pouco relevante no âmbito estadual, e os segmentos que mais se destacam são os relacionados ao processamento de produtos de origem vegetal e animal. Pode-se destacar, igualmente, a recente expansão da fruticultura, especialmente a vitivinicultura, que encontra boas condições naturais para expansão. Além disso, a silvicultura mostra potencial para o desenvolvimento, embora ainda apresente pouca repercussão na economia local, e a sua expansão enfrente restrições ambientais e legais relativas à utilização da Faixa de Fronteira. A fronteira com o Uruguai também apresenta boas potencialidades no desenvolvimento do setor energético, especialmente para a produção de energia termelétrica a partir de suas reservas de carvão<sup>401</sup>.

A segurança em fronteiras geralmente engloba algo de repressão ao contrabando e ao descaminho, exatamente os principais delitos flagrados na região pesquisada. Segundo Andreas<sup>402</sup>, *smuggling consists of all cross-border economic activity that is unauthorized by either the receiving or the sending country* (contrabando consiste em toda a atividade econômica transfronteiriça que não é autorizada pelo país receptor ou pelo país emissor).

<sup>399</sup> MOURA FILHO, José Luiz de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças**: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

<sup>400</sup> *Idem.*

<sup>401</sup> CARGNIN, Antonio Paulo. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXQRp8>>. Acesso em: 08 set. 2017.

<sup>402</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 15. Segundo este autor, o volume e a lucratividade das atividades dos contrabandistas atuais aumento muito em comparação ao passado. Como explicação para esse aumento estão a estruturação de organizações criminosas voltadas a esse crime, as melhoras nos métodos e na velocidade dos transportes, a repressão estatal, a falta de interesse da sociedade e dos políticos pelo problema e o aumento do consumo de produtos contrabandeados pela população.

Observe-se que, em tal definição, consta que o contrabando envolveria algo de ilícito ou irregular cruzando as fronteiras, com o básico entendimento de que o que interessa é a proibição de transporte por pelo menos um dos países limítrofes, isso no que diz respeito ao modo e à quantidade dos itens transportados de um lado para o outro. Ou seja, pode ocorrer apenas ilícito alfandegário, sem cometimento de crime; pode haver crime de um só lado da fronteira, onde o sistema jurídico do Estado que remete ou que recebe a carga ilícita tipifica a conduta como delituosa; e, ainda, pode haver dupla criminalização, ou seja, quando os dois países reprimem o transporte como crime, mesmo que seja com penas diferentes.

Segundo este mesmo autor<sup>403</sup>, e dentro dos estudos de segurança em regiões de fronteira, a relação entre Estado e contrabandistas é paradoxal: enquanto estes últimos são perseguidos em suas atividades ilícitas pelos agentes estatais, é a própria ação do Estado que determina e assegura a existência do mercado para contrabando. Isso porque, ao manter diferenças tarifárias, ao sobretaxar algum produto ou mercadoria ou ao impedir a importação, é o Estado que cria terreno fértil para o aumento dos interessados em lucrar com o contrabando.

Por outro lado, ainda permanece a concepção de adaptação das linhas de contrabando aos recrudescimentos periódicos nas fiscalizações estatais nas chamadas “operações”. Conforme também relatado por Andreas<sup>404</sup>, ao mencionar o lançamento da Operação *Hard Line* pelo serviço aduaneiro dos Estados Unidos na fronteira com o México ainda na década de noventa do século passado (fevereiro de 1995), tal autor indica que, após breve sucesso inicial, ocorreu a normalização das remessas de volumes de drogas e outros produtos ilícitos para o território americano pela adaptação das quadrilhas ao esquema oficial. Quer isso dizer que, mesmo que tenha ocorrido o aumento do número de apreensões por breve período com mais inspetores, mais viaturas e mais fiscalizações, providências do governo no contexto da operação indicada, os contrabandistas acabaram por encontrar meios para evitar o aparato estatal e, da mesma forma, inserir produtos ilícitos no ávido mercado consumidor estadunidense. É o que acontece na região objeto deste subtópico também.

No que diz respeito à *criminalidade*, divide-se o trato entre os fatos comuns, presentes em comunidades não só na fronteira, mas em vários pontos do país, vinculando-se em crimes patrimoniais (furtos, roubos etc.) e delitos contra a vida principalmente, e fatos atrelados à posição geográfica dos municípios, nos crimes intitulados transnacionais ou transfronteiriços,

---

<sup>403</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 22.

<sup>404</sup> *Idem.* p. 76.

os quais ocorrem em ambos os lados dos limites. Conforme Cargnin<sup>405</sup>, os dois parâmetros retro citados acabam por sofrer fortes influências da proximidade com a fronteira, assumindo características particulares, quer dizer, em relação aos que são da mesma espécie, mas que são cometidos em outros pontos do território nacional. Por isso, um furto cometido em Santa Maria/RS não possui as mesmas condições de investigação e de solução do que um furto cometido em Aceguá ou em Uruguaiana/RS, isso se considerando as peculiaridades das regiões mencionadas.

Ocorre que, como muito bem observado pelo pesquisador acima citado, quem comete um crime em Santa Maria tem a mesma possibilidade de fuga ou de evasão para evitar ser investigado ou até mesmo preso pelas forças policiais que alguém que o faz em Bagé/RS. Todavia, a principal diferença é a possibilidade de passagem para o “outro lado” da fronteira, onde há outra jurisdição, mesmo que lá também seja crime subtrair coisa alheia móvel. O limite territorial exerce influências claras e bastante presentes mesmo no que diz respeito à criminalidade comum.

Em relação aos crimes transnacionais, as questões são também diferentes<sup>406</sup>. Dependendo do vetor que os fluxos alcançam, os resultados podem ser sentidos na região limítrofe ou até mesmo muito longe dela, haja vista que a fronteira funciona, por vezes, somente como ponto de passagem para do que se quer obter lucros de um ou de outro lado da mesma. Como são zonas despovoadas, os núcleos urbanos que se localizam junto aos limites estatais do recorte espacial desta pesquisa não oferecem mercado consumidor atrativo, mesmo para os produtos que são descaminhados ou contrabandeados entre Brasil, Uruguai e Argentina todos os dias. Na verdade, os *fluxos* são direcionados aos centros urbanos situados a quilômetros dos portos de entrada ou pontos de passagem, mas seus efeitos são sentidos mais fortemente nas comunidades fronteiriças<sup>407</sup>, haja vista que são nessas regiões que os aparatos securitários estão mais presentes.

---

<sup>405</sup> FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson. **Crimes de fronteira**: a criminalidade na fronteira meridional do Brasil (1845-1889). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

<sup>406</sup> ALMEIDA, Letícia Nuñez. **O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai**: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant’ana do Livramento (BR) e Rivera (UY). 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2B2fYpa>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>407</sup> DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil: In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo (Org.). **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

A gama de itens contrabandeados ou descaminhados também varia<sup>408</sup>. Por exemplo, as cargas de cigarros são enviadas do território paraguaio para o mercado consumidor da fronteira e para o Uruguai, principalmente para revenda nas cidades maiores e na capital Montevideú. Ou seja, não há carregamentos que entrem pelo país ao Sul e sejam redistribuídos na zona fronteira ou em centros urbanos de forma original, mas, apenas, de maneira incidental, o que representa que até pode ser algo distribuído na região, mas não há mercado consumidor que justifique o “investimento” na compra, transporte e repasse aos *clientes*. Ademais, e se for considerada a zona de fronteira analisada no recorte espacial desta pesquisa, a transnacionalidade do delito informado parte do Brasil para o Uruguai, considerando-se que as cargas maiores e mais frequentemente encontradas são parte das atividades repressivas na fronteira entre o território brasileiro e o Paraguai.

O mesmo se diga em relação ao narcotráfico, mais precisamente no que tange ao comércio de maconha entre os três países. É do Paraguai que partem os carregamentos, os quais são revendidos no Brasil e também são enviados para o Uruguai pela fronteira aqui citada. Não se descarta, também, o envio de cargas pelo território argentino, mas estas cargas não têm como destino o mercado consumidor brasileiro e, sim, o Uruguai ou as grandes cidades daquele mesmo país, como Buenos Aires.

O fluxo se inverte no que diz respeito, por exemplo, ao contrabando de agrotóxicos de origem chinesa, medicamentos, produtos químicos veterinários, pneus, armas, munições e também ao descaminho de bebidas, perfumes, eletrônicos e equipamentos hospitalares. Todos estes itens são comumente apreendidos nos portos de entrada mencionados na pesquisa e em muitos outros espalhados pela fronteira com os países vizinhos. Nesse contexto, e assim como quase todos os produtos e mercadorias que são apreendidos na região em operações policiais, as diferenças de preço com os similares nacionais justificam os riscos e fundamentam a continuidade das redes de contrabando<sup>409</sup>. Tanto é assim que são várias as agropecuárias e agroveterinárias situadas em território uruguaio, mas concentradas nas cidades limítrofes, visando evidentemente abastecer o vasto e lucrativo mercado consumidor brasileiro.

Por esses dados, é possível asseverar mais uma importante característica da região analisada: a mão dupla dos fluxos no que tange a produtos contrabandeados faz com que as

---

<sup>408</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security**: the case of Brazil. Washington D. C.: Institute for National Strategic Studies, 2016. (Strategic Perspectives, 20).

<sup>409</sup> DORFMAN, Adriana *et al.* Marcos legais e redes de contrabando de agrotóxicos: análise escalar a partir da fronteira Brasil-Uruguai. **Terr@Plural**, v. 8, n.1, p. 37-53, jan./jun. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2OJZ4gS>>. Acesso em: 29 out. 2017.

fiscalizações tenham que ser ancoradas na cooperação com o Uruguai. Ou seja, para que o sistema funcione e haja estabelecimento de vínculos entre as instituições de segurança dos dois países, faz-se necessário controlar o que entra, mas também o que sai do país, o que nem sempre é de interesse dos poderes centrais.

Da mesma forma, é imperioso observar que os *fluxos ilegais* que passam pelos limites estatais em seus pontos de passagem nem sempre exercem influência direta nos índices securitários da região. A própria função da *faixa de fronteira* como zona de segurança no lado brasileiro é levada em consideração em tal contexto<sup>410</sup>, pois é por ela que circulam os itens transportados lícita e ilícitamente. Na região analisada, essas assertivas ganham contornos de realidade e podem ser facilmente observadas nas dinâmicas de apreensões de mercadorias e de produtos e de prisões de transportadores. Todavia, não se pode admitir a presunção de que toda a área analisada é utilizada para a circulação de pessoas, mercadorias ou de ilícitos, mas, sim, firmar o entendimento segundo o qual somente alguns pontos de passagem e portos de entrada são usados para tanto de maneira significativa. Nos termos do que consta do Relatório-Síntese da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)<sup>411</sup>, é exatamente isso que ocorre: vários setores da extensa fronteira terrestre brasileira são *irrelevantes* para fins de controle e vigilância no que tange à segurança pública pela ausência de circulação significativa de fluxos.

Por esse motivo, e embora o patrulhamento entre os portos de entrada e pontos de passagem seja considerado relevante no recorte espacial aqui delimitado, não se torna vital para a gestão securitária da região o estabelecimento de controles em todas as vicinais ou em cada entroncamento de vias secundárias. A própria dinâmica dos fluxos indicará quais serão os locais a serem tomados como importantes.

Passa-se, sem mais delongas, ao primeiro porto de entrada analisado, estabelecido entre os dois “Aceguás”.

---

<sup>410</sup> Seguindo a predisposição ao espelhamento, o Uruguai chegou a propor a criação de uma zona de segurança de vinte quilômetros a partir dos limites estatais fluviais e terrestres aos moldes de uma faixa de fronteira. Vide FURTADO, Renata dos Santos. As Fronteiras no âmbito do MERCOSUL: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, n. 1, p. 371-381, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXh1Z1>>.

<sup>411</sup> Nesse território imenso definido pela presença do limite internacional, a circulação ocorre em lugares específicos e não em qualquer lugar: ela ocorre em corredores específicos – terrestres e fluviais – que definem territórios com densidade variável de interações. Ao longo da linha de fronteira, encontramos territórios nos quais as interações fronteiriças são fundamentais para compreender a dinâmica social do espaço brasileiro, enquanto em outros elas são irrelevantes. Milhares de quilômetros de território fronteiriço permanecem fora das circulações significativas para a segurança pública. BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras: Relatório-Síntese**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

### 6.3 A PASSAGEM PELO POSTO AVANÇADO EM ACEGUÁ/BR, DIVISA COM ACEGUA/UY

O estudo da região entre Melo e Bagé, cidades quase que equidistantes da linha de fronteira entre o Brasil e o Uruguai, é essencial para o começo da aplicação teórica ao terreno em si. Isso porque, entre as duas cidades, são poucos os povoados até a fronteira, onde se encontram os dois “Aceguás”, uma do lado brasileiro, outra, contiguamente situada na República Oriental do Uruguai. Recentemente, o município de Aceguá/RS passou ao compor a relação de cidades-gêmeas nacionais<sup>412</sup>. Tal reconhecimento, feito pelo Ministério da Integração, integra a região no quadro formado para tentar chamar a atenção dos grandes centros para a fronteira com o Uruguai.

Apesar de tal reconhecimento, é preciso apontar que, longe de ser ponto de passagem para cargas e turistas em larga escala, tal região apenas representa rota secundária para o comércio entre os dois países. Tanto é assim que o movimento de veículos e de veranistas nas temporadas, entre dezembro e fevereiro, não chega às situações caóticas enfrentadas pelos pontos de fiscalização e controle em Santana do Livramento e Uruguaiana/RS.

Relata-se, de início, que o município de Aceguá é pequeno em população, com núcleo urbano reduzido e imensas paragens de terras em fronteira com Acegua/UY. A região representa apenas um dos pontos de passagem na região, haja vista que há outro também usado, de onde é possível alcançar Bagé pela Estrada da Serrilhada por meio de *Vichadero/Cerrillada*, no Uruguai. Esta estrada não é asfaltada, mas há tráfego de veículos, principalmente de produtores rurais que mantêm estâncias na região. Por isso, poderia se tornar um porto de entrada se fosse pavimentada, levando quem deseja entrar pela fronteira diretamente a maior concentração urbana na área sem maiores problemas, o que certamente alavancaria o desenvolvimento não só do lado brasileiro, mas, principalmente, do lado uruguaio da fronteira.

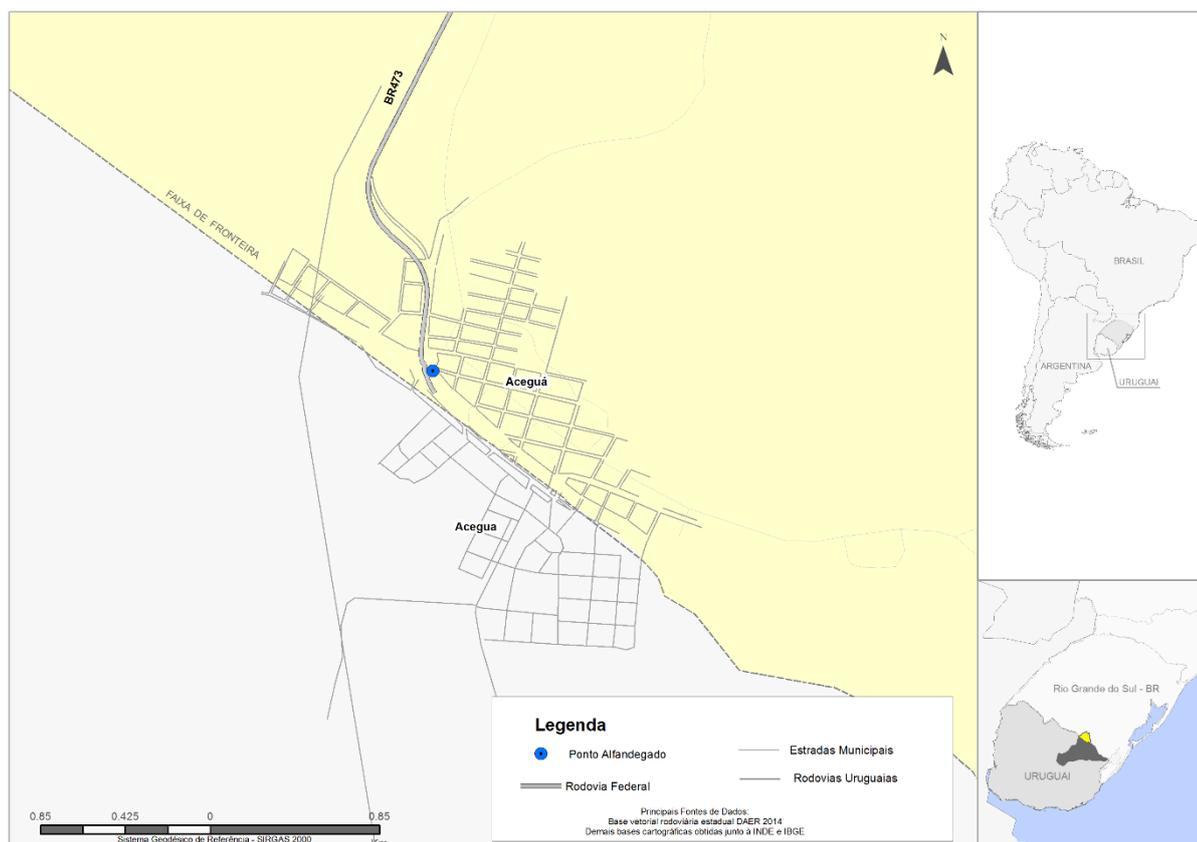
Por outro lado, mesmo que se aproximem do Brasil por Acegua, viajantes mais experientes não necessitam trafegar pela BR-153, a qual liga a região da fronteira a BR-290, localizada mais ao centro do Estado. Isso porque é perfeitamente possível deslocarem-se pela Estrada do Corredor da Mina e daí a Candiota ou Hulha Negra/RS, municípios vizinhos a Bagé/RS, utilizando-se de estradas vicinais. Há um Posto Avançado da Polícia Federal na estrutura montada pela Receita Federal na BR-153, quase no limite geográfico com a República

---

<sup>412</sup> ACEGUÁ integra relação de cidades-gêmeas reconhecidas pelo governo. **Jornal Minuano**, ano 22, n. 5396, 21 jul. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MAREPy>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

Oriental do Uruguai. Nesse mesmo local, exercem atividades policiais federais e servidores da instituição uruguaia de imigração, não sendo ali, portanto, exercido o controle securitário do país vizinho. O posto de controle da Policia Nacional Uruguaia é localizado após a passagem pelo centro de Acegua/UY, já do outro lado da fronteira.

**Figura 1 - Visão dos dois "Aceguás"**



Como já citado, os exemplos colhidos nas visitas feitas na região mencionada (realizadas entre 15/09/2016 e 20/10/2016), indicaram a possibilidade de modificações para melhores resultados. A seguir, alguns dos argumentos levantados acerca dos controles observados.

É possível apontar que a localização do porto de entrada em tela, situado entre as cidades-gêmeas Aceguá/Acegua, determina fortemente a influência dos controles existentes em relação ao quesito efetividade. Quase que no limite territorial, é possível encontrar a Aduana Brasileira (Receita Federal), o serviço de imigração uruguaio e a Polícia Federal do Brasil. Nesse contexto, indica-se que as três instituições atuam em uma estrutura construída e mantida pelo Ministério da Fazenda. Como é cediço, o serviço de imigração no lado brasileiro é efetuado

pela Polícia Federal, sendo que tal órgão também detém a atribuição constitucional de polícia de fronteira, quer dizer, é responsável pelas atividades relacionadas à gestão securitária na região.

Já a República Oriental do Uruguai mantém sua alfândega na *Ruta 8*, já na saída da zona urbana da cidade. A localização da aduana, portanto, pode ter seguido o sistema adotado pelo Brasil, com a importante diferença de não ser tão próxima ao limite geográfico. É possível analisar que, com o crescimento da zona urbana, a chamada “Zona Integrada” da Receita Federal foi “ultrapassada” pelas construções de casas e abertura de ruas no lado brasileiro. Tal situação permite que, por vias secundárias, motoristas e pedestres passem pelos controles aduaneiros e migratórios brasileiros sem qualquer fiscalização, o que também vale para fins de controle securitário na Polícia Federal. Por isso, e quanto à gestão securitária, deve ser reforçado novamente o que foi apontado pelo *Relatório da Tomada de Contas nº 014.387/2014-0/TCU*: há sérios problemas a resolver.

No que diz respeito à Polícia Rodoviária Federal, tal instituição mantém um posto na BR-293, nas proximidades da zona urbana de Bagé/RS, o que indica a necessidade de deslocamento de viaturas e de equipes para fiscalização do tráfego pela BR-153, pela qual circulam os veículos que saem de Aceguá e que para lá se dirigem. Quer isso dizer que, de dentro do referido posto ou na área em frente ao mesmo, não é possível abordar veículos que trafegam da fronteira com o Uruguai (Aceguá/RS), nem mesmo aqueles que para lá vão a partir da rodovia que liga Pelotas/RS a Bagé/RS, haja vista que o trânsito que por lá é controlado pela BR-293 é oriundo do eixo entre Pelotas e Dom Pedrito/RS.

Nesse contexto, poderia ser incrementado o patrulhamento nos vários caminhos pelos quais é possível alcançar outros municípios a partir de Aceguá/RS. Além disso, o patrulhamento entre os portos de entrada merece ser aumentado, com inclusão de disciplina e do treinamento exigidos de profissionais que deveriam atuar nessas missões, o que novamente aponta para a existência de um vácuo a ser preenchido. Embora a Brigada Militar tenha esse treinamento, seu emprego restringe-se à atuação contra a criminalidade comum, não transfronteiriça, não estando dentre as atribuições de tal instituição atividades de guarda em fronteiras, muito pela carência de formação para serviços de imigração, de fiscalização em cargas e em outras áreas atinentes ao controle de limites estatais internacionais.

Destas considerações, indica-se que a localização da Aduana Integrada pode ser alterada, haja vista a informada possibilidade de acesso ao Brasil sem que seja necessário a passagem pela fiscalização. A melhor localização dependeria da modificação da estrutura, pelo

que seria evitada a proximidade com a linha divisória, objetivando-se abranger quem passasse do perímetro urbano de Aceguá/RS em direção ao interior do país. Ademais, a ausência de força constabular para o patrulhamento da área de fronteira na região impede o eficaz controle do que entra e do que sai pelos limites estatais em relação a pessoas, produtos e bens.

Considera-se também importante citar que as funções de *polícia fazendária (customs)*, *polícia de imigração* (ou melhor, serviço de imigração) e *polícia de fronteiras* não podem ser concentradas em uma só instituição. A falta de atividades interagências acabam por tornar deficiente a estrutura existente, haja vista que o efetivo deslocado para a região de fronteira em tela não comporta as necessidades de controle, o que abrange todas as instituições acima citadas. Além disso, deve ser considerado que o Exército Brasileiro mantém diversas unidades no município de Bagé, o que possibilita a realização de patrulhamentos diurnos. As atividades sazonais, consubstanciadas na Operação Ágata, não chegam a representar qualquer ameaça aos esquemas de transporte ilícito pela fronteira. A situação da Operação Sentinela, gerida pelo Ministério da Justiça e Cidadania, não é diferente. Embora tenha ocorrido alguma modificação recentemente, com a continuidade de apoios de servidores direcionados para atuação na área de fronteira, ainda persiste o entendimento acerca da sazonalidade.

Por isso, acredita-se que as peculiaridades do ponto de passagem em tela recomendam o posicionamento de mais de uma linha de inspeção. Os fluxos lícitos nessa região são quase que totalmente direcionados aos municípios limítrofes, principalmente a Bagé/RS, com o que estudantes frequentam a rede de ensino, pacientes procuram atendimento nos postos de saúde e até mesmo clientes vão até os supermercados da cidade a procura de melhores preços e outras opções de consumo. Por outro lado, a entrada no Uruguai se dá mais em razão de visitas ao município de *Melo* ou para alcançar os balneários próximos a *Punta del Este*, haja vista que o caminho para a região metropolitana de Montevideu é mais utilizado pelas vias que cruzam os portos de entrada no Chuí e em Santana do Livramento/RS. Ou seja, o exemplo de integração que favoreça o comércio e fomente o desenvolvimento passa pela admissão desse tipo de viajante, o qual não chega a ser migrante, mas que acaba por passar várias vezes por semana ou até mesmo por dia pelos portos de entrada junto aos limites estatais. Somente nas temporadas e durante os veraneios o movimento de viajantes aumenta de modo considerável do Uruguai para o Brasil, o que, na verdade, faz aumentar também os ganhos no comércio da região. No lado uruguaio, e dependendo da cotação do dólar, há mais ou menos presença de brasileiros fazendo compras nos *free shops*, uma das principais fontes de emprego e de renda para a fronteira norte uruguaia.

O mesmo não pode se dizer em relação aos fluxos de produtos ilícitos que atravessam a região. Como já apontado alhures nesta pesquisa, o objetivo dos grandes carregamentos é somente usar os portos de entrada e as vicinais como passagem para alcançar as cidades maiores ou os locais onde os produtos serão revendidos ou consumidos. Por isso, posicionar o aparato de controle somente junto aos limites estatais é contraproducente quando são vários os pontos de passagem alternativos, mesmo dentro do perímetro urbano do município analisado<sup>413</sup>. Esses fluxos *não estão* concentrados na faixa, mas a utilizam para transporte dos produtos ilicitamente adquiridos, o que merece tratamento diferenciado em toda a zona fronteira e não somente junto aos marcos divisórios.

A disposição das estruturas de controle e de vigilância neste porto de entrada devem seguir as tendências acima mencionadas, em consonância com a necessidade de proteção e, ao mesmo tempo, buscando a disposição da rede de fiscalização dentro da faixa de fronteira. Assim, os principais pontos a serem cobertos são os entroncamentos próximos aos centros urbanos da região, como por exemplo as confluências em Bagé, Hulha Negra, Pinheiro Machado, Dom Pedrito, Candiota e Pedras Altas/RS. Pela vastidão e despovoamento do recorte espacial, fica ainda possível a instalação de uma unidade na região da Colônia Nova, entroncamento que dá acesso a outras vias secundárias e que merecem patrulhamento.

Aliás, esse ponto é também crucial. O posicionamento de unidades de policiamento leva em conta que as Forças Armadas, como já citado, não instalaram pelotões especiais de fronteira na região, mas mantém diversas unidades nas cidades ao redor. Esse entendimento também abarca a Brigada Militar, com sede em Bagé/RS, mas com representações nos núcleos urbanos acima citados. Por isso, além de portos de entrada e de controle, torna-se essencial o patrulhamento ostensivo em toda a zona desse recorte espacial, o que poderia ser feito por guardas de fronteira, por policiais militares ou até mesmo por tropas regulares, dependendo do modelo securitário a ser adotado.

Quanto aos controles *migratórios* e *aduaneiros*, e de acordo com as dinâmicas em cidades-gêmeas, torna-se inviável traçar uma linha divisória no meio do perímetro urbano de

---

<sup>413</sup> DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e segurança pública na fronteira gaúcha. **Revista Geonorte**, v.7, n.1, p.1095-1115, 2013. N. especial. De acordo com estes pesquisadores, ao tratarem sobre a linha de fronteira entre Brasil e Uruguai, “será o caso de propor a presença do Estado numa escala 1:1 nessa linha de mais de 1.700km de extensão, historicamente povoada e com uma densidade política significativa? Ainda que uma análise dos pontos de fiscalização das forças policiais na fronteira mostre dezenas de acessos sem vigilância, tornando a fronteira muito suscetível a passagem de produtos contrabandeados, parece ser mais operacional concentrar as barreiras de controle nas sete grandes rotas já mencionadas.”

Aceguá/RS para impedir a passagem de quem que seja<sup>414</sup>. Dessa forma, até é possível considerar a oferta de serviços administrativos para entrada de viajantes e a disponibilidade de apresentação de aquisições para tributação aduaneira na sede do município, mas as fiscalizações, o controle e a vigilância merecem estar dispostos conforme apontados nos parágrafos anteriores.

Outro ponto a ser analisado é o *movimento transfronteiriço* nessa região, já tido como característico pelo distanciamento dos principais núcleos urbanos dos dois países em função do limite geográfico. Como apontado neste trabalho, Bagé e Melo são as duas maiores cidades nas proximidades da linha de fronteira, ficando quase que equidistantes em relação aos marcos divisórios. O pequeno núcleo populacional formado pelas cidades-gêmeas em Aceguá, por muitos motivos, depende dos serviços e das facilidades proporcionadas pelas municipalidades acima citadas, seja para tratamentos de saúde, seja para frequência a escolas e universidades, seja, ainda, para atendimento por parte de órgãos públicos.

Dessa forma, e em relação ao controle migratório, observa-se a frequência de passagem de estudantes, pacientes em atendimento, produtores rurais e consumidores usuais que passam de um lado ao outro pela fronteira, sem que isso represente real intenção de deslocamento para o interior do território. Assim, e para fins de gestão securitária de fronteiras por este porto de entrada, considera-se importante a análise desses fatores, baseados em fluxos transfronteiriços repetitivos, para que não sejam maquiados os resultados em prol da interposição de aparatos de segurança e de gestão administrativa que, ao fim e ao cabo, não representariam nada mais do que um atravanco ao desenvolvimento da região<sup>415</sup> e à intenção de cooperação interfronteiriça.

Em relação ao primeiro porto de entrada analisado, estas são as principais análises. Tratando-se de cidades-gêmeas ainda pequenas em população, mas com grandes e desabitadas extensões de terra ao redor, os desafios são muitos para a correta aplicação dos aparatos securitários acima mencionados. No entanto, nada comparado aos desafios do próximo tópico, o qual trata sobre o porto de entrada entre Santana do Livramento, no lado brasileiro, e Rivera,

---

<sup>414</sup> Neste contexto, assevera-se que o interesse em se regularizar na entrada é do migrante ou viajante. Por isso, o entendimento segundo o qual é obrigação do Estado prover os serviços em cada uma das entradas merece ser revisto, haja vista as características da região de fronteira analisada e a necessidade de concentração de esforços em outros campos de atuação.

<sup>415</sup> Tratando sobre as questões sobre desenvolvimento regional com a participação de atores locais e regionais, por meio da descentralização, consultar RÜCKERT, Aldomar A. Descentralização política e gestão territorial no Rio Grande do Sul (Brasil). Tendências recentes. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 91-107, dez. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2OZOEL1>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

no Uruguai.

#### 6.4 A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS, BENS E INFORMAÇÕES POR RIVERA/UY E SANTANA DO LIVRAMENTO/BR

Como um dos mais importantes conglomerados urbanos da fronteira brasileira, o local onde está situado o porto de entrada entre as cidades acima mencionadas é parte do processo de integração entre Brasil e Uruguai, para não citar que serve como modelo para os demais pontos de passagem pelos limites estatais. Embora não seja aplicável às cidades-gêmeas Rivera/UY – Santana do Livramento/BR de modo absoluto, a ideia de Torpey<sup>416</sup> acerca da vigilância estatal sobre seus cidadãos é extremamente válida para a aplicação de algum controle o trânsito de pessoas naquela região. Isso porque, quando os estrangeiros ingressam pela BR-290 e seguem em direção aos postos da Polícia Rodoviária Federal e da Receita Federal, é possível determinar quem é e quem não é brasileiro por meio da primeira checagem de documentos. O mesmo se dá com os brasileiros que seguem pela Avenida Sarandi até o posto de fiscalização das autoridades uruguaias.

Em relação ao nível de controle no conglomerado urbano formado pelas duas cidades, é possível apontar que impedir a circulação de pessoas e de mercadorias se torna quase inviável, chegando-se até mesmo a serem cogitados os prejuízos à economia local que seriam causados pela tomada de providências mais drásticas. A formação da comunidade sob comento já mesmo indicou tal situação, com ruas compartilhadas entre os dois países. Mesmo que se pretenda controlar a passagem de cargas, pessoas ou mesmo de mercadorias vendidas no varejo, não seria aconselhável a atuação de guardas de fronteira dentro das cidades. Por isso, a peculiaridade deste ponto de passagem, assim como muitos outros em que os limites estatais deram guarida à formação de cidades-gêmeas.

Especialmente no local em questão, a consolidação dos pontos de controle da Polícia Rodoviária Federal e da Receita Federal apontam para o controle dos fluxos de gestão de fronteiras em cidades-gêmeas. Os postos de tais instituições, responsáveis pela checagem rodoviária de cargas e de pessoas, situam-se fora da zona urbana, já na BR-158. Todavia, para fins de controle alfandegário, a *zona primária* encerra-se nas proximidades da Praça Internacional, junto ao limite político que divide as duas cidades e, por conseguinte, os países.

---

<sup>416</sup> TORPEY, John. **The invention of the passport**: surveillance, citizenship and the State. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 12.

Assim, deixando tal local sem registros na Receita Federal, e sendo abordado no posto que fica na mencionada rodovia, o fiscalizado terá que pagar multa se quiser levar as mercadorias que estiver levando acima da cota permitida; do contrário, tudo será dado como perdido. Da mesma forma, ao passar pela Polícia Rodoviária Federal fora dos horários em que a Receita Federal faz barreiras, as penalidades são as mesmas.

No que diz respeito ao controle migratório, este não é feito no mesmo local, acima citado. Para tanto, os estrangeiros e brasileiros que viajam com menores devem dirigirem-se a um shopping que fica no lado uruguaio da fronteira e lá passarem pelos trâmites de imigração<sup>417</sup>. Com isso, seria exagero alegar que um uruguaio está irregular no Brasil se for flagrado caminhando pelas ruas santanenses, o que somente ocorrerá se estiver deixando a região pelas rodovias que ligam a fronteira com outras localidades. A conurbação é fruto da integração entre os dois países e depende exatamente dela para continuar fazendo sentido.

Deve ser pensado que as trocas comerciais e culturais entre brasileiros e uruguaios merecem ser estimuladas por ambos governantes. O controle exacerbado neste ponto de passagem, além de inócuo, certamente possibilitaria a formação de um “bolsão” definido pelos limites das duas cidades (Santana do Livramento e Rivera). O exemplo dado por Erfani<sup>418</sup> sobre a ação estatal dos Estados Unidos na cidade de Phoenix/Arizona em relação a migrantes mexicanos ilegais dá o tom dos danos que podem ser provocados por uma política de retenção e isolamento em tais regiões.

Durante o período de visitas a Santana do Livramento/RS, foram feitos contatos com autoridades brasileiras e uruguaias no que tange à gestão securitária da fronteira local. As pesquisas de campo se passaram entre 24 e 25/09/2016. A situação encontrada nessa região é peculiar em relação ao ponto de passagem anteriormente citado justamente pela formação do conglomerado urbano entre as duas cidades-gêmeas. Em matéria de *border control*, os problemas na atuação das instituições envolvidas são baseados na falta de definição de atribuições e na ausência de planejamento para a correta aplicação dos recursos então

---

<sup>417</sup> RIBEIRO, Jéssica. Área de Controle Integrado será inaugurada hoje. **Rádio RCC FM**, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2OYRIXL>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

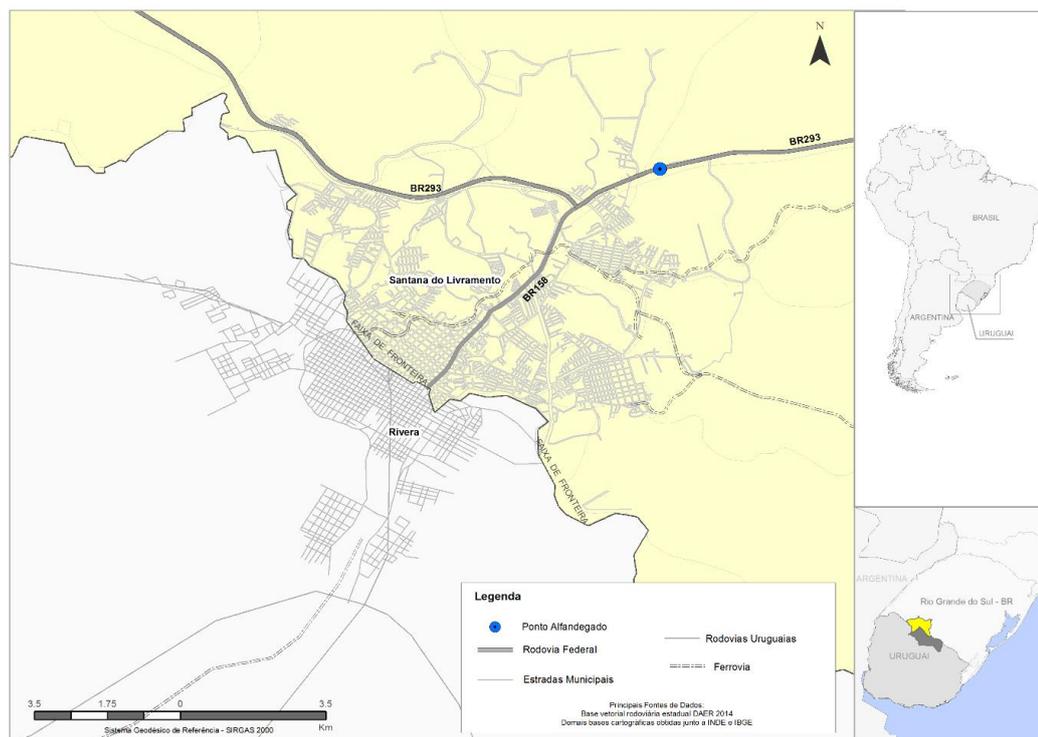
<sup>418</sup> ERFANI, Julie A. Murphy. Whose security? Dilemmas o US border security in the Arizona-Sonora borderlands. In: BRUNET-JAILLY, Emmanuel (Ed.). **Borderlands: comparing border security in North America and Europe**. Ottawa: University of Ottawa Press. 2007. p. 61. No mencionado exemplo, autoridades regionais lograram êxito em aprovar legislação que tornava possível a detenção de migrante sem documentação que estavam perambulando pela zona urbana de Phoenix. No entanto, apesar de comemorada por alguns, a medida tornou-se inviável pela certeza de superlotação de zonas de detenção para os que fossem encontrados, pela necessidade de mão-de-obra para empresários americanos e pelo endurecimento em atitudes preconceituosas contra latinos naquela região. Deve ser levado em conta a participação da comunidade em tela no comércio, o que certamente seria abalado com providências como estas.

disponíveis.

Por isso, especula-se tanto acerca do emprego de mais policiais e de mais fiscalização na região de fronteira entre Santana do Livramento e Rivera. Os vácuos e as sobreposições mencionados no já citado relatório do TCU expõem flanco a descoberto da gestão securitária brasileira, até mesmo porque não há força constabular responsável pelo patrulhamento contínuo do território.

O conglomerado formado entre as cidades-gêmeas favorece a integração entre os países, disso não se tem dúvida. Todavia, essa mesma característica acaba por favorecer a quase formação de uma “zona franca”. Quer isso dizer que muito dificilmente haverá atuação de forças policiais ou de fiscais aduaneiros na área urbana das cidades. A atuação de fiscalização é feita por servidores da Receita Federal, pela Brigada Militar e pela Polícia Rodoviária Federal já na BR-158 ou em viciniais que se localizam fora do perímetro urbano.

**Figura 2 - Conglomerado urbano entre Santana do Livramento e Rivera**



Deve ser também considerado que não há instalada em Santana do Livramento/RS a Aduana Integrada que pode ser encontrada em Aceguá, conforme acima relatado, mesmo que nesse lugar, os controles alfandegários não estejam totalmente integrados da mesma forma.

Quer isso dizer que, em Aceguá/Acegua, o controle aduaneiro uruguaio fica obviamente no lado de lá do limite estatal, já na saída da cidade. Assim, os serviços de aduana brasileiro e uruguaio não são instalados em um mesmo prédio. Todavia, os registros migratórios são feitos em um shopping, ainda no lado uruguaio da fronteira, situado muito próximo à linha divisória.

Da mesma forma, no trato da questão aduaneira há observações a serem feitas. A instalação da Receita Federal praticamente na linha divisória, dentro da cidade, forma a zona primária de fiscalização somente dentro do prédio onde fica instalada tal instituição. Com isso, é comum que brasileiros façam compras no país vizinho, nos diversos *free shops* lá frequentados, e pensem em fazer os pagamentos de tributos quando passam pelas instalações da Receita Federal já na BR-158, em frente ao Posto da Polícia Rodoviária Federal. Já nesse ponto, não é possível pagar os tributos e as mercadorias acabam sendo apreendidas. Deve ser observado que, quando passam para Santana do Livramento e pelo referido posto policial em direção aos *free shops*, os compradores visualizam a Aduana da Receita Federal e geralmente deduzem que lá devem acertar as contas para legalizar o que foi adquirido no Uruguai quando retornarem ao Brasil.

Indica-se que, de fato, as aduanas da Receita aparecem como sendo ACIs, ou *Áreas de Controle Integrado*, com subdivisão entre *ACI-Cargas*, modais ferroviário e rodoviário, e *ACI-Trânsito Vicinal e Turístico*. Em Santana do Livramento/RS, a ACI-Cargas, Modal Rodoviário, funciona nas instalações do Porto Seco, de maneira integrada com o serviço aduaneiro uruguaio. Isso quer dizer que, para fins de desembaraço de cargas e facilitação do transporte entre os países, o referido local serve de referência para a prestação dos serviços necessários, sem que os caminhões e as mercadorias tenham que passar por duas instalações, uma do lado brasileiro e outra, do lado uruguaio. Em relação ao controle realizado no ACI-Trânsito Vicinal e Turístico, este funciona no posto instalado na BR-158, como acima referido, não estando integrado com o serviço aduaneiro uruguaio<sup>419</sup>, ou seja, é necessário passar pelos controles brasileiro, para quem faz compras no Uruguai e volta para o Brasil, e pelo uruguaio, no caso inverso.

Por outro lado, e nos mesmos moldes do que ocorre no primeiro ponto de passagem analisado, há diversas vicinais que burlam os controles acima mencionados. Desse modo, não necessariamente quem compra ou deseja transportar algo do Uruguai para o Brasil passa por controles naquela região, o que novamente traz à tona os desafios a serem enfrentados pelo governo para correta aplicação dos recursos disponíveis.

---

<sup>419</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Recintos Alfandegados. **Áreas de Controle Integrado**. Disponível em: <<https://bit.ly/2vT9a87>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

Ainda, considera-se importante citar que há falha grave no controle migratório em razão da ausência de maior integração entre as instituições presentes na fronteira. Deve ser mencionado, no entanto, que não se trata de um problema somente daquela região, mas, sim, de todo o território brasileiro. É que, assim que entram no Brasil, migrantes devem se apresentar ao serviço de polícia de imigração, prestado pela Polícia Federal. Nessa situação, serão preenchidos documentos e inseridos dados em sistemas, os quais permitem controlar a permanência de quem entra e sai do território, isso no caso de estrangeiros, haja vista que o Brasil não controla a saída de nacionais, com algumas exceções (em caso de saída de menores e em outros específicos casos).

Porém, ocorre que não são cobrados tais documentos no caso de abordagens a estrangeiros feitas pela Polícia Rodoviária Federal, pela Receita Federal ou pelas policiais estaduais, sendo certo que raramente as guardas municipais se envolvem em situações como estas. Conseqüentemente, as atuações de irregularidades de permanência de estrangeiros em território nacional quase que em sua totalidade são feitas pela Polícia Federal e somente nos postos de controle ou em caso de prisões ou abordagens de alienígenas por suspeitas de cometimento de crimes.

Além disso, na temporada de férias de verão, milhares de turistas argentinos e uruguaios entram no Brasil pelos pontos de passagem citados nesse relatório, o que também representa enorme desafio às estruturas de controle. Sendo assim, poder-se-ia admitir o preenchimento de dados nos sistemas antes da chegada ao país, em procedimento similar ao que é adotado nos Estados Unidos. Assim, não seriam formadas longas filas nos terminais de atendimento, algumas com espera de horas até o preenchimento dos campos destinados à identificação. Some-se a essas colocações o deslocamento de diversos servidores que deveriam estar atuando em investigações policiais para reforço no atendimento aos turistas acima mencionados.

Dessa maneira, em relação a este ponto de passagem, indica-se que o posicionamento dos aparatos securitários merece atenção redobrada. Como amplamente apontado, não se torna viável a fiscalização junto à linha de fronteira que passa pela Praça Internacional ou por outras vias das cidades-gêmeas, nem mesmo se cogita da instalação de cancelas ou de pontos de fiscalização entre os países nesse porto de entrada. Os controles securitários estão localizados fora do centro urbano. Neste, os viajantes e consumidores dispõem dos *serviços administrativos*, tais como regularização aduaneira e controle migratório.

A disposição de unidades de polícia de fronteira seguiria, portanto, a temática dos fluxos, com a instalação de controles nos locais de acesso e patrulhamento em regiões

despovoadas e sem fluxo de pessoas e de mercadorias que justificassem a oferta de serviços administrativos. Mas, como lidar com as questões da zona urbana formada pelas cidades? Estas questões deveriam ser acompanhadas e fiscalizadas pelas *municipalidades*, dispensando as instituições estaduais e federais para o controle e a vigilância fora do conjunto de ruas e de avenidas entre Santana do Livramento e Rivera. Um dos fundamentos dessa assertiva é exatamente os interesses locais em jogo, haja vista que os prejuízos causados pelas trocas entre as fronteiras são sentidos diretamente pelos comerciantes e empresários da própria região, os quais, de um modo ou de outro, acabam também lucrando com as mesmas trocas direta ou indiretamente. O mercado consumidor das cidades-gêmeas tem importância apenas local para o lado brasileiro, mas Rivera é uma das mais importantes cidades na região ao norte de Montevideú.

Assim, as cargas que passam pela região em direção aos grandes centros nos dois países seguem a mesma sistemática do que ocorre no porto de entrada entre os dois “Aceguás”. Quando não são apenas preparadas para embarque nas proximidades da linha divisória, acabam por cruzar pela região, em rodovias ou por vicinais, a partir da ação de grupos organizados em ambos os lados da fronteira. Nesse sentido, o posicionamento de aparatos securitários na região de Santana do Livramento deve ser fora do perímetro urbano, estabelecendo-se o porto de entrada ainda dentro deste para atendimento em serviços administrativos, mas mantendo-se os órgãos de aplicação da lei nas vias de acesso e no patrulhamento entre os portos de entrada, no caso entre este especificamente e a região de Quaraí/RS, ponto onde se encontra o próximo local a ser analisado.

## 6.5 CONTROLE E VIGILÂNCIA NO PONTO DE PASSAGEM EM QUARAÍ/BR

As questões envolvendo o controle e a vigilância no porto de entrada em Quaraí revelam que a disposição dos perímetros urbanos em cidades-gêmeas é diferente quando há um acidente geográfico servindo como limite entre os países. Mesmo que seja considerada a maior fluidez de pessoas e mercadorias, comparável ao porto de entrada em Aceguá, não se pode descartar as modificações que devem ser feitas pelo estrangulamento da movimentação através da ponte que separa o Brasil do território uruguaio.

O porto de entrada entre Artigas e Quaraí forma também um conglomerado urbano, embora bem menor do que o anteriormente analisado. A passagem pela região também merece

atenção, justamente pelas peculiaridades que envolvem essa região<sup>420</sup>. De acordo com o que foi apontado acima, a divisão dos territórios é feita pelo Rio Quaraí. Entre as duas cidades, está posta a Ponte Internacional da Concórdia, próximas a qual estão os sistemas de controle (Polícia Federal e Receita Federal). Na verdade, a fiscalização se dá em cima das vias na ponte e nas cabeceiras desta, com o que é possível alcançar o território nacional após a passagem pelos controles. Ocorre que tais controles não são tão assíduos como deveriam ser, fazendo a circulação de bens, mercadorias e pessoas bastante fácil entre os dois países.

Assim que ultrapassam a ponte, os motoristas e pedestres entram já na cidade de Quaraí/RS. Em seguida, podem tomar várias vias, dentre elas a BR-293, em direção a Santana do Livramento/RS, ou a BR-377, em direção a Uruguiana/RS, devendo ser ressaltado que não será necessário adentrar nos perímetros urbanos dessas cidades para que sejam desviados outros pontos de controle.

**Figura 3 - Visão de espaço entre Quaraí e Artigas**



Do mesmo modo que Aceguá e Santana do Livramento, há em Artigas, no lado uruguaio, diversos estabelecimentos comerciais que se mantêm somente para vender produtos

<sup>420</sup> As pesquisas nesse ponto foram feitas entre 09 e 11/11/2016. Os resultados encontram-se nos arquivos pessoais do autor.

a brasileiros. No entanto, isso também engloba a remessa de substâncias proibidas, tais como agrotóxicos de origem chinesa. Some-se a esse ponto as dificuldades geradas pela seca no Rio Quaraí em certos períodos do ano. Em tais épocas, é fácil cruzar a fronteira por muitas passagens, até mesmo com o uso de caminhões para transporte de cargas.

Embora o porto de entrada esteja localizado em cima da citada ponte, os pontos de passagem pelo rio indicam que somente o controle administrativo é efetivo nesse local. Por outro lado, é notório que a presença de maior fiscalização em locais onde se circulava livremente pode causar aparentes transtornos. Os problemas ocorrem principalmente em áreas de conglomerados urbanos, cidades-gêmeas na fronteira, haja vista a interdependência dos mercados existentes em ambos os lados. Assim ocorreu em 2013, quando da oitava fase da Operação Ágata, do Ministério da Defesa, quando realizadas abordagens na Ponte Internacional da Concórdia em Quaraí/RS. Naquela situação, conforme reportagem veiculada pela imprensa televisiva<sup>421</sup>, comerciantes brasileiros reclamaram, argumentando que a presença dos militares estaria afugentando os consumidores uruguaios que costumeiramente cruzavam a ponte.

Ao contrário dos outros portos de entrada analisados, Quaraí não sustenta rotas de passagem para cargas de grande porte. Quer isso dizer que os trâmites para envio de carregamentos do Porto de Montevideu para o Brasil não passam por lá com a mesma intensidade de Santana do Livramento e até mesmo Aceguá. Isso indica que os caminhos pelo território uruguaio não são atrativos no que tange à circulação de cargas entre a chegada no referido porto e a entrada em território brasileiro por Quaraí.

A disposição de estruturas securitárias merece especial atenção também em relação a este porto de entrada. E um dos pontos a serem citados é exatamente a necessária divisão entre *serviços administrativos* e *securitários propriamente ditos* na estrutura do modelo brasileiro para fronteiras. Quanto aos primeiros, estes são regidos pela conveniência no atendimento ao usuário, com maior disponibilidade de acesso, no menor tempo possível e, em prol da integração, somente quando estritamente necessários. Nesse contexto, e se forem levados em conta os preceitos e regras nos marcos jurídicos do MERCOSUL<sup>422</sup>, a livre passagem e a possibilidade de trâmites sem a necessidade de apresentação obrigatória de passaporte admitem que a ideia de integração entre os mercados não será melhor alcançada com a interposição de

---

<sup>421</sup> VENDA no comércio de Quaraí cai 70% com Operação Ágata, diz secretário. **G1**, Rio Grande do Sul, 04 jun. 2013. Disponível em: <<https://glo.bo/2vVFOoR>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

<sup>422</sup> SOUZA, Vitor Hélio Pereira de; SILVEIRA, Márcio Rogério. Infraestruturas de integração entre Brasil e demais países do Mercosul: a IIRSA enquanto possibilidade. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., Brasília, 2011. **Anais...** Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ou7toN>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

controles inócuos. Quanto à estrutura securitária propriamente dita, a situação é um pouco diferente. O que se apresenta, nesse ponto, é a necessidade de fiscalização, controle e vigilância quanto aos impactos gerados pela entrada do que pode acarretar danos à economia e à saúde da população dos países envolvidos, por exemplo, mas sem que essas ações interfiram mais do que o necessário no cotidiano dos que residem e trabalham na região de fronteira.

Desse modo, a disposição dos módulos que prestam serviços administrativos (controle migratório e fiscalização aduaneira) junto aos limites estatais deve primar pelos objetivos acima mencionados. Já o aparato securitário, ou seja, policiamento de fronteiras e até mesmo estruturas voltadas à defesa nacional, estes não necessariamente devem estar dispostos juntos aos marcos divisórios ou, como no porto de entrada em tela, na cabeceira da ponte que separa o Brasil do Uruguai<sup>423</sup>. O que interessa nesse ponto é a disposição de unidades e de pontos de controle ao longo da faixa de fronteira, em locais que possam representar melhores oportunidades de fiscalização, controle e vigilância.

## 6.6 A FRONTEIRA COM A ARGENTINA EM URUGUAIANA/BR

O histórico da região fronteira entre Brasil e Argentina é marcado pela desconfiança mútua e pelo recrudescimento do controle militar como forma de dissuasão, concentrando-se unidades e recursos na faixa de fronteira e nas proximidades em resposta a tais gatilhos. Com o deslocamento do foco de interesse do governo brasileiro para o Norte, após o que foi chamado por Fagundes e Rückert de distensionamento das relações com a Argentina<sup>424</sup>, ficou claro que o novo embate se daria nas questões de segurança de fronteiras naquela região e os problemas gerados pela porosidade, gerando a passagem de mercadorias e pessoas de modo descoordenado. Essa porosidade daria azo à disseminação de ações ilícitas que, ao fim e ao cabo, trouxeram o final a ideia de que era preciso ainda mais controle e vigilância na região.

O porto de entrada de Uruguaiana/RS não ficou indiferente a este aspecto, também sofrendo as mesmas intervenções mesmo após o deslocamento das atenções para o Arco Norte da fronteira brasileira. Em relação a este local, é preciso apontar que as pesquisas feitas entre

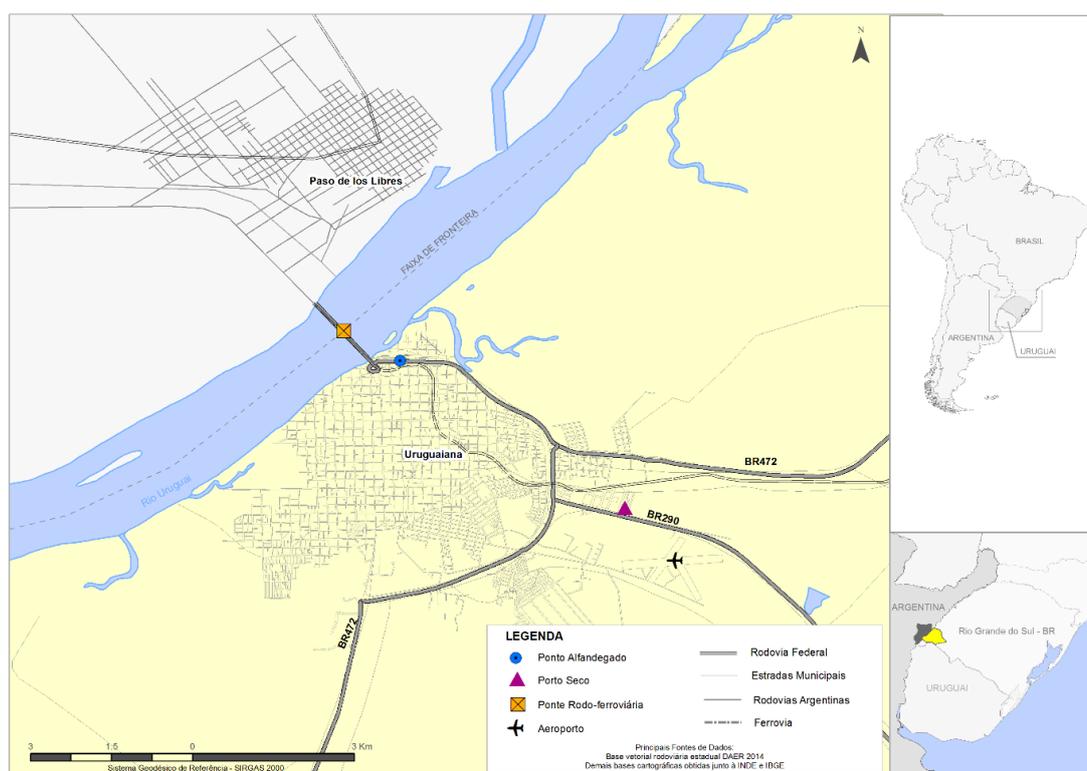
---

<sup>423</sup> Nesse ponto, interessa observar que a disposição dos Postos e Delegacias da Polícia Rodoviária Federal já reflete esta mesma concepção, já que geralmente não estão localizados junto aos limites estatais, mas, sim, nos acessos e áreas próximas.

<sup>424</sup> FAGUNDES, Flávia C. de Resende; RÜCKERT, Aldomar A. Entendendo a segurança fronteira, uma abordagem multiescalar: o caso da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXA9WO>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

07 e 09/11/2016 demonstraram a vital importância do ponto de passagem para a gestão securitária não só da região, mas de considerável parte desta unidade da Federação. A movimentação de cargas pelo Porto Seco em Uruguiana é contínua e faz com que seja praticamente impossível a verificação de todos os contêineres que por lá circulam. Mesmo assim, há necessidade de aumento de efetivo de servidores por causa do fluxo na Ponte Internacional Getúlio Vargas-Agustín Pedro Justo, a qual liga o Brasil ao território argentino.

**Figura 4 - Passagem entre Uruguiana e Paso de Los Libres**



A localização dos controles brasileiros, em sua grande maioria, está também sobre a referida ponte. No lado argentino, já foram realizados procedimentos para a instalação de uma espécie de aduana integrada, o que gerou problemas para a atuação dos servidores brasileiros, os quais não podiam, por exemplo, utilizar armas de fogo da mesma forma que o fariam no outro lado da ponte. Assim, as gestões securitárias brasileira e argentina não compartilham da mesma troca de informações como ocorre com a desenvolvida com o Uruguai. A carência de atividades em conjunto também se reflete na ausência de melhores resultados por parte das instituições que atuam no lado brasileiro, haja vista a dimensão das atribuições de cada uma delas frente ao fluxo de cargas e de pessoas, principalmente no verão.

As características desse ponto de passagem são bastante diversas das demais, relativas aos três primeiros citados. Por não permitir ser atravessado mesmo em tempos de seca, o Rio Uruguai deve ser patrulhado por meio do uso de embarcações. Todavia, há formações de portos clandestinos nas margens em ambos os lados e é obviamente necessário que os argentinos também façam tal patrulhamento. Ademais, a própria formação de Paso de Los Libres e de Uruguaiana demonstra que o *eixo de circulação de mercadorias e de pessoas* entre os dois países obedece a lógicas de exportação e importação de bens<sup>425</sup>. Ou seja, as ruas e as principais vias de acesso à ponte entre os dois países são nitidamente voltadas à circulação dos caminhões que transportam diversos contêineres, trazendo a impressão de que as zonas urbanas são apenas parte do eixo de transporte, obedecendo à *geografia de fluxos* da região.

Nesse porto de entrada, assim como no que está localizado entre Rivera e Santana do Livramento, uma das questões mais importantes a serem ao menos mencionadas é a diferença entre os fluxos que visam a abastecer Uruguaiana e Paso de Los Libres, ou seja, a própria região e adjacências, daqueles que têm como objetivo alcançar zonas urbanas fora da faixa de fronteira<sup>426</sup>. Isso porque, de acordo com essa diferença, os agentes envolvidos, os volumes negociados e principalmente os preços praticados darão o tom da disposição dos aparatos securitários necessários ao controle e à vigilância da região como um todo.

Os grupos criminosos que se dedicam ao domínio da passagem pelos portos de entrada com grandes cargas são organizados e, conforme citado no *Relatório Síntese da ENAFRON* na temática da segurança pública, não desejam a exposição desnecessária que acarrete maior repressão sobre suas atividades, até mesmo porque o mercado consumidor de seus “produtos” fica longe dos locais de passagem. Somente em sede de disputas pela passagem em si e de acordo com as decisões *instáveis* sobre preços na região de fronteira, geralmente atreladas aos integrantes de outras associações criminosas estabelecidas do outro lado da linha geográfica, é que haverá o cometimento de crimes “comuns” (homicídios, lesões corporais, extorsão etc.) e, com isso, algum impacto na segurança pública local. Quer isso dizer que, normalmente, a movimentação de partidas de itens ilícitos gerenciada por organizações criminosas maiores entre Uruguaiana e Paso de Los Libres não induz o aumento da criminalidade entre estas duas cidades.

---

<sup>425</sup> CAMPOS, Heleniza A.; BRAGA, Andrea da Costa; LUCCA, Elis. Configuração urbana e dinâmicas territoriais em cidades gêmeas da fronteira Brasil-Argentina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., São Paulo, 2017. *Anais...* Disponível em: <<https://bit.ly/2wdyXHt>>. Acesso em: 28 set. 2017.

<sup>426</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras**: Relatório-Síntese. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

Por outro lado, e ainda sob a ótica do relatório mencionado<sup>427</sup>, é exatamente a circulação de cargas de produtos contrabandeados e descaminhados por parte de pequenas quadrilhas locais que provocam impactos na segurança pública em zonas de fronteira, como é o caso daquela que circunda o porto de entrada aqui analisado. São negócios feitos para atendimento ao mercado consumidor local, sem a movimentação de grandes partidas, não alcançando valores expressivos. No entanto, e como em qualquer cidade brasileira, as disputas por pontos de venda a varejo e outros “desentendimentos” podem ocasionar o cometimento de crimes contra a vida ou até mesmo crimes patrimoniais (roubos, furtos etc.), justamente para que as quadrilhas obtenham capital necessário para a continuidade do comércio. Por isso, assevera-se que é esse tipo de atuação criminosa que realmente impacta a segurança pública na região fronteiriça, diferentemente da atuação dos grandes grupos criminosos.

Essa mesma diferença deve ser analisada quando se aduz que há também divergências entre a atuação das forças de segurança locais (estaduais e municipais) e o desempenhar de atividades por parte das instituições federais. Conforme Dorfman<sup>428</sup>, servidores que já atuam a mais tempo na região, geralmente ligados aos órgãos estaduais ou municipais de repressão, acabam por entender melhor sobre a dinâmica dos fluxos e acerca da cultura interfronteiriça, engajada nas trocas comerciais que se fundamentam nas divergências de preços e qualidade de produtos e mercadorias entre os países. Da mesma forma, por geralmente residirem e manterem famílias na região, estão cientes de que alterações bruscas na estrutura vigente podem acarretar revides por parte de grupos criminosos mais organizados. Por outro lado, servidores federais são mais voláteis em suas lotações, podendo mais facilmente atuar na repressão contra estes mesmos grupos, sem temerem ameaças concretas pela mobilidade que possuem.

No entanto, o grande diferencial desse porto de entrada é exatamente o que o destaca dos demais em seus aspectos geográficos: a localização do Rio Uruguai e a disponibilidade de sua transposição em inúmeros pontos ao longo da fronteira. São vários quilômetros de bordas a serem controladas e vigiadas, mesmo que se considere o volume de água do rio como obstáculo natural à passagem. Na verdade, a circulação de embarcações é maior para uso da

---

<sup>427</sup> *Idem.*

<sup>428</sup> DORFMAN, Adriana. **A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil**. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mw05vI>>. Acesso em: 17 nov. 2017. Segundo a autora, “O território condiciona as ações possíveis aos diferentes grupos, de modo que a população local conhece e respeita as normas do lugar. Assim, no caso da fronteira gaúcha, a identidade com a população local aparece como limitante das ações possíveis no âmbito da segurança pública, uma vez que os repressores estão cientes das redes de poder que pressupõem a tolerância a certas práticas criminalizadas noutras escalas geográficas. Forças ligadas à escala nacional, capazes de intervir e se retirar, com menos vínculos locais, não terão a mesma compreensão das relações locais, e sua mobilidade protege-os de consequências.”.

pesca ao longo do traçado, mas os mesmos pontos de atraque para os pescadores são comumente utilizados para o transporte de cargas de um lado ao outro da fronteira.

De vinte em vinte quilômetros, aproximadamente, a *Prefectura Naval* argentina tem estabelecido um posto de controle às margens do rio, com o que é realizado algum patrulhamento com o uso de lanchas. Por isso, diz-se que o controle pela ponte entre Uruguaiana e Paso de Los Libres é apenas pequena parte do que realmente deve ser verificado nas cercanias do porto de entrada, justamente pela facilidade de desbordo pelas margens do Rio Uruguai. Já em terra, as partidas de contrabando podem facilmente serem escoadas através da malha rodoviária brasileira, alcançando áreas urbanas em poucas horas.

Dessa forma, em relação a este porto de entrada, as atividades de policiamento fronteiriço devem ser realizadas combinando patrulhamento ostensivo pelo citado rio, com a instalação de postos intercalados com os estabelecidos pela *Prefectura Naval*, mas dispondo, também, de vigilância terrestre na faixa de fronteiras, deixando que o controle administrativo migratório seja feito na cabeceira da ponte.

No lado argentino, a ostensividade e a constabularidade do controle de fronteiras é estabelecido pela Gendarmeria Nacional, com a checagem de veículos e direcionamento dos fluxos para registros junto a AFIP e a DNM. No lado brasileiro, os mesmos serviços são prestados pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal e pela Receita Federal. Ocorre que esse dispositivo também está vinculado ao fluxo de mercadorias e de pessoas pela ponte e, não, pelo rio, como se o trajeto “terrestre” fosse o único na transposição de um país para o outro. Essa característica, na verdade, ignora a viabilidade do uso do Rio Uruguai para a circulação de cargas e de pessoas, o que certamente ocorre, restando carente de atenção a via fluvial em tela como meio de integração em toda a região de fronteira entre Brasil e Argentina.

Dessa forma, as atividades da polícia de fronteiras em Uruguaiana são atreladas ao eixo de circulação de mercadorias e de pessoas por Paso de Los Libres, pela ponte e pela zona urbana já do lado brasileiro. É por esse eixo que se movimentam os fluxos e por onde o Porto Seco escoar os produtos que serão encaminhados ao território nacional. Neste local, deve atuar o policiamento de fronteiras, como também ao longo do Rio Uruguai.

## 7 CRIAÇÃO DA GUARDA DE FRONTEIRA NO BRASIL

No presente estudo, tratou-se de apontar que os resultados obtidos pelas chamadas operações permanentes, embora satisfatórios a curto prazo, não representam algo de sólido na obtenção de melhor controle de fronteiras no Brasil. O caráter “permanente” de operações que são desenvolvidas em fases, por exemplo, não denota a viabilidade do controle exercido em prazos mais longos.

Em tal contexto, indica-se que o modo como o Brasil enxerga os problemas que tem com países limítrofes acaba por formatar o receio geral de manter as fronteiras “abertas”. Em tal contexto, a situação como a fronteira Brasil-Paraguai, por exemplo, é descrita como fonte de ingresso de grande parte de mercadorias e produtos que gerarão “problemas” nos grandes centros urbanos brasileiros. Tal concepção aponta os motivos pelos quais essa integração entre as regiões próximas aos limites com tal país, com a Colômbia, com a Bolívia e com os demais vizinhos ainda não demonstra ser maior.

Conforme indicado por Novaes<sup>429</sup>, a análise cartográfica dos mapas gerados na segunda metade dos anos noventa e no início da primeira década deste novo século indica claramente que as fronteiras terrestres brasileiras, na verdade, são representadas na grande imprensa com separando o território nacional dos lugares de onde vêm armas, drogas, contrabando e diversos outros produtos nocivos e ilícitos. Por isso, a sempre presente ideia de fechamento de passagens, de incremento no controle e na vigilância em tais regiões, gerando evidentes prejuízos ao desenvolvimento das mesmas.

Desse modo, entende-se que as operações permanentes, em seu viés ostensivo, servem somente para aumentar a desconfiança de todos sobre a possibilidade de residir, trabalhar ou investir na faixa de fronteira, fechando o ciclo vicioso impulsionado pela simplificação midiática de impedir o “mal” de entrar e as “riquezas” de sair do Brasil<sup>430</sup>. A securitização das

---

<sup>429</sup> NOVAES, André Reyes. **Fronteiras Mapeadas: Geografia Imaginativa das Fronteiras Sul-Americanas na Cartografia da Imprensa Brasileira**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

<sup>430</sup> DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil: In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo (Org.). **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013. Para esta autora, a questão de fronteiras no Brasil não aparece mais como fator de segurança nacional, mas, sim, de segurança pública. Segundo ela, “a fronteira é percebida como uma zona periférica problemática por onde adentram ilícitos que trazem problemas de segurança pública para as zonas próximas ao litoral, dado que a maior parte da população brasileira habita nas zonas urbanas próximas ao litoral.” Haveria, então, uma notória tentativa de criminalização da fronteira no Brasil, ao largo da verdadeira inexistência de ações estatais concretas para o desenvolvimento econômico e social desta região do território, mesmo que, com a crescente securitização da faixa fronteiriça, os sucessivos governos centrais tentem manter intacta a soberania estatal.

fronteiras nacionais é, portanto, chavão, lugar-comum nos discursos inflamados em debates políticos, não sendo citada a necessidade de gestão prolongada na região fronteira, até mesmo pela baixa concentração populacional e consequência carência de grandes colégios eleitorais que pudessem atrair a atenção dos governantes.

Sobrepõe-se, por isso, a importância aos limites da soberania, aos limites representados pelo território onde tal poder é exercido. Firma-se o entendimento equivocado de que a fronteira com os países vizinhos representa, não um local de intercâmbio de mercadorias e ponto de contato entre nações amigas, mas, sim, fonte de ilícitos, região onde são gerados grande parte dos problemas criados por criminosos nas regiões metropolitanas. Fronteira, portanto, seria o local onde está o inimigo, onde termina a cidadania e se entra em ambiente hostil. Decorre daí o desejo de aumento do controle securitário nas regiões próximas aos limites estatais, sendo proposto em alguns pontos a interrupção de fluxos de pessoas e de mercadorias, quase na configuração de fechamento de fronteiras.

A efetividade desse “fechamento” é bastante duvidosa<sup>431</sup>.

Ademais, devem ser considerados os nocivos efeitos da mistura entre política e gestão securitária de fronteiras no Brasil ou em qualquer país do mundo. As pesquisas de invasão de produtos contrabandeados, armas e drogas são muito bem aceitas por eleitores através da divulgação pela mídia em reportagens claramente direcionadas para demonstrar a assim chamada “vulnerabilidade” dos controles<sup>432</sup>. Deve ser observado que, de acordo com oficiais do controle de fronteiras, as apreensões de drogas, armas e outros produtos nestas regiões representam apenas pequena percentagem do que realmente consegue passar. Além disso, as prisões realizadas nas fiscalizações de rotina somente alcançam elos menos sofisticados das organizações criminosas, isso quando não são detidos “freelancers”, indivíduos que não são integrantes de quadrilhas especializadas em burlar os controles alfandegários e que, focando os lucros a serem obtidos, aventuram-se nas atividades criminosas em tela, acabando sendo alcançados pelas forças policiais.

Por tudo o que foi apresentado até este tópico, a pesquisa agora passa ao desfecho no capítulo que traz argumentos *favoráveis* e *desfavoráveis* à criação de uma polícia de fronteiras no Brasil. Dos modelos analisados no Capítulo III desta pesquisa, somente Rússia, China, Israel e Estados Unidos mantêm uma instituição ou parte de um órgão do Estado voltado

---

<sup>431</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras**: Relatório-Síntese. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>432</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 86.

exclusivamente ao controle securitário de fronteiras internacionais. Embora a União Europeia venha desenvolvendo o FRONTEX para que passe a atuar independentemente das forças policiais e constabulares dos países membros, ao tempo da elaboração desta pesquisa este objetivo ainda não havia sido alcançado. O caso brasileiro não pode ser relegado a segundo plano no contexto mundial, considerando-se a posição do país nesse cenário.

Por isso, a análise dos argumentos a seguir expostos é tão importante para a pesquisa. A primeira parte tratará de trazer alguns entendimentos a favor da criação de uma nova força fronteiriça no Brasil, abordando aspectos que indicam a possibilidade de melhora no modelo vigente atualmente. Em seguida, serão trazidos à discussão alguns tópicos que demonstram a falta de fundamentos para esta providência, admitindo-se até mesmo a viabilidade do modelo atualmente posto, o qual pode ser mais eficiente a partir de alguns ajustes.

## 7.1 A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DA GUARDA

A formação de um país indica obviamente até onde vai o poder do governo estabelecido, até onde este exerce jurisdição e como se relaciona com os Estados limítrofes, tudo para a consolidação do poder estatal em determinado território. Após tal consolidação, as concepções de vigilância e de defesa do espaço ocupado ou conquistado são uma das primeiras ações do governo no comando das decisões, passando-se, em seguida, ao necessário trato com os países vizinhos, seja em relações e trocas comerciais, seja até mesmo para acordos em tratados de defesa mútua, além de muitos outros assuntos. Na formação de um Estado, portanto, uma das mais básicas reações a possíveis ameaças ao poder é o esforço para proteção contra agressões externas, aludindo-se conseqüentemente a qual instituição será responsável pelas funções de segurança junto aos limites estatais e nas regiões adjacentes. Surge a ideia de fronteira como *zona*.

Em uma configuração realista, todavia, o tema *fronteira territorial* perdeu importância no contexto contemporâneo tendo por base a facilidade com que as forças armadas de um país podem agora atingir o território vizinho por terra, mar e ar, utilizando-se das tecnologias agora disponíveis<sup>433</sup>. Quer dizer: a ideia segundo a qual a eficiência das fronteiras se revela a partir das barreiras contra ameaças à segurança nacional é encarada como ultrapassada. O posicionamento de tropas regulares, a construção de muros e imposição de obstáculos nada

---

<sup>433</sup> GOLUNOV, Serghei. **EU-Russian border security: challenges, (mis)perceptions, and responses**. New York: Routledge, 2013. p. 10.

representará a não ser o *poder simbólico de presença*, focando-se tal aparato muito mais em vigiar e controlar os fluxos do que em fazer oposição ao poder militar do Estado ao lado. Como já apontado acima, atribui-se a ideia de *controle* ao fluxo de pessoas e cargas por determinado ponto ou limite geográfico. Já para *vigilância*, estabelece-se a necessidade de fiscalização em zona delimitada, inclusive traçando-se metas para exercício de poder de polícia por parte de agentes do Estado. Por isso, entende-se por *controle* o conjunto de atividades desenvolvidas por autoridades para assegurar que pessoas, seus veículos e objetos que estejam em seu poder sejam oficialmente fiscalizados e permitidos a entrar ou a sair de determinada área de fiscalização. Já o conceito de *vigilância* abarca toda e qualquer atividade e operação levada a efeito para prevenir e evitar que pessoas desbordem os pontos de fiscalização previamente distribuídos pelas fronteiras visando a entrada ilegal ou, ao menos, sem a observância de procedimentos estabelecidos pela legislação do país visitado.

Segundo Foucher<sup>434</sup>, há um provérbio chinês que diz: “para ter bons vizinhos, deve-se ter uma boa cerca”. Por isso, entre repressão e integração, fica claro que o sempre presente apelo pela securitização das fronteiras pode ter conquistado maior espaço. Mas, pelos motivos aqui expostos, é com o controle de fluxos que os Estados contemporâneos mais se ocupam. Conforme Dorfman e França<sup>435</sup>, é notório que a preocupação com o trânsito de mercadorias e pessoas sem o devido controle já faz parte há algum tempo da agenda oficial, o que levou à instalação de sistemas de monitoramento em pontos de passagens e em estradas que ligam os grandes centros urbanos à região de fronteira. Por isso, e como apontado por esta pesquisa, o principal ponto de interesse nessa gestão é a segurança pública no Brasil, onde a situação é a mesma. Como exemplo, é possível citar que o crescente uso do território brasileiro para a circulação de cargas de drogas em rotas para o continente europeu é fruto, também, de inconsistências na estrutura para segurança em fronteiras nacionais e nos países limítrofes<sup>436</sup>.

---

<sup>434</sup> FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009. p. 35.

<sup>435</sup> DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e segurança pública na fronteira gaúcha. **Revista Geonorte**, v.7, n.1, p.1095-1115, 2013. N. especial. Dizem os autores: “Em resumo, o contexto contemporâneo de gestão estatal das fronteiras aponta para uma ampla tecnificação dos pontos de entrada nos territórios nacionais, voltada para o controle de veículos, pessoas e cargas. Frequentemente, a adoção de novas tecnologias se faz sem a necessária discussão sobre seus efeitos em termos de cidadania, e esse parece ser o caso, haja vista a grande ignorância da sociedade sobre a instalação de equipamentos de monitoramento, sobre os sistemas que gerenciam essas informações e sobre o destino a elas dado, seja pelo Estado ou por grupos privados. Uma das razões da despolitização dessas medidas de controle é o apelo à segurança. Para compreender melhor as divergentes proposições para o enfrentamento da criminalidade transnacional é importante, também, analisar os diferentes posicionamentos diante do termo segurança, enfatizando seus aspectos territoriais.”

<sup>436</sup> OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. Cooperação Internacional no Combate à Criminalidade: o caso brasileiro. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O**

Ademais, e também conforme já mencionado, os volumes de itens contrabandeados para o território nacional já causam estragos imensos na economia e têm consequências nefastas, tanto para o desenvolvimento da região fronteira, como para o nível de criminalidade em grandes centros urbanos do país. Portanto, superada a ideia de maior uso de tropas regulares para fiscalização em limites estatais, o tema passa claramente para o campo de questões internas, mais especificamente para a *segurança pública*.

A perspectiva de controle sobre as faixas de fronteira, dessa maneira, faz já parte dos programas de governo, sendo o viés da segurança pública sem dúvidas o que recebe o maior enfoque. Este controle perpassa pela presença, pela divulgação de imagens e pela apresentação de resultados. Nos termos do que foi apontado pelo General Jorge Armando Felix<sup>437</sup>, então Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o entendimento sobre que é faixa de fronteira se modificou de uns tempos para cá. Para o oficial, fronteira não é mais uma linha de separação, mas seria uma linha de aproximação, claramente citando o desejo por integração com os países vizinhos<sup>438</sup>. Todavia, vê-se que esta integração passa, antes, pelo fortalecimento da presença armada do Estado nos limites do território, especialmente naqueles representados por passagens em rodovias, pontes, balsas e em cidades-gêmeas.

As diretrizes para o *controle dos fluxos* em atividades de controle e de vigilância são a base do modelo brasileiro para gestão securitária de fronteiras. De acordo com o que foi exposto no *tópico 4.4* desta pesquisa, essas determinações ficam nítidas nas operações permanentes e nas mais recentes providências adotadas nos projetos de alcance regional e nacional pelo país a fora. Quando não consegue adotar essas medidas em extensas e desabitadas zonas fronteiriças, o poder central opta pela dissuasão, isolando a região e impondo áreas de “desocupação”. Portanto, há que se tecer considerações sobre regiões de fronteira em que não há comunidades estabelecidas, as chamadas *zonas vazias*. Naturalmente, locais isolados, de difícil acesso ou

---

**Brasil e a segurança no entorno estratégico:** América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 169-195. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 07 set. 2017.

<sup>437</sup> EVELIN, Heloísa Solino; COSTA, Giovana Dias da (Org.). Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Acompanhamentos e Estudos Institucionais, 2011. p. 15.

<sup>438</sup> Esse também é o entendimento de Silva, quando diz: “Portanto, além de proporcionar múltiplas probabilidades de interações e construções sociais coletivas em favor da afirmação de novas relações, a fronteira representa, ao mesmo tempo, uma área propensa a conflitos, desafiando assim, por outro lado, o controle, a regulamentação e a vigilância dos países.” SILVA, Ana Regina Ferreira da. **Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia Oriental brasileira:** estados do Pará e do Amapá. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

com pouco desenvolvimento econômico-social acabam por não atrair moradores, residentes ou até mesmo impossibilitam a passagem e fixação de migrantes. Em relação à extensa fronteira seca brasileira, pode-se dizer que grande parte dela é formada por municípios, por regiões inteiras que não fornecem as mínimas condições para a formação de povoados, fazendo com que se torne mais complicado a ocupação desta zona. Conforme Mattos<sup>439</sup>, trata-se de fronteiras “mortas”, quer dizer, onde não há pressão política ou populacional, também podendo se tratar de fronteiras “esboçadas”, haja vista a carência de maiores elementos para a correta demarcação dos limites estatais. O que deve ser feito em relação a tais regiões? Tudo isso deve fazer parte de um estudo mais aprofundado, haja vista a problemática envolvendo a alocação de recursos e servidores para controle e vigilância de tais áreas. A atribuição de realizar estas atividades certamente se depara com dificuldades impostas pela falta de designação específica para tanto.

Por isso, deve ser também considerado que, preferencialmente, as atividades de fiscalização e controle no modelo brasileiro ocorrem em regiões *minimamente* povoadas, isso porque, nos termos do que foi apresentado por Steiman<sup>440</sup>, tem sido intensificada a política de formação de “zonas tampão” em locais de difícil acesso, registrando-se a demarcação de áreas de proteção ambiental e da cultura de povos indígenas junto à faixa de fronteira, com o que são também reduzidos os custos com infraestrutura de defesa e de vigilância<sup>441</sup>. Desse modo, concentram-se os esforços em zonas que possam representar algo de mais significativo dentro

<sup>439</sup> MATTOS, Carlos de M. **Geopolítica e Teoria de Fronteiras**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990. p. 31.

<sup>440</sup> “As zonas tampão são, portanto, tais áreas naturais, espontâneas ou promovidas pelo Estado central para restringir ou interditar o acesso à zona de fronteira. Não é uma política nova, tampouco consensual entre os vários segmentos e níveis de governo, mas a maior parte das unidades de conservação da faixa de fronteira foi criada pelo governo federal não só no lado brasileiro como no lado dos países vizinhos. Tal política ocorreu em diferentes governos, inclusive nos militares, mas no período atual se acentuou. Além de reconhecer os direitos originários das populações indígenas ou a necessidade de proteger espécies e ecossistemas, a criação de áreas protegidas (e o reconhecimento) de terras indígenas fronteiriças tem, muitas vezes, o intuito de impedir o avanço de frentes pioneiras; proteger os recursos naturais; estabilizar a linha de fronteira; e diminuir os custos da infraestrutura de defesa e vigilância. Adicionalmente, permite atingir metas de conservação, não raro objeto de regras soft, mas cuja observância é levada em consideração em alguns fóruns.” STEIMAN, Rebeca. *Palestra Evolução da Concepção sobre Limites e Fronteiras Políticas, com ênfase na Zona de Fronteira como Zona de Integração e Interações Espaciais*. EVELIN, Heloísa Solino; COSTA, Giovana Dias da (Org.). **Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Acompanhamentos e Estudos Institucionais, 2011. p. 147.

<sup>441</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security: the case of Brazil**. Washington D. C.: National Defense University Press, 2016. (Strategic Perspectives, 20). De acordo com os autores, “Countries tend to lack sufficient law enforcement manpower and deterrent capabilities to manage borders effectively. Homeland security police are widely scattered, so manmade barriers—fences and walls, supplemented by technological devices—have sometimes been used to minimize the absence of human presence and provide a deterrent. Brazil is no exception, but its complex geography precludes extensive physical barriers.” (Os países tendem a não ter recursos suficientes para manterem o policiamento e recursos dissuasivos no gerenciamento eficaz de fronteiras. A sistema de segurança pública está amplamente disperso, de modo que as barreiras e os obstáculos artificiais, complementados por dispositivos tecnológicos, às vezes vem sendo usados para minimizar a ausência de presença humana e de dissuasão. O Brasil não é exceção, mas sua complexa geografia impede o estabelecimento de barreiras físicas extensas). Tradução livre.

do contexto da *geografia de fluxos*, deixando que as zonas-tampão sirvam como entrave ao trânsito de cargas e à circulação de pessoas.

Nesse contexto, interessa esclarecer que a pesquisa aqui desenvolvida tem como um de seus fundamentos para esse conceito o que foi trazido por STEIMAN<sup>442</sup>. Indica-se que houve preocupação maior com o que foi chamado de “fronteira viva”, ou seja, com pontos de passagem onde há *fluxos* a serem gerenciados. Não se deteve o estudo sobre o patrulhamento de zonas-tampão, desabitadas e isoladas, haja vista que não trazem à discussão dados válidos sobre a necessidade de controle sobre o que passa. Admite-se, por isso, que a principal função da instituição a ser criada não seria exatamente a vigilância, embora seja essa uma de suas funções; o principal objetivo é o *patrulhamento* dos fluxos.

Por todos estes motivos, a criação de uma polícia de fronteiras no sistema brasileiro não pode ser simplesmente descartada. Voltando-se novamente ao Relatório de Auditoria (Tomada de Contas nº 014.387/2014)<sup>443</sup>, do Tribunal de Contas da União, fica clara a falta de políticas públicas nacionais para sistematizar a gestão das regiões de fronteira no Brasil. Embora haja esforços, como já apontado, é preciso ressaltar que até mesmo iniciativas interessantes, tais como o *Projeto de Lei nº 6.460/2013 – Câmara dos Deputados*<sup>444</sup>, encontram-se paradas, sem que tenha ainda algum resultado satisfatório.

Nessa primeira aproximação, por conseguinte, estão tópicos contendo argumentos que justificariam, em pesquisa, a criação de nova instituição para vigilância e controle das fronteiras brasileiras.

### 7.1.1 A falta de atividades interações

As principais temáticas do momento de elaboração desta pesquisa foram *cooperação, integração e atuação conjunta*, isso no que diz respeito ao controle e à vigilância das fronteiras brasileiras. Nos discursos políticos, muitas vezes inflamados, dizia-se que é preciso trabalhar de maneira coletiva nas regiões limítrofes do território nacional, estabelecendo-se a relação

<sup>442</sup> STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://bit.ly/2OZPuYb>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

<sup>443</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>444</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.460/2013**. Autor: Senado Federal - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Apresentação: 01/10/2013. Ementa: Institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira. Disponível em: <<https://bit.ly/2MpGGgI>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

harmônica entre os diversos ministérios e, também, com as forças policiais, aduaneiras e militares dos países vizinhos. No entanto, na prática, essas temáticas se revelaram bem mais complicadas para a correta implementação do que foi planejado.

As tarefas de controle e de vigilância em fronteiras são obrigatoriamente atreladas à necessidade de integração e de cooperação entre diversas instituições, tanto no contexto doméstico, como no que diz respeito aos demais países do entorno. Ao recusarem esse fator, os governos centrais acabam por atuar basicamente de forma *reativa*, muitas vezes somente e através de forças policiais militarizadas ou até mesmo de tropas regulares. Mais uma vez nesta pesquisa, e quantas forem necessárias, repete-se o adágio: fronteiras terrestres têm dois lados. Quer isso dizer que o lado “de lá” não pode ser simplesmente relegado a segundo plano ou ignorado.

A busca por maior cooperação transfronteiriça e mesmo interagências no sistema securitário para as fronteiras brasileiras é ainda centrado no *protagonismo estatal*. Por isso, quando se menciona a (in)existência de tarefas em conjunto, aduz-se que são atividades interinstitucionais, considerando-se que *atores privados* quase não participam dos esforços para maior cooperação. Tratando do assunto, Bevir<sup>445</sup> indica que podem ser reconhecidas como atividades interagências em relação à segurança aquelas que, desenvolvidas principalmente após a Guerra Fria, ultrapassam as práticas liberais e realistas no gerenciamento securitário em matéria de política internacional, já que estas novas práticas retiram da centralização no Estado (decisões estatais) e nas instituições a condução destes assuntos para inserir também a participação de outros *atores*, tornando a rigidez oficial (do Estado e de suas instituições) mais flexível.

E o que seria essa cooperação interagências? Segundo Souza e Garcia<sup>446</sup>, pela própria etimologia da palavra percebe-se a existência de ação compartilhada, de ação conjunta entre

---

<sup>445</sup> BEVIR, Mark. Joined-up security. In: KINNWALL, Catarina; SVENSSON, Ted (Ed.). **Governing borders and security**: the politics of connectivity and dispersal. London: Routledge, 2017. p. 32. Segundo o autor, as tais novas ameaças podem ser descritas como o ressurgimento de conflitos étnicos-nacionalistas na Era Pós-Comunismo, novas formas de embates, não mais baseados em exércitos regulares, mas, sim, em forças irregulares, passando pelas ameaças de degradação ambiental em larga escala, gerando guerras e, ainda, a falta de boa gestão por parte de alguns Estados e governos, provocando também conflitos em diversas regiões do planeta.

<sup>446</sup> SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; GARCIA, Stephanie Queiroz. Ações interagências e os projetos estratégicos do exército: uma análise do Sistema Proteger e do sistema de Monitoramento das Fronteiras terrestres (SISFRON). In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de; PAGLIARI, Graciela De Conti (Org.). **Defesa e cooperação interagências**. Recife: Editora UFPE, 2015. p. 78. Ainda, segundo os autores: “a emergência de um trabalho interagência justifica-se pela necessidade da formação de um agrupamento de atores (agência) a fim de alcançarem objetivos comuns, buscando, fundamentalmente, a proteção de bens públicos.” p. 79.

instituições. Para os citados autores, o termo “agência” tem relação com as atividades de órgãos com funções específicas que podem influenciar a agenda de políticas públicas. Por isso, a mencionada interação entre instituições acaba por surgir pela incapacidade de desenvolvimento de tarefas por parte de uma ou mais instituições de maneira isolada. A partir desta identificação, e pela incapacidade de solução por parte de uma só instituição, os tomadores de decisões das agências que podem estar envolvidas na solução acabam por decidir cooperar<sup>447</sup>. Com a decisão citada, começam a aparecer problemas e gargalos no desenvolvimento da cooperação, tendo por base que as instituições envolvidas delimitam suas ações pelas capacidades, o que acaba por também demonstrar as competências e estruturas concorrentes que atravancam os processos. Essa delimitação acarreta a formação de consenso<sup>448</sup> e esse induz a necessidade de atuação em níveis cooperativos, formando-se *redes*. Quer isso dizer que é da necessidade que surge a integração, mas desde que as instituições envolvidas estejam abertas a tanto. Tratando sobre a proteção em relação a ataques no ciberespaço, PUGH<sup>449</sup> ressalta a extrema necessidade de colaboração interagências entre os componentes do DHS nos Estados Unidos. As doutrinas utilizadas em tal programa indicam que, em tempos atuais, tal cooperação emerge a partir da circulação confiável de informações. Embasando tal assertiva, aponta-se que os meios empregados pelo DHS para a produção de conhecimento a partir das agências que atuam nas fronteiras estadunidenses embasa-se na confiança existente entre as instituições, as quais acabam por colaborar entre si para fins de preenchimentos de vácuos organizacionais e operacionais. Assim, os pontos fracos de uma organização podem ser supridos pelo trabalho de outra e vice-versa.

Voltando a BEVIR<sup>450</sup>, este aponta que “joined-up operations”, ou operações conjuntas, são claramente vinculadas ao estabelecimento destas mesmas redes supracitadas, opondo-se

---

<sup>447</sup> QUEIROZ, Stephanie. "A Política de Defesa do Brasil para as Áreas de Fronteira-interação entre governo e agências." Trabalho submetido e apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, Belo Horizonte (2013). De acordo com a autora, “a *interação multiagência* consiste na aplicação prática de determinadas políticas públicas através de uma ação coletiva, onde atores oriundos de diversas agências passam a agir conjuntamente focando um objetivo único. No caso em tela, das áreas transfronteiriças, a solução parece ser ainda mais factível visto a diversidade de enfrentamentos que se perfazem nessas regiões”.

<sup>448</sup> SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; GARCIA, Stephanie Queiroz. Ações interagências e os projetos estratégicos do exército: uma análise do Sistema Proteger e do sistema de Monitoramento das Fronteiras terrestres (SISFRON). In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de; PAGLIARI, Graciela De Conti (Org.). **Defesa e cooperação interagências**. Recife: Editora UFPE, 2015. p. 75-96. p. 81.

<sup>449</sup> PUGH, Steven. The necessity if interagency collaboration. In: KAMIEN, David G. **Homeland Security Handbook: strategic guidance for a coordinated approach to effective security and emergency management**. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 2012. p. 325.

<sup>450</sup> BEVIR, Mark. Joined-up security. In: KINNWALL, Catarina; SVENSSON, Ted (Ed.). **Governing borders and security: the politics of connectivity and dispersal**. London: Routledge, 2017. p. 38.

esta característica aos aspectos burocráticos da gestão estatal e, também, ao estrito controle do mercado, voltado muitas vezes a objetivos diversos em matéria de segurança. Neste estrito campo de atuação, os gestores estatais perceberam que as técnicas antigas já não surtiam os efeitos desejados contra atores não estatais, tais como terroristas, imigrantes ilegais e até mesmo membros de organizações criminosas transnacionais. Para que a estratégia pudesse se encaixar como solução aos novos desafios, e a partir da década de noventa, estes mesmos gestores e organizações internacionais passaram a contar com as atividades de organizações não governamentais (ONGs), “think-tanks” e empresas privadas interessadas em manter ou criar ambientes favoráveis a seus negócios.

Embora buscando a *formação de redes* de contatos e atividades interagências, os Estados ainda permanecem no centro das decisões mais importantes em matéria de gestão securitária de fronteiras. No entanto, cada vez mais, estes mesmos atores estatais passam a confiar algumas tarefas a instituições privadas (atores não estatais)<sup>451</sup>, o que também determina a formação de divisões mais especializadas dentro da estrutura oficial de controle de fronteiras e de segurança interna e externa. Da mesma forma, e para que sejam cumpridas as tarefas que surgem como desafio aos antigos aparatos securitários, os Estados passaram a formar novas agências, mais modernas e dinâmicas, integradas aos atores não estatais acima citados. Nessa nova fase, e conforme Krahmman, as decisões são tomadas em sua maioria por consenso e através de negociação, primando-se pela descentralização nesse desiderato.

Por outro lado, Andreas<sup>452</sup> aponta a simulação ou o aproveitamento de dados estatísticos por parte de agências governamentais nos Estados Unidos para que sejam abocanhados nacos de orçamentos, dando-se continuidade aos programas oficiais de controle de fronteira com o

---

<sup>451</sup> KRAHMANN, Elke. Conceptualizing security governance. **Cooperating and Conflict**, v. 38, n. 1, p. 5-26, 2003. Um dos exemplos dessa nova atitude em relação à governança em matéria de segurança, conforme já apontado acima no tópico “4.1.2”, foi a criação do Department of Homeland Security (DHS) nos Estados Unidos como resultado dos ataques terroristas de onze de setembro de 2001.

<sup>452</sup> ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 84. Dessa maneira, relata o autor que houve uma evolução considerável na importância das oitivas (justificativas) feitas perante o Congresso Nacional dos EUA por parte das instituições que têm interesse na manutenção dos programas de border security. Como exemplo, aponta a sequência das referidas oitivas (congressional hearings): a mesa diretora abre os trabalhos com uma fala sobre o flagelo das drogas, insistindo na vital necessidade de controle de fronteiras para impedir que mais substâncias ilícitas entrem em território estadunidense. Em seguida, outros componentes da mesa (do comitê) abordam o assunto, proferindo discursos diferentes, mas na mesma linha do primeiro que falou. Depois, são colhidos depoimentos de policiais que atuam na repressão ao narcotráfico na fronteira entre os dois países. Em tais depoimentos, tais servidores demonstram o quanto suas instituições avançaram, em apreensões e prisões, por exemplo, e indicam o que mais poderia ser feito se o governo investisse mais recursos em suas ações. Dessa maneira, não haveria tal interação quando se fala de orçamento, não haveria realmente atividades interagências, haja vista que o *Customs Service* ressalta apreensões e prisões feitas nos pontos de passagem pela fronteira, a DEA indica que deu prioridade aos trabalhos investigativos para a prisão de grandes narcotraficantes e o *State Department* sublinha o aumento da cooperação com os mexicanos para a segurança nas fronteiras.

México. Quer isso dizer que, mesmo que se tenha a ideia da importância das atividades interagências, ainda persistirá a busca constante por resultados individuais por parte das instituições que atuam na região, tudo na tentativa de justificar mais investimentos oficiais através da prestação de contas, mesmo que dissimulada. Até mesmo na União Europeia, com a recente modificação na estrutura para controle de fronteiras, a carência de atividades interagências acarreta problemas. Com a já anunciada criação do EBCG, os arquivos disponíveis na EUROPOL devem estar à disposição do sistema controlado e gerenciado pelo FRONTEX, sem o que não é possível dar conta das fiscalizações nos pontos de passagem pelos limites do bloco<sup>453</sup>. Dessa maneira, a atuação interagências na região de fronteira não pode ficar refém de apelos midiáticos.

Partindo-se do pressuposto de cooperação entre atores estatais e não estatais, e tratando sobre o modelo argentino, Despouy<sup>454</sup> indica que o sucesso de qualquer sistema de gestão securitária de fronteiras merece ser avaliado a partir da análise dos dados gerados pelas diversas equipes que atuam na região, ou seja, com pesquisas que possam demonstrar onde estão as falhas e o que pode ser feito para saná-las. Esses dados, no entanto, e já tratando do modelo brasileiro, devem ser recuperados por equipe ou instituição com responsabilidades “acima” das que foram delegadas às demais componentes do modelo securitário, isso para que o significado da palavra “accountability” seja respeitado. Ou seja, se não há obrigações e cobranças supraministeriais, a expressão “para inglês ver” ganha todo o sentido de falta de comprometimento e de simples cumprimento de metas *vazias* para a gestão securitária das fronteiras nacionais. Essa assertiva sobre a falta de “accountability” não colide com a necessária descentralização em núdulos de decisões regionais ou locais no que diz respeito ao controle de fluxos e à vigilância na faixa de fronteira, mas tem estrita relação com a fundamental existência de um centro decisório para reunião das informações, estabelecimentos de metas e cobrança por resultados.

Ainda tratando sobre as operações permanentes e os projetos governamentais para a

<sup>453</sup> PARKES, Roderick. **The internal-external nexus: Re-bordering Europe**. European Union Institute for Security Studies, 2016. (Brief, 28). Disponível em: <<https://bit.ly/2w5CatN>>. Acesso em 17 nov. 2016.

<sup>454</sup> ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Auditoría General de la Nación. **Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación Dr. Leandro Despouy**. El control en aduanas y fronteras. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vYCudH>>. Acesso em: 08 set. 2017. “Al igual que en cualquier ámbito de la acción estatal, es imprescindible partir de un diagnóstico y de un reconocimiento de la situación vigente para poder producir los cambios necesarios. Admitir que fallan los controles aduaneros y los ejercidos por las fuerzas de seguridad es un primer paso necesario para tomar medidas concretas y conducentes a una gradual reconstrucción del sistema. Describir detalladamente lo que funciona mal permite ver que las respuestas del Estado han sido inadecuadas o insuficientes y a partir de ahí comenzar a transitar un camino que aborde cabalmente la enorme complejidad del tema”.

gestão da região, é cediço que as tentativas de atuação interagências não obtiveram o sucesso almejado até o momento. Vigem no sistema brasileiro a chamada cultura da autonomia entre as instituições que operam na região fronteira. Apenas como exemplo, desde o PEF, as circunstâncias já apontavam para a ausência de marcos legais em relação à atuação em conjunto. Por isso, não foram assinados acordos de cooperação com as instituições participantes das operações (artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.496/11 – Plano Estratégico de Fronteiras), o que resumiu as atividades a atuações sazonais ou mesmo prolongadas, mas sem que houvesse realmente interligação entre as tarefas. Em relação aos Centros de Operações Conjuntas – COC’s e Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGI-Fron’s as informações são nada positivas. De acordo com os levantamentos feitos pelo Tribunal de Contas da União<sup>455</sup>, são ainda muito incipientes os níveis de participação dos órgãos que compõem o arcabouço securitário em tais fóruns. Nesse mesmo documento é citado que falta, na verdade, a análise da questão sob um viés gerencial, haja vista que o que foi chamado de “esforço cooperativo” deve ser coordenado por alguma instituição.

Mesmo os GGI-Fron’s, os quais foram instituídos para funcionarem como fóruns de discussão e planejamento as ações, é preciso apontar que estes não produzem outras ações integradas e têm sido utilizados tão-somente para encontros onde são trocadas informações entre os representantes, os quais, muitas vezes, não têm *poder decisório* para implementar algo de efetivo<sup>456</sup>. Esse poder decisório, ou a falta dele em relação aos integrantes dos GGI-Fron’s, é que determina a falência do modelo em muitos aspectos, isso porque os representantes das instituições que se fazem representar nas reuniões não possuem capacidade de determinar a alocação de recursos e o deslocamento de efetivos, por exemplo, o que esvazia o debate e faz com que, mais uma vez, cada instituição atue isoladamente, mesmo que pareça que há atuação em conjunto.

Nesse aspecto, seria possível admitir que os GGIs serviriam ou teriam a natureza de

---

<sup>455</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 11 abr. 2017. Na extração de alguns trechos do relatório, observou-se que “nota-se a apuração de um montante na ordem de 43,3% de entrevistados que responderam participarem eventualmente ou nunca das reuniões dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras criados pelos Estados. No COC, a conclusão é ainda mais preocupante, pois 83,3% dos entrevistados participam eventualmente ou nunca, incluindo-se nesse número todas as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, as quais, inclusive, estão impedidas de se juntar aos demais membros daquele fórum por ainda não terem assinado os respectivos acordos de cooperação, nos termos do art.7º do Decreto nº 7.496/2011”.

<sup>456</sup> NEVES, Alex Jorge das. **Plano Estratégico de Fronteiras, rumos e desafios da integração e cooperação em segurança pública no contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2ORQXPt>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

formar o central eixo central da estrutura nacional para gestão securitária. No entanto, esse objetivo não foi atingido em sua completude, mormente na região analisada no capítulo anterior.

Além disso, a formação de mais de uma “operação” permanente ou não dentro dos ministérios contribuiu para o esvaziamento do modelo como projeto interinstitucional. Assim, figura a *Operação Fronteira Blindada* (Secretaria da Receita Federal), ligada ao Ministério da Fazenda. Noticiada como ação permanente de combate ao contrabando, descaminho e pirataria, este projeto surge como parte do esforço do poder central em reduzir a entrada e saída de mercadorias irregulares pelos limites estatais brasileiros. Embora se falasse de tal operação, da Ágata ou da Sentinela como ações integradas no contexto do vetusto Plano Estratégico de Fronteiras, o que se vê é a ocorrência de ações isoladas<sup>457</sup>, com raríssimas atividades interagências. No Ministério da Defesa, a já citada *Operação Ágata*, a qual se resume a ações delimitadas *cronológica e espacialmente* ao longo de determinados pontos de passagem pelas fronteiras, em edições contingenciadas pela disponibilidade financeira e pela falta de efetivos, além da ausência de objetivos claros além do reforço da presença militar na faixa de fronteira. Ainda, indica-se que a atuação organizacional de outras instituições no contexto da Ágata é *deficitária*, sobressaindo a falta de integração das ações militares com funções de cada um dos órgãos envolvidos, ressaltando por isso a falta de preparo e de treinamento de alguns para as atividades ostensivas e de outros para a atuação em ações de inteligência e polícia judiciária. Por outro lado, durante os períodos em que os militares estão em atividade, as outras instituições permanecem cumprindo suas rotinas normalmente<sup>458</sup>. Ademais, exsurge desse contexto, a falta de autonomia dos comandantes militares locais para a tomada de decisões sobre o desenvolvimento de atividades interagências no âmbito da Operação Ágata, o que diminui o alcance das atividades,

No que tange à *Operação Sentinela*, a situação não se modifica. Mesmo que o Ministério da Justiça seja o mais indicado para tratar sobre o assunto “segurança pública” no modelo brasileiro, a falta de ações em conjunto que demonstrem resultados concretos e duradouros não deixa de ser um obstáculo a ser enfrentado. Embora seja permanente em sua nova configuração, organizando efetivos e distribuindo-os de acordo com necessidades em unidades de inteligência

---

<sup>457</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

<sup>458</sup> *Idem*.

na Polícia Federal, a Sentinela também padece da falta de compartilhamento de instalações físicas, equipamentos, veículos e outros recursos com as demais instituições. Esta carência determina a redução de ações integradas por causa das dificuldades de compartilhamento, o que diminui a capacidade operacional dos órgãos envolvidos.

Ademais, é possível apontar que os esforços do Ministério da Justiça esbarram, também, em fatores *intrainstitucionais*, exatamente como acontece com a Ágata. Conforme o TCU<sup>459</sup>, tratando sobre a organização do modelo securitário brasileiro para fronteiras:

A troca de informações é mais crítica, pois, na falta de uma disposição normativa, a relação de confiança entre os órgãos tem forte dependência do grau de relacionamento interpessoal – prejudicado pela alta rotatividade dos servidores designados para a região – e a necessidade de sigilo e/ou proteção das informações na área de segurança é rotineiramente utilizada como pretexto para não as compartilhar, mesmo em situações em que os benefícios superariam largamente eventuais desvantagens.

Conforme o trecho em destaque, a organização interna das instituições também não colabora ou não cria um ambiente favorável ao desenvolvimento de ações interagências no sistema brasileiro para gestão de fronteiras. Embora tenha ocorrido algum avanço nos últimos anos, pelo menos com o estabelecimento de metas e dos programas já mencionados neste estudo, ainda pende de melhor apresentação os reais resultados alcançados, isso para que os erros sejam corrigidos e os recursos disponíveis, melhores empregados. Custa ainda mencionar que tudo isso depende e muito do envolvimento mais próximo do Poder Executivo Federal, conforme citam Cope e Parks<sup>460</sup>, para que o *marco regulatório* do emprego das instituições federais seja aperfeiçoado, não só por meio de decretos, mas, também, em sede de “accountability”.

Recentemente, a Presidência da República baixou o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, o qual instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF. Tal programa tem por objetivos: I - integrar e articular ações de segurança pública da União, de

<sup>459</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017. Outro ponto interessante desse relatório é a constatação do que foi chamado de *baixo índice de institucionalização* de regras de atuação interagências nos projetos e regramentos oficiais sobre o assunto, ficando os contatos mais adstritos a vínculos interpessoais, os quais são influenciados fortemente pela “tendência de inércia” e pela “dinâmica de departamentalização” da Administração Pública brasileira. Ou seja, a setorização dos esforços, com cada instituição somente focada em cumprir as próprias metas, e com a mencionada tendência a não tomar iniciativas que acarretem aumento de atribuições e/ou maior emprego de efetivos, os quais não *lucrarão* nada a mais com estas atividades, as instituições componentes do sistema securitário se encaixam perfeitamente na visão oferecida por este relatório, dificultando e muito a atuação conjunta.

<sup>460</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security: the case of Brazil**. Washington D. C.: National Defense University Press, 2016. (Strategic Perspectives, 20). Mesmo assim, conforme aduzem os autores, a coordenação interagências no modelo brasileiro ainda é difícil e apresenta-se muito lenta.

inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima; II - integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I; III - aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e IV - buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF<sup>461</sup>. No entanto, ainda falta passar do *infinitivo* ao *gerúndio* nos verbos citados nos incisos do decreto citado, para que o planejamento se torne realidade.

Ademais, observa-se claramente no Brasil o movimento para que as lacunas no modelo securitário para gestão de fronteiras sejam preenchidas pelas Forças Armadas<sup>462</sup>, o que é facilmente percebido pelo aumento do emprego dos militares em questões internas e nas sucessivas fases da *Operação Ágata*, além do fortalecimento do programa SISFRON. No entanto, e mesmo que se admita a viabilidade desse modelo, ainda falta envolvimento dos militares no patrulhamento de fronteiras, o que obviamente inclui a realização de prisões em flagrante em contato com as polícias civis, com a Polícia Federal e com a demais forças policiais que atuam na faixa, mas principalmente com as polícias judiciárias, isso sem que se aborde as carências em treinamento para que práticas policiais sejam assimiladas dentro dos procedimentos adotados em barreiras e pontos de controle estabelecidos pelos militares.

Por isso, é dito que há carências de integração, mesmo que seja admitido a natureza de “sistema” dos programas governamentais, onde as deficiências de uma instituição devem ser cobertas pelas virtudes de outra e onde ações isoladas somente servem como método de cobertura para a ineficiência das ações pontuais e isoladas<sup>463</sup>. Todavia, mesmo que se escreva

---

<sup>461</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2rOoccr>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

<sup>462</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security: the case of Brazil**. Washington D. C.: National Defense University Press, 2016. (Strategic Perspectives, 20).

<sup>463</sup> “A execução de *programas governamentais* encerra uma ação sistêmica, política e técnica, em que a articulação interinstitucional, somada à capacidade de tomada de decisão, é ferramenta decisiva aos resultados pretendidos. Na verdade, isto é um exercício de governança salutar à qualidade do serviço público e aos seus resultados. Ações descontínuas e isoladas quando muito apaziguam por curto tempo a opinião pública e faz migrar o delito. O modelo distanciado e descontinuado de agir, por parte dos órgãos públicos, é vantajoso para a ação criminosa, pois, garante a reorganização a curto e médio prazo através de outras rotas de passagem e de outros componentes e técnicas de execução do delito. Ações coletivas, por sua vez, contribuem para a continuidade, a eficácia e legitimidade em razão do comprometimento das instâncias envolvidas”. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 31 out. 2017.

sobre atividades interagências na área de segurança pública no Brasil, há que ser ressaltada a existência de *diferenças marcantes nas atribuições de cada uma das instituições* envolvidas, diferenças estas que, se não impedem o exercício de trabalhos em conjunto, fazem surgir as evidências de “cobertor curto”. Essa é a realidade de um sistema que dividiu em fatias as tarefas das polícias Civil e Militar, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e dos outros atores securitários fronteiriços. Assim, crimes federais são investigados pela Polícia Federal, crimes comuns, pela Polícia Civil. A Polícia Militar atua ostensivamente, nas ruas, dando o primeiro atendimento em eventos criminosos e também atuando na manutenção da ordem pública. A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, patrulha e controla o tráfego em rodovias federais, não atuando em investigações. O que isso tudo significa na prática? Significa que, em investigações de contrabando de cigarros, por exemplo, a Polícia Civil, já bastante ocupada com o desenvolvimento de apurações em homicídios, roubos, furtos e diversos outros delitos encarados como “comuns” pela legislação, não vai separar parte de seu efetivo para atuar em tarefas investigativas que não lhe são afetas e que recaem sobre a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Receita Federal. Do mesmo modo, o foco principal da PRF e da PF serão os delitos transnacionais, ficando pendente a questão de atuação destas instituições em crimes que atingem as comunidades fronteiriças diuturnamente, mas que nada têm a ver com a proximidade ou localização junto aos limites estatais com outros países.

Essas diferenças impedem, e devem mesmo impedir, que “todos façam tudo” no complicado modelo securitário para fronteiras e mesmo para o intrincado sistema brasileiro de segurança pública. Quer isso também definir que, se um dos efetivos acima citados começar a desempenhar as funções de outra instituição, certamente deixará de cumprir com suas próprias atribuições. Ou seja, se policiais rodoviários federais passarem a atuar como Polícia Judiciária, cumprindo mandados de busca e apreensão em investigações do Ministério Público, as rodovias e as vias de acesso aos portos de entrada terão menor efetivo para os postos e delegacias da PRF. Do mesmo modo, se policiais civis atuarem em atividades ostensivas, fardados, as investigações criminais preliminares serão esquecidas ou demorarão muito mais. E até mesmo se as Forças Armadas forem empregadas para controle de portos de entrada ou patrulhamento de fronteiras, o que dizer do treinamento de combate, *atividade-fim* das tropas regulares? Esses argumentos deixam nítida a existência de uma grave lacuna no sistema brasileiro. Mesmo que se force a atuação interagências, haverá sempre a divisão de atribuições e de competências nos marcos jurídicos e regulatórios.

Dessa maneira, é possível afirmar que as dificuldades para a maior ocorrência de

atividades interagências para o controle securitário em fronteiras no Brasil encontra na separação de atribuições entre as instituições seu maior e mais objetivo obstáculo. Isso porque, se os índices de efetividade de um dos órgãos caírem ou se a fatia orçamentária deste começar a diminuir, toda ação conjunta sofre alterações. Uma das causas desse “fenômeno” é exatamente a *cobrança desordenada por resultados*, mesmo que estes sejam muitas vezes “maquiados”, por exemplo, por apreensões e prisões que nada têm a ver com as ações para controle e vigilância das fronteiras.

Outra causa muito presente é o uso de separação de competências para atribuir-se a outro ente federativo a responsabilidade pelo aumento da criminalidade, podendo essa artimanha ser utilizada por gestores em todo o território nacional<sup>464</sup>. Um dos argumentos geralmente utilizados é que as fronteiras estão “desprotegidas” e que a União Federal é quem deveria prover esse serviço. Como a União não “protege” as fronteiras, os grupos criminosos nas grandes cidades têm a acesso a armamento pesado e, por isso, a percepção de medo e de insegurança aumentam drasticamente<sup>465</sup>. Esses argumentos são *falaciosos* e representam, na verdade, uma das facetas da ausência de integração entre os mencionados entes federativos<sup>466</sup>, haja vista que *não será* com aumento de efetivos e de aparatos securitários junto aos marcos divisórios que as raízes da criminalidade nas áreas urbanas brasileira serão realmente atacadas. Ademais, indica-se claramente que o desejo por mais “proteção” e “segurança” nas fronteiras, para que as armas de fogo não caiam nas mãos de criminosos, bate de frente com o apoio prestado a projeto de lei que tramita no Congresso Nacional e que almeja abolir o Estatuto do

---

<sup>464</sup> RS É O SEGUNDO estado com mais chacinas em 2016. **G1**, 31 out. 2016. Jornal do Almoço Disponível em: <<https://glo.bo/2w22LaO>>. Acesso em: 31 out. 2017. Nesse programa televisivo, de grande audiência no Rio Grande do Sul, o Secretário Segurança Pública César Augusto Schirmer indica que o aumento de homicídios e de uso de armas de fogo para tanto, na Grande Porto Alegre e no Estado como um todo, é devido à falta de efetivos da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e até mesmo da Receita Federal nas fronteiras com o Uruguai e com a Argentina.

<sup>465</sup> VULNERABILIDADE nas fronteiras abre caminho para tráfico de arma e droga. Fragilidade da segurança também facilitou aumento das facções criminosas. **G1**, 25 jan. 2017. Bom dia Brasil. Disponível em: <<https://glo.bo/2kt4LRk>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

<sup>466</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 31 out. 2017.

Desarmamento<sup>467</sup>, com o afrouxamento das regras de permissão de porte de armas no país<sup>468</sup>.

E se na *seara interna* já se torna difícil a deflagração de atividades interagências, na *cooperação com as forças policiais estrangeiras* também não é dos melhores o cenário. Como será tratado adiante nesta pesquisa, cada um dos dez países limítrofes mantém uma ou mais instituições que fazem parte de seus sistemas securitários para a gestão fronteiriça, mas poucas delas conseguem estabelecer vínculos com os órgãos que integram a estrutura similar brasileira, até mesmo porque os modelos são díspares no que tange aos desígnios e às funções das instituições envolvidas<sup>469</sup>. Cita-se o caso da *Polícia Nacional Uruguiaia*. Atuando em toda a fronteira e também na segurança pública do país platino, a PNU tem que manter contato com a Polícia Civil no lado brasileiro em casos envolvendo a necessidade de investigações em crimes comuns, leia-se delitos não federais ou militares; com a Brigada Militar no que diz respeito aos processos operativos também em delitos comuns, tais como homicídios, roubos e abigeato; com a Polícia Rodoviária Federal no que concerne ao trânsito pelas rodovias federais brasileiras, já que, nas rodovias estaduais, quem atua é a Brigada Militar; com a Polícia Federal, se o objetivo for controle migratório, crimes federais e controle securitário de fronteiras; e, por fim, com as Forças Armadas e até mesmo com o Ministério Público (Federal ou Estadual), quando o vácuo de atribuições e funções for nítido o bastante para não permitir entender com quem falar ou a quem recorrer para solucionar problemas interfronteiriços, tão comuns na região e entre as cidades-gêmeas.

Em tal contexto, e dentro do espectro que define ações e responsabilidades, torna-se

---

<sup>467</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.722/12**. Disciplina as normas sobre aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições, cominando penalidades e dando providências correlatas. Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 1940 e revoga a Lei nº 10.826, de 2003. Rogério Peninha Mendonça - PMDB/SC, apresentado em 19/04/2012. Disponível em: <<https://bit.ly/11pUDhT>>. Acesso em 05/11/2017. Ainda, BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relator defende aprovação do Estatuto do Controle de Armas de Fogo**. Proposta aprovada por comissão especial revoga do Estatuto do Desarmamento e está pronta para análise no Plenário. 08 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2ro8FOA>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

<sup>468</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. **Atlas da Violência 2017**. Disponível em: <<https://bit.ly/2r00I7z>>. Acesso em: 05 nov. 2017. De acordo com esse estudo, o acesso e a maior disponibilidade de armas de fogo por parte da população aumentam e muito o número de homicídios. No entanto, o projeto em acima citado pretende permitir “que até indivíduos que respondam a processos judiciais por crimes violentos possam não apenas ter o registro de até seis armas de fogo, mas possam portá-las livremente no espaço público”.

<sup>469</sup> BRASIL. Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.096, de 18 de julho de 2017**. Promulga o Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, firmado em Montevideú, em 30 de maio de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mn0UHN>>. Acesso em: 27 jul. 2017. No que tange ao Uruguai e a outros países, é até possível encontrar marcos jurídicos que embasam a atuação em conjunto e a troca de informações, como é o caso do Decreto nº 9.096, de 18 de julho de 2017, o qual trata de acordo entre Brasil e Uruguai para fins de cooperação e troca de informações em matéria de segurança pública, o que tem evidente reflexo na gestão securitária da fronteira entre os dois países.

indispensável que todas as instituições envolvidas saibam de antemão quem lidera as ações operacionais e de inteligência, pelo que o citado esforço cooperativo poderá fazer mínimo sentido. Os resultados obtidos pelas chamadas operações permanentes, embora satisfatórios a curto prazo, não representam algo de sólido na obtenção de melhor controle de fronteiras no Brasil. O caráter “permanente” de operações que são desenvolvidas em fases, por exemplo, não denota a viabilidade do controle exercido em prazos mais longos. Esse posicionamento tem por fundamento o emprego da acima citada *geografia de fluxos*<sup>470</sup> como parâmetro para embasar atuações policiais e de segurança nacional na faixa de fronteira; quer dizer: um dos pilares de tais atuações está afixado no volume de apreensões de produtos ilícitos, no número de veículos abordados e em outros itens que “passam”, que fluem através dos limites brasileiros com países vizinhos. Então, não se fala exatamente em *permanência*, fala-se em sensação de segurança pelos resultados obtidos.

As evidências de que o sistema precisa passar por reformas são novamente trazidas pelo TCU. Em uma das constatações desse documento, lê-se:

Evidenciam-se, no entanto, obstáculos à unidade de esforços conjuntos dos órgãos que atuam na fronteira, em função de fatores políticos, institucionais, operacionais e legais como: as disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, que se somam aos respectivos interesses, muitas vezes antagônicos; a competição orçamentária; a busca das metas individuais pelas organizações, não raras vezes conflitantes com as necessidades ou objetivos das demais parceiras; os conflitos de competências, jurisdições e atribuições; as dificuldades de ajustamento mútuo, diante das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; as fricções de cargos e carreiras; e até mesmo as barreiras de ordem interpessoal.

Dentre estes “fatores”, resplandecem os de *natureza política*. As distorções causadas por assunção de cargos-chave por parte de agentes políticos sem o mínimo conhecimento acerca das necessidades reais para a integração entre as instituições envolvidas acirram a competição por maior fatia de poder, o que representa, ao fim e ao cabo, maior naco do orçamento público. Os resultados, esses não importam a longo prazo, haja vista que são os números de veículos abordados, volumes de apreensões e quantidade de presos que servem como parâmetros para o sucesso das políticas públicas de segurança para a faixa de fronteira.

Os fatores *institucionais* também representam enormes desafios às ações conjuntas. Não seriam exatamente “fatores”, mas, sim, disputas institucionais, podendo estas serem *internas* e

---

<sup>470</sup> MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014. p. 421. Segundo o autor, “A globalização econômica atinge a efetividade do poder estatal. [...] o declínio do poder dos Estados de implementar regulações nacionais estaria diretamente vinculado à erosão das fronteiras nacionais e do consequente aumento dos fluxos de vários tipos”.

*externas*. As *internas* são geralmente fruto de disputas ocasionais por realização de flagrantes ou de apreensões, nem sempre preservando o melhor momento para o desencadeamento da ação ou a oportunidade mais propícia à formação de elementos de prova. Desse modo, e somente como um dos vários exemplos que podem ser formulados, a ausência de concatenação de esforços podem fazer com que, dentro de uma mesma instituição, haja a perda de chances em uma apreensão ou operação feita ainda junto aos limites estatais ou na faixa de fronteira, quando, na melhor técnica, estas deveriam ser feitas no local de recebimento de cargas ilícitas pelo comprador. Já as disputas *externas* geralmente admitem a falta de comunicação voluntária de informações e de dados, a descoordenação interinstitucional para que o esforço conjunto não apresente resultados esperados e muitos outros atos que, no frígir dos ovos, representam a busca por exposição midiática e, conseqüentemente, por maior poder de persuasão junto aos escalões decisórios do governo central. A partir daí o erro interinstitucional se retroalimenta com o repasse de maior parte do orçamento público direcionado à gestão securitária de fronteiras para a instituição que “demonstrar” mais resultados, acirrando ainda mais a descoordenação, a competição orçamentária e a busca por metas individuais.

Continuando na análise do excerto retro citado, vicejam os *fatores operacionais*. Estes podem ser definidos como sendo aqueles que demonstram as influências das práticas *interna corporis* na condução de atividades interagências. As próprias culturas institucionais já figuram como primeiro obstáculo, considerando-se que cada um dos órgãos envolvidos desenvolve parte do que deveria, na verdade, estar condensado nas atribuições de uma só instituição. Isso quer dizer que, embora seja claro que seria quase impossível a uma polícia de fronteiras desenvolver todas as atividades que são desempenhadas pelo Estado na região limítrofe, há que ser considerado que, em matéria de gestão securitária, a *porta de entrada* para as atuações dos outros órgãos poderia ser, sim, as ações de um corpo constabular treinado e voltado somente para o desempenho destas funções.

Esses fatores operacionais também estão relacionados às diferenças gestadas por anos pelas forças que atuam na zona fronteira. Os modelos são vários e não se comunicam entre si tão facilmente. Um dos exemplos que podem ser trazidos é a impossibilidade de acesso a bancos de dados geridos pelas instituições envolvidas, o que dificulta e muito o exercício de atividades interagências. Outro ponto a ser considerado é a impossibilidade de acesso à rede rádio de outras polícias, prejudicando o repasse de informações consideradas necessárias aos trabalhos em conjunto. Ou seja, a falta de interoperabilidade também é pilar da carência de exercícios interagências.

Os *fatores legais* envolvidos na situação de controle fronteiriço também são parte das dificuldades encontradas. Embora esse assunto tenha sido tratado nesta pesquisa em outra oportunidade, é sempre interessante novamente mencionar que as divisões de competências entre as esferas municipais, estaduais e federal não deixa de ser um entrave ao desejado trabalho em conjunto. Ora os crimes são de *competência estadual* e, para atuar, a Polícia Federal necessita de autorização do Ministro da Justiça<sup>471</sup>. Ora, são delitos de competência federal, fazendo com que as policiais estaduais, embora possam atuar, deixem de fazê-lo para não se afastarem de suas outras diversas atribuições. Quer dizer, o sistema de competências e as divisões existentes acabam por enredar os órgãos policiais, o que também exerce forte influência na cooperação interfronteiriça com as instituições policiais do outro lado da linha.

Ao lado disso, a necessidade de sigilo das informações, a falta de confiança entre as instituições, o corporativismo e a insuficiência de efetivos, aliados à competição orçamentária, à busca de metas individuais pelas instituições, aos conflitos de competência, às dificuldades de ajustamento mútuo, aos problemas relacionados às fricções de cargos e carreiras e às barreiras de ordem interpessoal exercem muita influência na incapacidade do modelo securitário brasileiro em desenvolver atividades interagências. Ocorre que as estruturas existentes não podem se anular mutuamente, como reforça RAZA<sup>472</sup>, o que acontece no modelo atual<sup>473</sup>. Na verdade, é exatamente essa assertiva que molda todo este tópico, haja vista que, atualmente, a anulação mútua descontrói qualquer tentativa de atuação conjunta, levando cada ator a tentar demonstrar que merece mais prestígio no momento da repartição de orçamentos públicos.

Nesse contexto, e para fechar esse tópico, necessário apontar que o desinteresse ou os impedimentos que dificultam essa atuação também têm relação com as diferenças entre as funções dos próprios atores envolvidos no que tange à *produção de inteligência*. A

---

<sup>471</sup> BRASIL. Poder Legislativo. **Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002**. Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1o do art. 144 da Constituição. Disponível em: <<https://bit.ly/1Idcgkj>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

<sup>472</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

<sup>473</sup> HÜBNER, Marcos Roberto Weber. **Fronteiras do Brasil**: a busca pela integração e interoperabilidade das políticas governamentais. 2015. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015. De acordo com esse autor, “a aplicação inadequada de recursos causa retrabalhos e desperdícios ao erário. Entender o que cada Ministério está fazendo e se existe sinergia entre eles, diminuirá ou eliminará etapas que serão adequadamente exploradas em todas as suas vertentes com foco na complexidade do assunto. Se os efeitos produzidos pelas normas legais que regulam essa “política” geram os resultados a que se propuseram e revelam se correspondem aos anseios dos estados fronteiriços e conseqüentemente ao Brasil.

desconstrução acima mencionada é vinculada à insistência em tentar atrelar atividades de polícia às funções de segurança nacional. Demonstra-se esse ponto exatamente pela transformação de assuntos estritamente corriqueiros na área de fronteira, como contrabando e descaminho, em temas de defesa e de controle do território para fins de segurança militar. Por esse motivo, assuntos de polícia são transformados em problemas de Estado. É certo que as agências policiais e militares não devem ser impedidas de promover a formação de conhecimento acerca da criminalidade fronteiriça, mas o uso destas informações, além de ser tratado em nível de inquérito policial ou de processos penais nos casos concretos, pode ir além. É a chamada *inteligência policial*, a qual tem como principal objetivo dar conta de dados que surgem a partir das prisões em flagrante, das apreensões de mercadorias ou itens na fronteira ou, principalmente, pelas investigações realizadas pela Polícia Judiciária, possibilitando a melhor distribuição de efetivos e, no caso brasileiro, favorecendo a resolução de casos criminais correlatos em mais de uma unidade da Federação.

Mas, além disso, deve ser mencionado que a definição da rede retro mencionada somente ocorrerá se houver um canal comum de comunicação entre as agências envolvidas. E essa rede tem que ter um “nódulo” ou vários deles para que as informações sejam tratadas e possam ser utilizadas de maneira eficiente<sup>474</sup>. Esse *ponto de contato* entre os atores envolvidos na gestão securitária brasileira poderia ser preenchido pela polícia de fronteiras, formando o que foi chamado no sistema estadunidense de *intelligence-led policing*, sistema que tem no DHS o seu ponto central de contato entre todas as agências que fazem parte da gestão securitária naquele país<sup>475</sup>. Nesse modelo, o DHS recebe os dados gerados pela rede de agências que fazem

<sup>474</sup> DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e segurança pública na fronteira gaúcha. *Revista Geonorte*, v.7, n.1, p.1095-1115, 2013. N. especial. Os autores denotam que “As forças de segurança se dedicam ao chamado *intelligence led policing*, conjunto de atividades policiais com base na coleta e análise de informações a montante, ultrapassando a função de inquérito criminal tradicionalmente considerada como o coração dos assuntos de polícia”.

<sup>475</sup> ESTADOS UNIDOS. Department of Justice. Bureau of Assistance Information. **Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture**. Disponível em: <<https://bit.ly/2f5kd5C>>. Acesso em: 09 dez. 2017. Segundo o relatório, “Intelligence-led policing is a collaborative enterprise based on improved intelligence operations and community-oriented policing and problem solving, which the field has considered beneficial for many years. To implement intelligence-led policing, police organizations need to reevaluate their current policies and protocols. Intelligence must be incorporated into the planning process to reflect community problems and issues. Information sharing must become a policy, not an informal practice. Most important, intelligence must be contingent on quality analysis of data. The development of analytical techniques, training, and technical assistance needs to be supported.” (O *Intelligence-led policing* é um empreendimento colaborativo baseado em operações de inteligência aprimoradas e policiamento orientado para a comunidade e para a resolução de problemas, fundamentado naquilo que as ações operacionais consideraram benéficas comprovadamente por anos. Para implementar o *Intelligence-led policing*, as organizações policiais precisam reavaliar suas políticas e seus protocolos atuais. A inteligência deve ser incorporada no processo de planejamento para refletir problemas e questões que afetam a sociedade. O compartilhamento de informações deve se tornar uma política, não uma prática informal. Mais importante, a inteligência deve depender da análise

parte do sistema e, após as devidas análises, fornece como “produto” o *conhecimento* necessário à doutrina de segurança prevista pelo governo central, ou seja, repassa às agências informações que podem uniformizar a ação do Estado e até mesmo prevenir os atores privados<sup>476</sup> sobre ameaças. Mesmo assim, indica-se que, atuando nos diferentes níveis decisórios (local, regional e federal), o DHS também mantém equipes próprias de investigação e de intervenção, possibilitando o preenchimento de lacunas porventura identificadas durante a solução das questões observadas, isso muito além de investigações criminais isoladas ou operações limitadas geograficamente.

Essas investigações criminais e as operações citadas no parágrafo anterior são bastante recorrentes na faixa de fronteira brasileira. Ocorre que, no Brasil, as funções de investigação criminal não são corretamente utilizadas para fins de produção de inteligência, o mesmo valendo para assuntos relacionados à atuação da Receita Federal, da Polícia Rodoviária Federal, das polícias estaduais, das Forças Armadas e, até mesmo, das guardas municipais no que diz respeito às ditas operações limitadas geograficamente. Ou seja, a rede não se forma porque não existe *ponto de contato* entre as agências para que isso ocorra e as instituições envolvidas não têm maiores informações sobre a situação das demais no que tange a esse contexto. Esta ausência ou carência de dados sobre a atuação do “outro” relativiza a cooperação a casos em que há obrigação de atuar em conjunto, isso somente por curtos períodos ou em operações pontuais.

Dessa maneira, propõe-se a criação da Polícia de Fronteiras tendo como uma de suas funções a formação de um eixo central no sistema de controle fronteiriço, em atuação permanente e coordenada com as demais instituições.

### 7.1.2 A atuação constabular entre portos de entrada

As tarefas de controle e de vigilância nos limites estatais no Brasil não são simples, haja vista a já aclamada extensão das fronteiras e as vicissitudes dos países vizinhos. Assim, definir

---

de qualidade dos dados. O desenvolvimento de técnicas analíticas, treinamento e assistência técnica precisa ser fomentado e apoiado). Tradução livre.

<sup>476</sup> Em relação à difusão a atores privados (empresas particulares e outros), é importante ressaltar que, por se tratarem de alvos agora também preferenciais de grupos terroristas, estes passaram a fazer parte do sistema estadunidense para gestão securitária da região de fronteira, atuando lado a lado com as agências estatais responsáveis por tal atividade. Dentre as empresas privadas que passaram a receber informações estão aquelas relacionadas com a produção de alimentos, de energia, hospitais, empresas de transporte e até mesmo as redes bancárias e do sistema financeiro dos Estados Unidos. Vide ESTADOS UNIDOS. Department of Justice. Bureau of Assistance Information. **Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture**. Disponível em: <<https://bit.ly/2f5kd5C>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

o tipo de fiscalização que se deseja para os limites estatais parte da mesma forma de acurada análise sobre a estrutura existente e sobre os objetivos que se querem como atingidos em caráter regional, nacional e continental. Dessa maneira, vislumbra-se a possibilidade de emprego de forças militares ou civis, seja para questões de segurança contra agressões estrangeiras, inteligência estratégica ou repressão à criminalidade, seja para questões imigratórias ou aduaneiras. Em tal contexto, merece reflexão a ideia de que, nos dias atuais, são raros os casos de conquista e conseqüente perda de territórios por meio de guerras ou conflitos armados de menor intensidade que justifiquem o isolamento e proteção militar da faixa de fronteira.

Por isso, surgem discussões acerca da criação de *polícia de fronteiras* para as atividades acima indicadas, instituição constabular que exerceria o patrulhamento da região e atuaria como *força constabular* (constabulary force), tarefa atualmente inclusa nas atribuições da Polícia Federal do Brasil. Ressalte-se, todavia, que não há consenso sobre a criação e o emprego de tais instituições por aqui, devendo ser observado que as discussões simplesmente não avançam. O que também deve ser levado em conta é a dúvida que paira sobre as funções de tais entidades como parte da estrutura securitária na região. Ou seja, não se define de forma clara e efetiva se esses grupamentos fazem parte do aparato policial, se as atividades devem ser concentrar em controle alfandegário ou migratório ou se devem ser empregadas como primeira barreira a possível invasão estrangeira. A principal confusão, nesse sentido, forma-se no que diz respeito ao possível emprego de contingentes de fronteira em atividades de segurança pública ou quanto à correta definição do que vem a ser segurança nacional e sua relação com controle de criminalidade na região fronteira.

Sobre o tema da formação da Guarda de Fronteira, considera-se essencial também a abordagem à questão da *constabularidade* de sua atuação, com o que se evitaria a demasiada securitização da zona fronteira e dos serviços públicos que devem ser prestados. Embora o termo *constabular* não exista no idioma português, é possível resumir seu significado como sendo a formação de militares para o exercício das funções policiais, o que claramente tem relação, inclusive, com trâmite de mercadorias e pessoas por pontos de passagens. A estrutura hierarquizada, menos rígida do que a militar, serve para amenizar a ideia de “inimigo” e de “combate”, comumente observada quando se fala em narcotráfico e outros delitos flagrados em tais regiões. Por isso, a atuação dessa guarda deve ser mais próxima ao que hoje se vê nas polícias militares brasileiras, nas polícias rodoviárias, e, não, em relação às Forças Armadas em si, *ultima ratio* em temas de segurança nacional.

A atuação nas faixas de fronteira por parte da guarda em tela reduz a necessidade de

emprego de grande contingente de policiais e militares nestas funções, aumentando, por conseguinte, a disponibilidade de servidores federais<sup>477</sup> em outros pontos do país ou mesmo nas próprias atividades na fronteira, mas de forma *complementar*. Ademais, é cediço que o moderno uso de tecnologias para vigilância entre portos de entrada, tais como sensores e drones, acaba por facilitar os trabalhos das instituições responsáveis, liberando efetivos para o exercício de outras tarefas em outros pontos do território. Ou seja, não seria mais necessária a disposição de policiais em cada ponto da fronteira terrestre para que fossem alcançados os mesmos resultados.

As já mencionadas opções pela *mobilidade e reatividade* no modelo brasileiro também fundamentam a desnecessidade de aumento exacerbado de servidores e “proteção” de cada porto de entrada. A noção de que não há um “inimigo” a combater, as questões de aproximação e integração, ao invés de defesa e isolamento<sup>478</sup>, já precipitam a opção por formação policial, embora constabular, optando-se pela imposição de disciplina militar, mas, como dito, dentro dos padrões de atendimento ao público, fiscalização e controle de cargas, funções de polícia de imigração e atividades similares. Assim, embora importante, o controle militar já não basta para cumprir todas as funções da guarda de fronteira.

As definições do que deve ou pode ser realizado por “constabulary forces” atesta a razão de ser da formação de tais instituições em países com grandes extensões territoriais. Dentre tais funções, destacam-se: poder de polícia (o que inclui o poder de realizar prisões em flagrante como dever, poder de revistar carros, pessoas e volumes que entram e saem da zona fiscalizada, etc.), poder de controlar a entrada e saída de pessoas de sua área de atuação, dever de manter a ordem e dever de exercer funções militares quando acionadas para tanto.

A ideia da necessidade de emprego de forças militares regulares no controle de limites estatais pode ser mitigada pela análise do que, por exemplo, foi desenvolvido pelos romanos na Bretanha. A partir do Muro de Adriano, construído na fronteira com bárbaros do norte da ilha, foram estabelecidos fortes e torres. No entanto, mesmo que se tenha a percepção comum de que tal construção tinha como objetivo manter os bárbaros fora dos limites do império, como força de ocupação e não de propriamente de estabelecimento de controle policial, há estudos que definem a utilização de diversos portões juntos aos fortes acima mencionados como vias de

---

<sup>477</sup> É o que pensa Roberto Troncon, então Superintendente da Polícia Federal em São Paulo, conforme entrevista publicada no portal Consultor Jurídico. POLÍCIA Federal não pode ser eficiente com tantas atribuições. **Consultor Jurídico**, 19 out. 2014. Eficiência policial. Disponível em: <<https://bit.ly/ZD0nE8>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

<sup>478</sup> CASTRO, Sérgio Duarte de. Palestra. Secretário de Desenvolvimento Regional, representando o Ministro de Estado da Integração Regional. Projeto apoio aos diálogos setoriais União Europeia – Brasil no II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira. Tabatinga/AM, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2OUUnGU>>. Acesso em: 25 out. 2015.

passagem<sup>479</sup>. Tais portões permitiam a entrada e saída de pessoas e mercadorias, quer isso dizer, o Muro de Adriano permitia e era utilizado para controlar o comércio entre os romanos e os povos bárbaros no norte da Bretanha. Por isso, também é possível considerar outras funções para a construção em tela, a qual se estendia por 120 km. O controle do comércio funcionava lado a lado com o pagamento de taxas e com a necessidade de serem evitados o contrabando e a imigração. Todavia, o que mais interessa ao estudo nesse ponto é observar que o Império Romano mantinha de 500 a 1000 soldados em cada um desses portões e fortes contíguos, sendo que não se tratavam de legionários, mas, sim, de assim chamadas tropas auxiliares, compostas por infantes e cavalarianos.

A utilização de tropas auxiliares já denota, portanto, que a concepção de comércio e de controle, sem necessariamente representar uma ameaça de combate aos bárbaros, representava claramente a ideia de *constabularidade*. Dessa forma, a manutenção do supramencionado efetivo nas proximidades dos pontos de passagem pelo muro garantia a indispensável segurança, não aos limites estatais contra combates imediatos e conquistas a serem realizadas por forças militares bárbaras, mas, sim, em proteção ao comércio.

Nesse ponto, deduz-se que o Brasil não conta com uma força constabular que opere na defesa de suas fronteiras, não sendo possível atestar que o modelo atual contenha tais características. Sendo país de abrangência continental, revela-se que, da mesma forma que os demais países com tais dimensões, os Estados Unidos foram obrigados a adotar o uso de força constabular para servir de espinha dorsal de seu mecanismo de controle de fronteiras. O mesmo pode ser dito em relação a Rússia e a China.

No caso brasileiro, as funções de controle de imigração e de fiscalização contra a ocorrência de crimes é atribuição da Polícia Federal Brasileira, como acima foi indicado. Um modelo similar foi adotado pela Alemanha, país que desmilitarizou tais atividades, colocando-as da mesma forma sob o comando de instituição similar. Todavia, bom ser ressaltado que o território alemão é bem menor do que o brasileiro.

Quanto ao controle alfandegário, este é coordenado pela Receita Federal do Brasil, sendo que, conforme recente estudo publicado<sup>480</sup>, a situação de tal atividade merece maior atenção. No que diz respeito ao controle sanitário, este é feito pela ANVISA e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assim, a carência de uma força constabular que

---

<sup>479</sup> PHELPS, James R.; DAILEY, Jeffrey; KOENIGSBERG, Monica. **Border Security**. Durham: Carolina Academic Press, 2015. p. 34.

<sup>480</sup> GODOI, Rafael Neves; CASTRO, Sérgio Ricardo Moreira de. **Fronteiras abertas: um retrato do abandono da aduana brasileira**. São Paulo: SINDIRECEITA, 2011.

tenha como atribuição específica a proteção de fronteiras ainda permanece como empecilho para as esperadas melhoras em tal campo. Além disso, não só a atribuição deve ser específica, mas, também, a formação deve sê-la. Não se poderia pensar em efetivo controle de tais zonas por instituições que não se dediquem integralmente a fazê-lo.

Merece destaque, nesse contexto, o papel das Forças Armadas, as quais possuem treinamento e equipamentos que podem agregar valores a esta discussão. Os militares passaram a desempenhar papel importante no planejamento do Governo Federal para a fronteira. Por isso, a Operação Ágata conta com a atuação de diversas instituições, sob o comando das Forças Armadas, para fiscalização e controle em pontos de passagem. Os resultados das oito fases de tal operação podem ser consultados facilmente através da *webpage* criada para divulgação, sendo certo que a maior presença nas fronteiras, mesmo que em pontos específicos e por tempo determinado, faz com as apreensões sejam maiores, que haja maior sensação de segurança e que os resultados apareçam como forma de justificar a fase seguinte da operação.

Há quem diga que o deslocamento dos militares de suas atribuições constitucionais para que também atuassem na segurança pública trouxe à tona a urgência em se apresentar alguma resposta à sociedade brasileira, ávida por sentir que o país tem controle sobre o que entra e sai por seus limites. Todavia, a presença de militares nas zonas de fronteiras também provoca discussões sobre a viabilidade da formação de força institucional criada para atuar especificamente em tais áreas. Afinal de contas, mesmo que se conceda poder de polícia a tais servidores para que atuem nessas regiões, sua formação principal não é voltada para isso, representando claramente que há vácuo a ser preenchido em matéria institucional.

Em relação à Operação Sentinela, os aspectos observados sobre as adaptações feitas ao planejamento podem também indicar que há sempre resultados quando se aumentam as atividades na região-alvo. Os reforços de efetivos e, principalmente, a concentração de investigações policiais sobre grupos criminosos transnacionais acabam por trazer também melhores indicadores em apreensões e prisões. A equação se resolve com maiores investimentos, com maior efetivo para presença e investigação na fronteira.

Observa-se que a Operação Sentinela mantém muitos pontos de contato com a Operação Ágata, sendo que ambas claramente pretendem dar conta da citada demanda de maior controle sobre o que ocorre nas fronteiras. Para ambas, o tema “segurança pública” ressalta-se dentre os demais objetivos, não se caracterizando a segunda, coordenada pelo Ministério da Defesa, como um esforço para a proteção do território contra ameaças externas. Vê-se, por isso, que o principal discurso é aquele que imputa às carências na fiscalização de fronteiras o aumento das

taxas de crimes nas regiões metropolitanas, chegando-se ao ponto de atribuir à falta de controle a ocorrência de balas perdidas em grandes centros<sup>481</sup>.

A normatização para emprego das Forças Armadas com poder de polícia na zona de fronteira também repisa o argumento de que Ágata e Sentinela fazem parte do mesmo objetivo do Governo Federal em combater a criminalidade e responder aos apelos por maior sensação de segurança. Analisando-se o que consta da Lei Complementar nº 136/2010<sup>482</sup>, vê-se claramente que as Forças Armadas atuarão na repressão do foi conceituado como crimes ambientais e transfronteiriços<sup>483</sup>, revelando-se nesse contexto que, feita a prisão em flagrante, condutores e conduzidos devem se apresentar à Polícia Judiciária para os trâmites legais. Nada mais é do que o mesmo papel desempenhado pelas polícias militares estaduais na mesma região.

Nesse sentido, observou-se também a criação de destacamentos de patrulhamento de fronteiras por parte das polícias estaduais, como, por exemplo, o DOF no Estado do Mato Grosso do Sul. Justamente pela demanda acima referida, muitas unidades da Federação acabaram por empregar parte dos efetivos das polícias militares para realizar tarefas de fiscalização e controle das fronteiras. É o caso do Rio Grande do Sul, o qual criou, através do Decreto nº 52.536/2015, a Companhia de Operações de Fronteira da Brigada Militar, a Coordenadoria de Investigações do Departamento de Polícia do Interior da Polícia Civil e o Núcleo de Perícias de Fronteira do Instituto-Geral de Perícias.

Em relação ainda ao sistema do Estado do Mato Grosso do Sul, observa-se que as operações do DOF, de cunho constabular, demonstram que há sim um vácuo a ser preenchido

---

<sup>481</sup> “Para o antropólogo Paulo Storani, ex-capitão do Batalhão de Operações Especiais (Bope) da Polícia Militar (PM), a disputa entre facções é comum e constante, e a única forma eficaz de combater o crime é policiar as fronteiras e evitar a entrada de armas e drogas. “A Polícia Federal se preocupa mais com o tráfico de cigarros do que com o de drogas ou armas, talvez porque cigarro tenha um imposto alto. Pode-se combater o crime no Rio, mas ele é alimentado pelas drogas e armas que entram ilegalmente pelas fronteiras. É lá que isso precisa ser combatido. Não adianta apreender armas e drogas no Rio se esses produtos continuam entrando (no País), porque assim o crime vai continuar”, alertou.”. RIO já tem 14 casos de bala perdida em dez dias. **Estado de Minas**, 26 jan. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2BnffiA>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

<sup>482</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2w27bhU>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

<sup>483</sup> Os crimes transfronteiriços a que nos referimos são aqueles que ocorrem devido à entrada ou saída de produtos dentro do país, sejam estes produtos legais entrando de forma ilegal, ou então produtos ilegais. Como exemplo da entrada de produtos legais entrando no país de forma ilegal temos o crime de descaminho, onde produtos que poderiam entrar normalmente no Brasil, porém após realizados todos os trâmites legais e pagos todos os impostos devidos. Verificamos abaixo a tipificação do crime no Código Penal. MARINHO, Bruno Costa. Mudanças trazidas ao poder de polícia das forças armadas por intermédio da Lei Complementar 136, de 25 de agosto de 2010. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 13, n. 81, out 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2KNzEwu>>. Acesso em: 05 jan 2015.

a nível federal. Tanto é assim que, ao ser realizada uma prisão em flagrante por policiais militares em patrulhamento pela faixa de fronteira, preso e possível apreensão são encaminhados para a Delegacia de Repressão aos Crimes de Fronteira (DeFRON), repartições da estrutura da Polícia Civil daquela unidade da Federação. Ou seja, a constabularidade não é exercida pela polícia judiciária, sendo salutar a divisão em tela para facilitação dos trabalhos na região<sup>484</sup>. O fator presença na fronteira é exercido pela Polícia Militar, aumentando a fiscalização e o controle.

Deve ser observado que a Polícia Federal não detém dentre suas atribuições a obrigação de realizar o *policiamento ostensivo* na região de fronteira. Exerce, precipuamente, as funções de Polícia Judiciária da União<sup>485</sup>. Por isso, estabeleceu-se com base nas previsões do já superado PEF a necessidade de atuação das polícias estaduais no patrulhamento ostensivo nos respectivos Estados. Para tanto, seria preciso que o Governo Federal arcasse com os custos de tal operação, o que foi previsto pela ENAFRON e está na pauta do novo governo no poder central do país quando da elaboração desta pesquisa.

Aduz-se de qualquer forma que, para patrulhamento da região, torna-se necessário treinamento e disciplina militares básicos, sem o que não se poderia pensar em efetivo controle e vigilância. Tal assertiva encontra assento nas demandas geradas pela própria natureza das zonas de fronteira brasileiras, muitas vezes isoladas e de difícil acesso, por outras bastante movimentadas e com intensa circulação de pessoas. Dessa forma, é incompatível com a formação do funcionalismo civil nacional as atividades que são inerentes a qualquer guarda de fronteira mundo à fora. Mesmo que se indique que policiais federais, servidores da Receita Federal ou policiais rodoviários federais possuem capacitação para exercerem suas funções nas faixas fronteiriças, não se pode olvidar que efetivo controle exige permanência em locais e horários não compatíveis com regimes de trabalho que preveem pagamentos extras e escalas de serviço não condizentes com a disciplina que se exige em tais regiões.

---

<sup>484</sup> Ocorre que há necessidade de diligências investigativas após a lavratura dos flagrantes, sendo estes efetuados pela Polícia Militar. As investigações, a cargo da Polícia Civil, são revestidas de outros instrumentos, diferentes dos que são utilizados pelos servidores militares estaduais. Por isso, o que interessa ao Brasil é a manutenção da presença constabular na faixa de fronteira, também representada pelos trabalhos da Polícia Militar nos patrulhamentos.

<sup>485</sup> Esse também é o entendimento de recente decisão judicial no TRF1 (Tribunal Regional Federal da 1ª Região) acerca de cassação de liminar em ação proposta pela Advocacia Geral da União (AGU) em questões envolvendo o patrulhamento em terras indígenas na região amazônica. Segundo a decisão atacada, somente a Polícia Federal poderia realizar atividades de patrulhamento ostensivo em tais zonas, o que foi rechaçado com a cassação efetiva da liminar, sob os argumentos de que a PF não tem efetivos e treinamento para tanto, considerando-se, ainda, a extensão das regiões a serem patrulhadas. Vide LEITÃO, Matheus. AGU quer cassar liminar que obriga policiamento da PF em terras indígenas no Amazonas. **G1**, 08 fev. 2018. Blog do Matheus Leitão. Disponível em: <<https://glo.bo/2nPMi5g>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

Assevere-se, ainda, que as Forças Armadas são a única instituição que dispõe de efetivo e estrutura para patrulhar a região de fronteira atualmente<sup>486</sup>, sem muitos custos adicionais, os quais certamente seriam enfrentados se fossem recompostos os efetivos da Polícia Federal, da Receita Federal e da Polícia Rodoviária Federal para o exercício da mesma tarefa. Dessa forma, a criação da *Polícia de fronteiras*, com treinamento constabular e de presença constabular, passaria pelo uso das estruturas das Forças Armadas para a região, dispensando maiores gastos e suprimindo as lacunas existentes.

Tal ação constabular também deve ser levada em consideração quando se trata de patrulhamento e vigilância em áreas de proteção ambiental. Tidas como zonas tampão, as reservas indígenas e parques, geralmente demarcadas em regiões remotas podem vir a favorecer a circulação de grupos criminosos, os quais, certos da ausência de fiscalização, formam e utilizam rotas que atravessam as demarcações, sem que seja possível exercer controles em estradas ou limites estatais. Por isso, conforme indicado por ERFANI<sup>487</sup>, em zonas de proteção ambiental, na fronteira sul dos Estados Unidos, os policiais dos parques acabaram por serem treinados e armados com o objetivo de também atuarem no programa Homeland Security (DHS), haja vista a circulação de quadrilhas especializadas na inserção de “indesejáveis” naquele país.

De qualquer forma, é preciso apontar que as mudanças nas estratégias para gestão securitária das fronteiras após o final da Guerra Fria demonstraram que, antes de evitar que o “inimigo” entre nos limites estatais, papel exercido proeminentemente por forças militares, a função das guardas de fronteiras é policiar tais limites, controla-los e, de maneira estruturada e sistematizada, permitir a passagens de pessoas, bens e mercadorias que atenderem aos requisitos legais<sup>488</sup>. Não se trata mais de simplesmente bloquear os acessos ou de forçar a militarização.

Os fundamentos para estas assertivas podem ser encontrados no já mencionado

---

<sup>486</sup> OLIVEIRA, Marco Aurélio M. de; SANTOS, Manix G. dos. Mato Grosso do Sul e os desafios de segurança pública em suas fronteiras: distâncias entre as alta e baixa políticas. *Século XXI*, Porto Alegre, v. 7, n.2, p. 95-110, jul./dez. 2016.

<sup>487</sup> ERFANI, Julie A. Murphy. Whose security? Dilemmas o US border security in the Arizona-Sonora borderlands. In: BRUNET-JAILLY, Emmanuel (Ed.). *Borderlands: comparing border security in North America and Europe*. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007. p. 57.

<sup>488</sup> ANDREAS, Peter. *Border games: policing the U.S.-Mexico divide*. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 152. O autor ainda relata que: “Prohibited cross-border flows are increasingly perceived as threatening to the autonomy, social cohesion, and sometimes even the identity of national political communities. And it is the policing apparatus of the state that is expected and empowered to maintain the boundaries between insiders and outsiders, to enforce law and order, and to project at least the appearance of securing national borders.” (Os fluxos transfronteiriços proibidos são cada vez mais percebidos como ameaças à autonomia, à coesão social e às vezes até à identidade das decisões políticas nacionais. E é o aparelho policial do Estado que é indicado e capacitado para manter os limites entre *insiders* e estrangeiros, para fazer cumprir a lei e a ordem e projetar pelo menos a aparência de fronteiras nacionais seguras). Tradução livre.

Relatório de Auditoria (Tomada de Contas nº 014.387/2014), do Tribunal de Contas da União. Interessante notar que o citado relatório traz pontos importantes acerca da realidade na gestão securitária das fronteiras no Brasil. De acordo com os parâmetros indicados, e embora caiba à Polícia Federal o exercício das funções de polícia de fronteira por determinação constitucional, tal instituição não exerce diretamente essas atividades. Conforme consta, não há sequer regulamentação ou mesmo qualquer detalhamento sobre o que deve ser feito por policiais federais nessas funções, não se sabendo se se trata somente de atividades inseridas nas atribuições de Polícia Judiciária da União (investigativas) ou se se trata também de policiamento ostensivo ao longo dos limites estatais. Em tal contexto, merece ser ressaltado que a Polícia Federal não possui treinamento constabular para atuação em zonas limítrofes, sendo nada comum o patrulhamento ou mesmo a vigilância nas regiões citadas, isso na forma mais adequada de prestação desse serviço.

A partir da edição do Plano Estratégico de Fronteiras, o qual, conforme DORFMAN<sup>489</sup>, tinha maior aprofundamento em seus parâmetros para a segurança pública do que em outros campos, houve algum avanço, mas não de modo significativo. Embora a autora indique três possíveis causas para o interesse do governo em implementar tal estratégia, citando, inclusive, a realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014 como fonte de interesse em proteção e mudanças na estrutura para tais zonas, é de se notar que provavelmente ações como o PEF tiveram fundamento em promessas de campanha eleitoral a partir de acalorados debates nas eleições de 2010. Esse ponto, inclusive, é ressaltado pela autora.

O citado plano, envolvendo principalmente Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, passou a ser a principal referencial para o desenvolvimento de políticas públicas para a faixa de fronteira em matéria de segurança. Segundo consta, tinha como principais objetivos “neutralizar o crime organizado, reduzir os índices de violência e intensificar a presença estatal na região”<sup>490</sup>. No entanto, não são citadas especificamente quais são as atribuições de cada um dos órgãos públicos envolvidos. Por isso, acredita-se no emprego de uma força constabular original como forma de incrementar a presença junto aos limites estatais e, da mesma forma, patrulhar as regiões entre os portos de entrada. A *constabularidade*, então, assimila-se ao modelo proposto justamente por se tratar de característica intermediária entre a *disciplina*

---

<sup>489</sup> DORFMAN, Adriana. ENAFRON e suas materializações no Rio Grande do Sul. In: MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider (Org.). **Fronteiras e relações Brasil-Uruguaí**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 199.

<sup>490</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

militar e a *versatilidade* do serviço público civil, o que vem ao encontro do que é necessário para o patrulhamento em locais isolados e a permanência em postos e portos de fronteira ao longo dos limites estatais.

Exatamente por esse motivo o subtópico admite que, mais do que a presença nos portos de entrada, medida não menos importante, é preciso considerar a permanência nas regiões entre estes, conforme já indicado nos capítulos iniciais da pesquisa. E essa presença é construída com a disposição de unidades policiais ou constabulares na faixa de fronteiras, de onde se espera que os efetivos saiam para patrulhar a região, trazendo aos portos de entrada oficiais os fluxos que, por quaisquer motivos, não tenham por lá passado.

### 7.1.3 As lacunas e as sobreposições existentes

A responsabilidade de controlar mais de dezesseis mil quilômetros de fronteiras é tarefa hercúlea para qualquer instituição brasileira. Contando-se os pontos de passagem e as funções inerente à faixa em si, é notório que a situação atual é totalmente insustentável. Por isso, e conforme já indicado no presente estudo, apela-se para o emprego de tropas regulares na repressão a crimes transfronteiriços e transnacionais na faixa de fronteira, concedendo-se poder de polícia a tais servidores para que passem também a atuar como se policiais fossem. Todavia, até o momento da elaboração destas pesquisas, os resultados não foram animadores, com pouquíssimas ações repressivas e, quando desempenhadas, feitas de maneira sazonal e midiática.

As propostas de modificação da estrutura atual e sucessivos planos e projetos do Governo Federal esbarram em diversos fatores conjunturais para que alcancem resultados minimamente favoráveis. Um deles, senão o maior dos problemas, é a carência de efetivos em todas as instituições que fazem parte do sistema gerencial brasileiro para as fronteiras, isso em função da extensa região a ser fiscalizada<sup>491</sup>. Ademais, é notório o desinteresse na repressão por parte das autoridades nos países vizinhos em cooperar e aumentar o número de apreensões de volumes encaminhados ao território brasileiro. Dessa maneira, pela configuração atual e em matéria de prestação do serviço “segurança pública”, há a *presença* dos órgãos envolvidos nas operações permanentes, a Receita Federal, a Polícia Federal e, como dito acima, os destacamentos estaduais de controle de zonas de fronteira. Embora possa parecer inapropriado,

---

<sup>491</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. #EuFiscalizo - 15 Fronteiras do Brasil. **Youtube**, 03 mar. 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/2Mz6DX0> >. Acesso em: 28 set. 2017.

a presença das policiais militares estaduais em tais regiões atende ao que se propõe nesta pesquisa, haja vista o que já se tem em perspectiva com a atuação dos citados destacamentos<sup>492</sup>.

Deve ser levado em consideração que os policiais civis e militares que atuam nas regiões de fronteira geralmente são conhecedores das zonas de atividades de contrabandistas, narcotraficantes e outros criminosos, podendo ser bastante útil tal conhecimento quando se fala em largas extensões de terra em fronteiras secas a serem fiscalizadas. Ademais, parte do efetivo das forças estaduais já se encontra sediado em locais próximos aos limites, o que se traduz em maior continuidade das atividades<sup>493</sup> sem necessidade de atendimento a remanejamentos, constantes remoções e pagamentos de indenizações.

Na tentativa de trazer a discussão sobre a segurança de zonas de fronteiras no Brasil para o centro dos debates, necessário se faz também pensar em mudanças. E tais mudanças também virão com a ideia de maior integração<sup>494</sup>. E essa integração não pode simplesmente se traduzir em esporádicas atividades operacionais ou na sazonalidade das operações permanentes. Isso também vale para a presença do Estado através dos diversos órgãos que compõem o confuso emaranhado de instituições que se responsabilizam pelas funções governamentais nas fronteiras brasileiras. O ponto principal de discussão que servirá para guiar este tópico será o seguinte: nenhum dos órgãos oficiais, estabelecidos ao longo dos séculos de existência dos limites estatais nacionais, tem como função *precípua* a atuação nas faixas de fronteira. Quer isso dizer que tanto Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e Forças Armadas, como as polícias estaduais não tem como missão principal guardar/fiscalizar as fronteiras brasileiras, sendo claro que possuem outras tantas que ocupam grande parte de seus

---

<sup>492</sup> Vê-se, por exemplo, o que se tem como “missão” do Departamento de Operações de Fronteira – DOF, no Mato Grosso do Sul: “Realizar continuamente o policiamento ostensivo motorizado itinerante na faixa de fronteira com o Paraguai e a Bolívia, nos municípios conflagrados pelos problemas da fronteira e em alguns pontos nas divisas com os Estados de São Paulo e Paraná, para coibir de forma preventiva ou repressiva os crimes peculiares da região, ou seja, combater as práticas delituosas do tráfico de drogas e de armas de fogo, roubo/furto de veículos, cargas, contrabando/descaminho, crime ambiental e outros.”. Disponível em: <<https://bit.ly/2Lerj5l>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

<sup>493</sup> É o caso da Companhia Independente de Policiamento e Operações de Fronteira (CIPOFron), da Polícia Militar do Paraná, a qual tem por missão, “Combate e repressão aos ilícitos cometidos nas regiões de fronteira e de divisa com o Estado do Paraná, coibindo enfaticamente os crimes relacionados ao tráfico de armas e de drogas, através de operações terrestres, aéreas, aquáticas e ribeirinhas, conforme Missões determinadas ou Planos de Operações estabelecidos pelo Comandante-Geral da PMPR”. Disponível em: <<https://bit.ly/2vU1x1l>>. Acesso em: 26 jan. 2015. Pela maior aderência aos locais de fronteiras, as polícias militares começam a fortalecer seus destacamentos para fiscalização em tais regiões em grande parte do território.

<sup>494</sup> Deve ser ressaltado o esforço feito pelo Governo Federal com a ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras). Tal estratégia tem por conceito “Conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais.”. Disponível em: <<https://bit.ly/2vWvvRy>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

efetivos e direcionam seus recursos para outros pontos no país. Pensar dessa forma em um país com as dimensões continentais como o Brasil, só por si, já denota a necessidade de reestudo do caso. Não que se impeça a atuação desses órgãos de modo absoluto em atividades de colaboração como vem acontecendo com as operações permanentes acima citadas, mas as políticas públicas de segurança já demonstraram que, mesmo com incentivos, há resistência por parte de servidores em atuar no que já ficou caracterizado no imaginário popular como “zona inóspita”.

A fixação de efetivo por tempo mínimo em tais regiões criou o que pode ser chamado de política de *barganha* institucionalizada<sup>495</sup>. Oferecem-se vantagens pecuniárias, maior contagem de tempo de serviço e melhores condições, como moradia e alimentação, e, em troca, os servidores aceitariam permanecer por períodos maiores, mas limitados, na fronteira. A par dos esforços oficiais, ainda são parcos os resultados, haja vista a exagerada rotatividade de servidores nesses locais, o que sem dúvidas gera prejuízos aos trabalhos de prevenção e de investigação policiais. O conhecimento da região em que se atua é essencial em matéria de fiscalização, controle e vigilância.

Por isso, além da *presença* na região de fronteira, mesmo naquelas consideradas “menos inóspitas”, fala-se principalmente em *permanência* nestes locais para que seja possível a formação de profissionais experientes em lidar com os problemas e prontos para os desafios que surgem a cada dia. E a permanência em municípios que nada oferecem em conforto, vida social, oportunidades educacionais e saúde não se manterá somente com indenizações de fronteira. É preciso mais que isso; é preciso acrescentar ao arcabouço institucional brasileiro, no que tange à segurança pública, a ideia de *multiplicidade*.

A multiplicidade de forças de fiscalização e controle na região merece ser discutida, portanto, com maior profundidade e atenção. Segundo Bayley<sup>496</sup>, países com a atuação de múltiplos órgãos no que chamou de atividades de policiamento podem ser divididos em dois grupos: aqueles com sistemas *multiplamente coordenados* e outro grupo com os que mantêm sistemas *multiplamente descoordenados*. Os primeiros persistem em treinar e equipar força policial com atuação em parte do território, independentemente de onde seja, apesar de também manterem outras forças policiais que desenvolvem seus trabalhos em áreas específicas. Já em relação aos países de sistema multiplamente descoordenados, mais de uma força policial detém

---

<sup>495</sup> FISCAIS da Receita e servidores que atuam em áreas de fronteiras protestam por indenização. **Folha de São Paulo**, 25 nov. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2nMMtyj>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

<sup>496</sup> BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Polícia e sociedade, 1). p. 71.

a capacidade de atuação sobre áreas do país.

Quanto o primeiro modelo, o citado autor cita o exemplo da França, em que a *Police Nationale* detém a missão de patrulhar cidades com mais de dez mil habitantes, deixando para a *Gendarmerie* a função de cuidar do resto. Em relação ao segundo modelo, Bayley cita os Estados Unidos como o modelo mais extremo no que tange à multiplicidade de forças atuando no território, o que gera a *sobreposição descoordenada*. Essa multiplicidade teria sido elogiada no modelo italiano, ressaltando-se a competição entre os órgãos como salutar (salvaguarda da liberdade).

Por isso, não se descarta no Brasil que a formação de uma polícia de fronteiras, ou de uma guarda nacional<sup>497</sup>, acabará por açambarcar *nacos* de atribuições de algumas das instituições atualmente responsáveis por tarefas na zona de fronteira. Esse ponto é pacífico. Por outro lado, no entanto, há possibilidade de manutenção de um modelo adaptado de multiplicidade descoordenada, aos moldes do sistema estadunidense, o que já pode ser observado no embrião gerado pelas operações permanentes Sentinela e Ágata.

A partir desses argumentos, aponta-se que a estrutura para segurança pública no Brasil em suas fronteiras, a grosso modo, conta com forças policiais investigativas (Polícia Federal e Polícias Cíveis dos Estados), e com instituições de policiamento ostensivo (Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e polícias militares das unidades da Federação). No contexto apresentado, pergunta-se: qual órgão ou instituição realizaria as funções de policiamento ostensivo em nível federal juntos aos limites estatais? Importaria, desse modo, dizer que a divisão de tarefas entre instituições de segurança nas fronteiras deve girar em torno do eixo formado pela criação de uma guarda especializada, aos moldes do que existe em países com as dimensões territoriais do Brasil. Quer-se ressaltar que as tarefas principais seriam desempenhadas pela citada guarda, com os demais órgãos atuando de forma complementar, fechando-se o modelo com a prestação de vários serviços públicos em matéria de fiscalização, controle e segurança pública.

Fica também claro que grupos criminosos mais experientes, cientes pelas constantes transmissões pela imprensa televisiva, pelos jornais e pela Internet, somente aguardam que os efetivos deixem a região para passarem com os carregamentos ilícitos que transportam durante o ano inteiro. Quer dizer, já se delimitou no jargão policial que somente os desavisados acabam

---

<sup>497</sup> Essa foi a matéria tratada na PEC nº 534/2002, a qual criaria se aprovada a guarda nacional no sistema securitário brasileiro. BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 534/2002. Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/2PpLznT>>. Acesso em 07 nov. 2017.

por “cair” nas barreiras montadas nas operações permanentes e, diga-se de passagem, é raro o emprego de desavisados em grupos criminosos mais estruturados. Observa-se, como foi também visto, que já se instala uma certa confusão de atribuições entre os órgãos oficiais que desenvolvem atividades de fiscalização nas zonas de fronteiras brasileiras, ora havendo fiscais da Receita Federal armados e perseguindo veículos transportando cigarros contrabandeados, ora havendo *drones* da Polícia Federal fazendo o mesmo em voos na mesma região. Há, muitas vezes, sobreposição de métodos e de meios<sup>498</sup>, desperdiçando-se efetivo e verbas públicas, mas nem sempre se obtendo melhores resultados. Não se trata de sobreposição descoordenada, como mencionado, mas, sim, de sobreposição desorganizada, uma das fontes dos problemas enfrentados atualmente na gestão securitária de fronteiras no Brasil.

Como apontado alhures, e mesmo que várias instituições desempenhem alguma função no controle/fiscalização de fronteiras no sistema nacional, nenhuma delas o faz de modo precípua, ou seja, não há quem se dedique somente a esta atividade, mesmo no que tange ao controle migratório, fator de similar destaque quando se imagina algo sobre fiscalização em fronteiras. A proposta, desse modo, gira em torno da criação de uma polícia nacional, dedicada ao desempenho de tarefas hoje a cabo de diversas instituições, mas sem que sejam o foco principal delas, por mais repetitivo que possa parecer a reafirmação desse argumento.

Já se tentou apresentar solução parcial com a criação do foi chamado de *Guarda Fardada* no âmbito da Polícia Federal<sup>499</sup>. Tal proposta foi rechaçada pelos sindicatos, os quais alegavam que tal guarda desvirtuaria o papel da instituição no desempenho de suas funções<sup>500</sup>. A medida provisória que criava os cargos acabou arquivada e o assunto ainda pende de maior reflexão, haja vista a problemática envolvendo a questão de efetivo, de indenização de

---

<sup>498</sup> “A atuação de forças federais em matéria de segurança pública, mesmo a pedido do governador, interfere na autonomia estadual, pedra angular do princípio federativo.” in ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das forças armadas e outras questões militares**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. p. 90.

<sup>499</sup> MP cria guarda ostensiva fardada na Polícia Federal. **Estadão**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MW4PaM>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

<sup>500</sup> No entanto, na segunda quinzena de 2018, o Diretor-Geral da Polícia Federal anunciou a retomada das discussões em torno dessa matéria, inclusive citando que se trata de nova abordagem ao projeto do Governo de Fernando Henrique Cardoso sobre a “guarda fardada”. Vide REIS, Jéssica. PF pode lançar concurso para cargo de policial a nível médio. Profissionais atuariam em funções consideradas de menor complexidade. **Diário de Minas**, 19 de jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2vyqBLf>>. Acesso em: 20 jan. 2018, e também SEGÓVIA quer trocar Força Nacional por ‘Guarda da PF’. **O Antagonista**, 15 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MsDzEA>>. Acesso em: 20 jan. 2018. Neste último registro, constam palavras do Diretor-Geral da Polícia Federal, Fernando Segóvia: “O custo da Força Nacional é muito alto e sempre causa impacto negativo naqueles estados que precisam abrir mão do pessoal que vai apoiar outro estado. A pedido do presidente, o ministro me pediu algumas ideias. Então, sugeri a retomada de um projeto da época do Fernando Henrique, que é a criação de uma guarda fardada. Para essas atividades, você não precisa de um policial de nível superior. Amanhã, vou conversar com os presidentes das associações e sindicatos da PF para ouvir sugestões. Na proposta inicial, falava-se num contingente de 6 mil homens. ”.

fronteiras e de *terceirização* das funções policiais federais. Deve ser observado, no entanto, que há já movimento para atuações em conjunto entre a Polícia Federal e as polícias militares estaduais, o que pode ser conferido pelo grande número de apreensões e prisões em parceria. Fala-se, quase, em forças-tarefa permanentes, tudo amenizado pela falta de efetivo do primeiro órgão, combinado com a conquista de maior atuação, desejo do segundo.

O que precisa de maior reflexão são as vantagens que poderiam ser aproveitadas com a estruturação da Polícia de fronteiras no Brasil. A partir dessa constatação, sopesando-se prós e contras, mais fácil seria tecer considerações sobre a viabilidade, sobre os custos e acerca da formação de mais uma instituição armada de abrangência nacional. A criação de tal guarda é viável, seguramente melhor do que a divisão de outros órgãos para atuação parcial nas fronteiras<sup>501</sup>. Esta viabilidade advém das próprias carências demonstradas pelo modelo atual, o qual sequer poderia ser chamado de modelo pela falta de objetivos definidos a respeito da função de cada uma das forças componentes. Mesmo que se fale sobre *multiplicidade descoordenada*<sup>502</sup> como método de emprego de forças de fiscalização e policiamento, não há como alcançar o status de modelo sem ao menos impedir que duas instituições acabem por atuar na mesma área, fazendo a mesma atividade ou que, muito pior, outras com a mesma atribuição nada façam.

Os custos na criação, treinamento e manutenção da Polícia de fronteiras certamente poderia ser o principal empecilho à aprovação de qualquer projeto nesse sentido. Até mesmo mais forte do que o corporativismo de alguns sindicatos, os quais mantêm grupos de pressão e permanentes *lobbies* no Congresso Nacional, os gastos e custos de manutenção podem travar o advento dessa instituição.

Todavia, também dispendiosas são as operações permanentes e foram os investimentos

<sup>501</sup> O projeto de criação de uma Polícia de Fronteiras já está na pauta de discussões no Ministério da Justiça e do Congresso Nacional, principalmente pelas dificuldades enfrentadas nos debates para fixação de policiais federais nas zonas de fronteira. Nesse sentido, “Ministério da Justiça estuda criar corpo permanente de polícia nas fronteiras. Karine Melo. Repórter da Agência Brasil. Brasília. O ministro da justiça, José Eduardo Cardozo, reconheceu hoje (15) que a fixação de policiais em áreas de fronteiras é uma tarefa difícil. Segundo ele, o custo alto e a dificuldade de moradia e de os policiais visitarem os parentes são fatores que contribuem para a rotatividade do efetivo nesses locais. Sem dar detalhes, Cardozo adiantou que o Ministério da Justiça está discutindo a criação de um corpo permanente de polícia nas fronteiras. As declarações foram feitas durante audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Para incentivar policias federais a atuar em áreas limítrofes, o ministro lembrou que está em discussão na Câmara dos Deputados um projeto que cria um adicional de fronteira. A mesma proposta prevê a construção de residências nesses locais. Segundo o ministro, a proposta enfrenta dificuldades porque alguns deputados querem incluir outros policiais, além dos federais, no texto. *Edição: Talita Cavalcante.*” MELO, Karine. Ministério da Justiça estuda criar corpo permanente de polícia nas fronteiras. **JusBrasil**, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2N8ksfE>>. Acesso em 30 jan. 2015.

<sup>502</sup> BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Polícia e sociedade, 1). p. 71.

do *Plano Estratégico de Fronteiras*. A formação da Guarda de Fronteira, adaptando-se o modelo das polícias estaduais já utilizado para a convocação da *Força Nacional de Segurança*<sup>503</sup>, poderia baratear e muito o primeiro impacto orçamentário, deixando-se as adaptações ao modelo ideal ditarem os custos vindouros durante os primeiros anos. Essa foi a concepção do então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, o qual pretendia modificar a formação e o modo de atuação da FNSP para que passasse a ser empregada em policiamento ostensivo e preventivo, dando prioridade às fronteiras secas. Para tanto, o plano seria aumentar os efetivos de mil e quinhentos homens para quinze mil<sup>504</sup>. Mas, mesmo que se considere essa possibilidade, o exercício de funções de controle e de vigilância na região sem a criação e consolidação de uma instituição voltada *exclusivamente* para tanto não surtiria os efeitos desejados, haja vista a incompatibilidade da atuação da Força Nacional de Segurança com *tarefas mais duradouras*, sem que tenham sido criados cargos públicos e planos de carreira. A FNSP, por sua concepção, é empregada em situações pontuais e por breve período<sup>505</sup>, sem que haja previsão de consolidação de sua atuação em funções permanentes, tal como o controle e a vigilância em fronteiras terrestres.

Além disso, deve ser reforçada a *incompatibilidade* de atuação por falta de treinamento da FNSP para tanto. O policiamento ostensivo e preventivo, principal característica do exercício das funções da referida força, não revela conhecimento sobre o *controle de fluxos* junto a limites territoriais, nem mesmo sobre atuação subsidiária em controle migratório ou aduaneiro, o que indica que não se revela factível essa possibilidade.

Observa-se que, ciente das deficiências vigentes e conforme já mencionado no subitem “4.4”, o Governo Federal sinaliza com a possibilidade de criação de um cargo de nível médio na estrutura da Polícia Federal para atendimento a parte das demandas da gestão de fronteiras. No entanto, mesmo que se concretize tal intenção, ainda assim o sistema deve passar por modificações, haja vista a permanência de vácuos e sobreposição de atuações no âmbito das

<sup>503</sup> Este tópico foi trazido por Marco Aurélio Chaves Cepik, Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEEI/UFRGS, durante breve orientação nos corredores da Faculdade de Economia da UFRGS no primeiro semestre de 2014.

<sup>504</sup> MINISTRO da Justiça Alexandre de Moraes: mudaremos totalmente a Força Nacional. **Defesa.net**, 10 jul. 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/2MCCTfr>>. Acesso em: 07 set. 2016. Ainda, segundo o Ministro: “O País não produz cocaína. A maconha consumida aqui vem do Paraguai. O tráfico de armas, que até sete anos atrás era só no Rio de Janeiro, agora está em São Paulo, Porto Alegre. Esse armamento vem da Venezuela, pois comprou muito da Rússia nas últimas décadas e acaba vendendo clandestinamente. E todos os crimes graves têm relação: ou com tráfico de entorpecente ou com tráfico de armas. É necessária uma integração e coordenação por parte da União, que tem mecanismos que complementam os Estados e municípios.”

<sup>505</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento da Força Nacional de Segurança Pública. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/forca-nacional>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

atividades de alguns dos órgãos que atuam nas zonas fronteiriças. As influências são várias e as questões sindical e corporativista afloram em cada eleição geral ou quando algumas categorias se sentem prejudicadas. Por isso, os Auditores da Receita Federal querem a criação de força funcional específica para apoiar suas atividades e obter porte de arma ostensivo e extensivo a seus servidores, enquanto a Polícia Rodoviária Federal sinaliza que, apesar de ser a Polícia Federal a força prevista para o policiamento de fronteiras, conforme a Constituição Federal, é a PRF quem, de fato, fiscaliza os limites estatais e a faixa fronteiriça em regime de plantão durante as vinte e quatro horas do dia<sup>506</sup>. Em relação às Forças Armadas, e considerando-se o recorte espacial da pesquisa, por exemplo, fica claro que o Exército não mantém pelotões especiais de fronteira nessa região, como ocorre nos demais arcos (central e norte)<sup>507</sup>, mesmo que continue a realizar fases da Operação Ágata. Ou seja, enquanto não houver solução que satisfaça as necessidades de ostensividade, prontidão e de presença, as instituições que atuam no modelo securitário continuarão a tentar justificar as requisições por maior efetivo, por maior participação e por mais benefícios salariais, mesmo que o atendimento a estes seja contraproducente ao final das contas.

A partir desse entendimento, verifica-se que as peculiaridades do policiamento em fronteiras merecem ser analisadas sob a ótica da formação dos servidores que lá atuam. Isso porque a proximidade com o limite territorial exerce forte influência em como lidar com questões de segurança pública das localidades situadas junto a linha que divide os países e, ainda, com os crimes transfronteiriços<sup>508</sup>. Por isso, indica-se que a necessidade de treinamento

---

<sup>506</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>507</sup> COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security: the case of Brazil**. Washington D. C.: National Defense University Press, 2016. (Strategic Perspectives, 20). Relatam os autores que “The main security concerns in the midwest and south are drug trafficking, including marijuana, and smuggling. The range of contraband items is different, emphasizing firearms, explosives, cigarettes, pharmaceuticals, and vehicles. With the relocation of many Brazilian army units to the Amazon, there is less military presence on land. There are no special border platoons at strategic locations. Security is mainly in the hands of law enforcement. The challenge the police face in this region, from a Brazilian perspective, is exacerbated by semi-lawless areas in Paraguay, the under-policing of Uruguayan and Argentine frontiers, and the growing role of Brazilian organized crime gangs such as the First Capital Command (Primeiro Comando da Capital, or PCC) as the drug traffickers in neighboring countries.” (As principais preocupações de segurança no meio-oeste e no sul são o tráfico de drogas, incluindo maconha, e o contrabando. A gama de itens de contrabando é diversa, abrangendo armas de fogo, explosivos, cigarros, produtos farmacêuticos e veículos. Com o deslocamento de muitas unidades do Exército Brasileiro para a Amazônia, há menos presença militar em terra em algumas regiões. Não existem pelotões fronteiriços especiais em locais estratégicos. A segurança é principalmente concentrada nas mãos dos órgãos policiais. O desafio que a polícia enfrenta nesta região, de uma perspectiva brasileira, é exacerbado por áreas semilegais no Paraguai, o policiamento das fronteiras uruguaia e argentina e o crescente papel das gangues no crime organizado brasileiras, como o Primeiro Comando da Capital ou PCC, da mesma forma que traficantes de drogas de países vizinhos). Tradução livre.

<sup>508</sup> OLIVEIRA, Marco Aurélio M. de; SANTOS, Manix G. dos. Mato Grosso do Sul e os desafios de segurança pública em suas fronteiras: distâncias entre as alta e baixa políticas. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 7, n.2, p. 95-

específico para lidar com essas diferenças é parte dos problemas atualmente enfrentados.

## 7.2 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À CRIAÇÃO DA POLÍCIA DE FRONTEIRAS NO BRASIL

No tópico anterior, foram trazidos alguns argumentos que, a princípio, justificariam a decisão de formação de uma guarda nacional dentro do sistema securitário brasileiro para gestão das fronteiras terrestres. A partir do destaque dado à existência de uma lacuna no atual modelo, foi trazida ao debate a carência de atividades interagências entre as instituições que fazem parte do mencionado sistema, não se descartando, ainda, a também presente sobreposição de funções e de atribuições na faixa de fronteira, o que acarreta obviamente desperdício de recursos públicos e má prestação dos serviços.

A criação de uma nova instituição dentro da estrutura securitária brasileira representa novos encargos, novos custos e, principalmente, compartilhamento de atribuições antes vinculadas a outros órgãos do mesmo sistema. Por isso, mesmo que tenham sido apresentados projetos para tanto, há sérios argumentos que fundamentam a desnecessidade dessa medida. Esta ausência de fundamento gira em torno de diversos fatores. Alguns destes são atrelados a questões orçamentárias, outros são baseados até mesmo na viabilidade do modelo existente atualmente. Ainda, apontam-se as consequências da criação de uma nova força militarizada para controlar e vigiar a zona fronteira, o que aumentaria o distanciamento e dificultaria a integração da região com o país vizinho e com o restante do território do qual faz parte.

Mas, por que aumentar a securitização da fronteira brasileira? Qual os verdadeiros motivos para a renitente tentação em estabelecer pontos de controle em estradas, determinar a instalação de obstáculos, câmeras e de sistemas de vigilância? Segundo Andreas<sup>509</sup>, em obra sobre as atividades de controle da fronteira entre o México e os Estados Unidos, chega a ser tentadora a ideia de vincular a falta de controle de um Estado sobre suas fronteiras pelo volume de atividades de contrabandistas na região. É exatamente isso o que ocorre em diversos pontos da fronteira brasileira. Todavia, é notório que, com raras exceções, é da natureza dos limites estatais a *porosidade*, os vários meios de passagens entre os países existem e existirão, mesmo

---

110, jul./dez. 2016. É o que foi chamado pelos autores de diferenças entre a “baixa política”, vigente e atuante nas questões cotidianas de qualquer região fronteira, e a “alta política”, atrelada que está ao que o poder central e as autoridades públicas regionais entendem sobre a situação da região, mesmo não estando estas em contato direto com o dia-a-dia da comunidade.

<sup>509</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 22.

que os Estados alardeiem total controle sobre suas fronteiras. Ou seja, sempre haverá passagem ou tentativa de passagem de produtos, mercadorias, pessoas e bens, restando aos governos centrais decidirem como lidarão com estes fatos.

É o que também assevera Thomson<sup>510</sup>, quando indica que, com raras exceções, nunca houve um controle absoluto ou pelo menos confiável de um Estado sobre tudo o que passa por suas fronteiras. Por isso, o controle efetivo sobre a gestão dos limites é muito mais *mito* do que *realidade*, representando na verdade apenas um modo de legitimar o poder estatal sobre o território. De qualquer forma, a situação persiste no Brasil e merece atenção, até mesmo para que não se tenha o uso do “problema” fronteira para fins políticos e corporativos. Nesse contexto, é preciso apontar que, em relação ao fluxo de pessoas, produtos e bens pelas fronteiras, observa-se que, em 2012, mais de 71% (setenta e um por cento) dos turistas que entraram no território nacional o fizeram por meio de aeroportos e portos, o mesmo valendo para a circulação de produtos alfandegados<sup>511</sup>. Analisando esses dados é possível apontar que a entrada pelas fronteiras terrestres (ou mesmo por via fluvial) não representa grande parte do problema a ser considerado em matéria de fluxo de mercadorias e de pessoas, o que impacta diretamente no modelo securitário a ser estruturado para a gestão de fronteiras no país.

Em decorrência, diz-se que o sistema é *viável*. Passa-se, então, aos principais argumentos encontrados pela pesquisa.

### 7.2.1 A viabilidade do modelo existente

O sistema brasileiro de controle de fronteiras é viável, bastando passar por algumas modificações para que passe a apresentar melhores resultados. Eis o principal argumento encontrado pelas pesquisas nesta obra em relação aos que não concordam com o surgimento de mais uma força policial na região, baseado principalmente na necessidade de maior atenção por parte do governo central para as questões fronteiriças no país.

A partir de análise prática e dos dados fornecidos por algumas unidades da Federação em relação ao modelo securitário atual, o qual foi adaptado e moldado à realidade regional da fronteira em regiões determinadas, é possível, sim, trazer argumentos que embasam a inconsistência do projeto de criação de uma polícia de fronteiras no Brasil. As discussões e os

---

<sup>510</sup> THOMSON, Janice. State sovereignty in International Relations: bridging the gap between theory and empirical research. **International Studies Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 213-233, Jun. 1995.

<sup>511</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras**: Relatório-Síntese. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

debates avançam e o Governo Federal, em parceria com os governos estaduais, busca soluções para as questões de segurança pública, muito embora não haja ainda nada de concreto em relação a tal projeto. Em 2016, os chefes dos Três Poderes se encontraram para tratar sobre a crise na segurança pública do país<sup>512</sup>. Nesse encontro, foi proposto que, através de acordos no âmbito do MERCOSUL, policiais poderiam cruzar as fronteiras para realizar a prisão de criminosos no território alienígena<sup>513</sup>. Em 2017, outra reunião para tratar sobre o mesmo assunto, em Rio Branco, no Estado do Acre<sup>514</sup>. Nesse, governadores dos Estados que estão localizados nas fronteiras brasileiras acusaram a responsabilidade do Governo Federal pela segurança em fronteiras. Em uma das edições televisivas de jornal regional<sup>515</sup>, o Secretário de Justiça e Cidadania do Rio Grande do Sul indicou que as armas de fogo usadas por criminosos e o poder de fogo por eles alcançado no Estado são consequência da ausência de policiais federais, de policiais rodoviários federais e de fiscais da Receita Federal na fronteira com o Uruguai e com a Argentina. Assim, percebe-se que, na busca de soluções, as unidades federativas acabaram por aumentar sua participação na gestão fronteiriça, mesmo que ainda clamem por maior atuação da União Federal, tudo com base no clamor pela entrada de contrabando e pelo suposto descontrole sobre os fluxos nas regiões atingidas.

Indica-se, todavia, que há correntes que reforçam a hipótese de que o aumento nos controles de fronteira serve, em alguns casos, somente para também incrementar a estrutura clandestina existente em qualquer limite territorial no mundo para passagem de pessoas, bens e mercadorias de um lado para outro<sup>516</sup>. Ou seja, incrementa-se o aparato repressivo na gestão securitária e, conseqüentemente, os “preços” dos produtos e “taxas” cobrados pela passagem nos limites estatais serão também aumentados, gerando maiores lucros. Com maiores lucros, as associações criminosas obtêm maior poder de barganha para corromper servidores públicos, para pressionar agentes políticos, para adquirir mais veículos de transporte, para arrematar

---

<sup>512</sup> RAMALHO, Renan; CARAM, Bernardo; AMARAL, Luciana. Propostas para segurança incluem CPI e ações no Mercosul, diz ministro. **G1**, Brasília, 28 out. 2016. Disponível em: <<https://glo.bo/2MieMCg>>. Acesso em: 29 out. 2016.

<sup>513</sup> BRUTTI, Roger Spode. Da cooperação policial à polícia comum no Mercosul: delitos transnacionais como gênese. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**, 24 out. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWLSpY>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

<sup>514</sup> COMBATE ao tráfico de drogas foi tema de reunião de governadores no Acre. 1º Encontro de Governadores do Brasil pela Segurança e Controle das Fronteiras. **EBC, Rádio Agência Nacional**, 29 out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2MD8ttn>>. Acesso em: 31 out. 2017.

<sup>515</sup> RS É O SEGUNDO estado com mais chacinas em 2016. **G1**, 31 out. 2016. Jornal do Almoço Disponível em: <<https://glo.bo/2w22LaO>>. Acesso em: 31 out. 2017.

<sup>516</sup> ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 85. Neste contexto, o autor aponta que o aumento de controle na fronteira com o México somente serviu para incrementar o comércio de trabalhadores ilegais enviados aos Estados Unidos por tal região.

mais integrantes e para garantir que o ciclo ilícito se mantenha intacto.

A questão também esbarra nos resultados apresentados pela implantação de destacamentos de fronteiras em diversos Estados brasileiros como forma de aumento de controle e de vigilância na região da faixa. Nesse sentido, aos moldes do que foi indicado em relação ao modelo canadense, onde a CBSA acabou incrementando seus resultados com a concessão de poder de polícia a seus agentes dentro dos portos de entrada, é a partir da análise das apreensões e das atividades dos assim chamados pelotões de fronteira das polícias militares do Brasil<sup>517</sup> que são formados outros argumentos à viabilidade do sistema atual. Na verdade, e conforme apontado pelo TCU, é preciso “maximizar o compartilhamento de recursos de todos os gêneros. Aperfeiçoar o intercâmbio de informações interagências para fomentar a produção de conhecimento junto aos serviços de inteligência em atividade”<sup>518</sup>. Dentre outras soluções, admite-se a permanência do modelo securitário atual com a realização de alguns ajustes.

Indica-se, por isso, que há opiniões, por exemplo, que militam a transformação ou adequação da Polícia Rodoviária Federal em instituição responsável pela guarda em fronteiras no Brasil. Da mesma maneira, outros opinam pela transformação da Força Nacional de Segurança em polícia de fronteira, mas não apenas em situações temporárias, mas, sim, já em definitivo e como nova instituição *constabular* no Brasil, como já apontado acima. A viabilidade do sistema atual é abordada pelo Entrevistado nº 14<sup>519</sup>, profissional de carreira da Polícia Rodoviária Federal. Para este policial, há anos atuando na região de fronteira, a criação da guarda não é recomendada, indicando que a diversificação de funções entre todos os órgãos que compõem o modelo atual é providencial, haja vista que as “ameaças” também variam muito. Para o entrevistado, as dimensões geográficas do país não permitiriam que uma só instituição abarcasse todas as funções atualmente exercidas pela Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal, Forças Armadas, Vigilância Sanitária e muitas outras que fazem parte do modelo. Acrescentou que, ao invés de pensar na criação dessa guarda, haveria muito mais espaço para maior atenção às carências por que passam as instituições que atualmente exercem a gestão de fronteiras no Brasil. Acrescenta como argumentos desfavoráveis o alto custo para criação e implantação da instituição e o longo tempo para os novos agentes se adaptarem ao

---

<sup>517</sup> Merece ser mencionado que as polícias civis e também os institutos de perícias foram designados para a composição de tais grupamentos especiais, o que em algumas unidades da Federação incluiu da mesma forma os corpos de bombeiros.

<sup>518</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>519</sup> Entrevista realizada em Bagé/RS em 30/11/2017. Originais constam dos arquivos pessoais do autor, com respostas enviadas por escrito.

trabalho na fronteira, isso sem levar em conta diversos outros fatores.

Por isso mesmo, de acordo com esse profissional, qualquer órgão de fiscalização que atue na gestão securitária de fronteiras deve exercer poder de polícia, mesmo que esse exercício já esteja implícito na própria atividade dos cargos públicos. Ademais, afirmou ser favorável à concessão de poder de polícia às Forças Armadas no país. Todavia, a questão do porte de armas para outras instituições seria algo delicado, pois envolve treinamentos, perfis psicológicos adequados, aptidões específicas que por vezes, em vez de trazer segurança para os agentes públicos, poderia ser um fator gerador de insegurança e risco ao desenvolvimento do trabalho e aos demais envolvidos, tal como os próprios “fiscalizados”.

A separação entre as funções no modelo atual é bem vista pelo Entrevistado nº 14. Segundo ele, a delegação de poderes a outras instituições não seria forma de ampliar a fiscalização. Se por acaso fosse assim entendido, haveria uma falta de especialização generalizada, levando a instituições que, em pesquisa, estariam aptas a desempenhar diversas atividades fiscalizatórias, mas que, na prática, pela vasta gama de atribuições e conhecimento necessários, terminaria por nada ou muito pouco fiscalizar com efetividade. Por isso, admite que instituições especializadas e treinadas para finalidades mais específicas trazem mais resultado prático no combate aos ilícitos transfronteiriços.

Em relação à divisão entre atividades dentro dos PoE e entre os PoE, o entrevistado não vê com bons olhos essa dicotomia. As diversificações são válidas e necessárias, mas não em relação a tal divisão. Voltando ao exemplo da polícia de fronteiras, indica que, mesmo que houvesse apenas um órgão responsável por essa fiscalização e controle, ele sofreria divisões internas e certamente "cada setor" ficaria responsável por uma área de atuação, pois não seria viável uma instituição abarcar todas demandas exigidas para um controle e fiscalização de fronteiras de forma ampla e eficiente. Nesse mesmo contexto, demonstrou ser contra a criação de grupamentos e departamentos de atuação em fronteiras dentro das secretarias de segurança pública nas unidades da Federação, aos moldes do GEFRON/MT e do DOF/MS. Em sua opinião, essa prática é uma forma de resolver o problema de falta de efetivo que assola as instituições federais, mas não é a solução para tornar mais eficiente o controle nas fronteiras.

A manutenção do modelo atual, nesse contexto, passa obviamente por adaptações necessárias. Seria totalmente contraditório tachar o sistema securitário de eficiente e ao mesmo tempo de deficitário, mesmo que, em alguns pontos, tais adaptações já venham sendo efetuadas. Um dos exemplos a serem considerados são os resultados apresentados pelos destacamentos de fronteira das polícias militares, os quais também são parte dos fundamentos que apontam para

a viabilidade do modelo existente atualmente.

Por outro lado, e segundo o Entrevistado nº 15<sup>520</sup>, vinculado ao IPEA, a análise dos dados sobre os trabalhos desenvolvidos pelos BFrons e GFrons demonstra que a possível reestruturação e reaparelhamento das polícias estaduais pode favorecer o melhor controle e a vigilância, sem que seja necessária a criação de uma polícia de fronteiras. De acordo com sua opinião, na prática, já há batalhões especializados na segurança de fronteiras em alguns Estados brasileiros. Alguns possuem bases em determinados pontos da fronteira e que fazem o policiamento e o patrulhamento diuturnamente por toda extensão do limite internacional da unidade da Federação a qual pertencem. Esses batalhões (pelotões) fazem parte das secretarias de segurança dos Estados e são criados por decretos estaduais, sendo que alguns são compostos por várias instituições, não só militares, mas também pelas polícias civis e pelo corpo de bombeiros.

Em seguida, o Entrevistado nº 15 afirma que existiam incentivos do Ministério de Justiça para a formação desses pelotões, como treinamento, equipamentos, doutrina etc. Atualmente, e dada a descontinuidade das ações públicas, não se sabe se as ações vão continuar nos mesmos moldes. No entanto, tal profissional é categórico em afirmar que, como estão presentes nos limites internacionais, a atuação desses pelotões é mais eficiente na coibição dos crimes e dos delitos transfronteiriços comparada a de outras instituições do sistema securitário brasileiro. Segundo ele, no Estado de Mato Grosso, o pelotão de fronteira é o Grupo Especial de Fronteira (Gefron), criado em 2002; já no Mato Grosso do Sul, é o Grupo de Operações de Fronteira (GOF), criado em 1987; por fim, no Paraná, tem o Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron). Todos estes efetivos são voltados ao patrulhamento de limites estatais dos respectivos Estados com os países vizinhos. Por isso, segundo este profissional, antes de se pensar na criação de outra força policial para servir como polícia de fronteiras no Brasil, deve-se atentar para a necessidade do Governo Federal em trabalhar em articulação com Estados e Municípios fronteiriços e, estes, com os respectivos países em uma visão de Estado e, não, de governo, dando a atenção devida aos bons resultados apresentados pelos pelotões e divisões de fronteira criados pelas polícias estaduais. Os custos seriam os da implantação das respectivas políticas para fronteiras, ou seja, muito menores do que aqueles que seriam necessários para minimamente estruturar a supracitada guarda a partir do “zero”.

---

<sup>520</sup> Opiniões colhidas através de contato com Bolívar Pêgo, Técnico de Planejamento e Pesquisa, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), Coordenação de Estudos Urbanos (Coesu). Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

Já o Entrevistado nº 16<sup>521</sup>, policial federal que exerce funções há mais de nove anos na fronteira com o Uruguai, este entende que a Polícia Federal deveria ter uma atuação transversal no modelo atual, não se envolvendo diretamente nos serviços básicos de controle de fronteiras, haja vista que, dentre suas atribuições, está o exercício do poder de investigar o cometimento de delitos na região fronteiriça. No entanto, ao mesmo tempo entende que todos os serviços de fiscalização detêm o poder de polícia por natureza. Assim, se é atribuição do órgão a fiscalização de pessoas, mercadorias ou meios de transporte e há necessidade do uso de armas de fogo para defesa de seus agentes, adequado é autorizar o porte de arma. No entanto, o porte ostensivo de armas de fogo deve permanecer restrito àqueles agentes com obrigação legal de realizar prisões ou de prestar socorro, os quais no caso são somente os policiais.

Dentro desse entendimento, há que se estabelecer com precisão os limites de atuação de cada órgão ou agente público. No entanto, diante das dificuldades de recursos humanos e materiais, deve haver delegação de poder de polícia a outras instituições que eventualmente tenham melhores condições de realizar o controle e a vigilâncias em determinados pontos de fronteiras, isso através de convênios ou acordos de cooperação técnica. Em continuação, o entrevistado mencionou que a forma compartilhada de utilização dos recursos humanos da Polícia Federal para o desenvolvimento de investigações criminais e o controle e vigilância de fronteiras não favorece a melhor forma de trabalho. No caso, esse profissional aduz que há uma desproporção entre os recursos utilizados para controle migratório e as atividades de investigação criminal e inteligência policial relacionados a repressão de crimes relacionados à transposição de fronteiras. Mais adequado seria que houvesse um cargo específico para o controle migratório ou ainda a criação de um departamento dentro do Ministério da Justiça somente para o controle migratório e/ou polícia de migração, incluindo expedição e controle de passaportes. Desse modo, a Polícia Federal somente desenvolveria a investigação criminal preliminar, considerando as especificidades das atribuições pertinentes. No caso, as atribuições dos cargos e as remunerações muitas vezes são totalmente desproporcionais à complexidade de algumas tarefas pertinentes ao controle migratório, como é o caso do mero registro de ingresso e saída de estrangeiros que visitam o país a turismo.

Para o Entrevistado nº 16, legalmente, as atribuições de cada órgão são bem delimitadas, mas na prática nem sempre se mantém “cada um no seu quadrado”. De acordo com seu entendimento, convênios ou acordos de cooperação técnica poderiam formalizar e ordenar a

---

<sup>521</sup> Entrevista concedida em 09/10/2017. Entrevistado identificado como *Leonei Maruí Moura de Almeida*, Delegado de Polícia Federal, lotado na Delegacia de Polícia Federal em Santana do Livramento/RS.

colaboração entre os órgãos, permitindo, por exemplo, que um órgão realize tarefas de atribuição de outro sempre que seja possível delegar determinado poder de polícia. Como exemplo, citou o que ocorre com a repressão ao tráfico de drogas, o qual é realizado pelas Polícia Civil através de convênios com a Polícia Federal. Nesse sentido, o entrevistado perguntou porque não autorizar a realização de controle migratório por outros órgãos públicos federais, estaduais ou municipais através de convênios.

No que tange ao exercício desse mesmo poder de fiscalizar fronteiras por grupamentos de polícias militares estaduais, e considerando as carências e as omissões da União, o entrevistado mencionou que é aceitável a atuação de tais equipes. Segundo sua opinião, muitos dos crimes reprimidos por tais grupamentos são repelidos pela Justiça Federal em razão de nem sempre restar clara a competência federal. Aliás, talvez na região de fronteira pudesse se pensar em uma jurisdição especial, principalmente para o crime de tráfico de drogas, de modo a evitar tantas discussões sobre competência, o que também vale para a atuação das Forças Armadas em questões de controle securitário de fronteiras.

Em relação à criação de uma polícia de fronteiras no Brasil, o Entrevistado nº 16 disse que a especialização de atribuições leva a melhor qualidade na prestação dos serviços, mas mencionou que, um dos pontos desfavoráveis seria exatamente a concorrência que se estabeleceria entre a nova instituição e as atribuições das que já fazem parte do modelo, tais como Polícia Federal, Receita Federal e Polícia Rodoviária Federal. Todavia, se fosse criada, o entrevistado consignou que tal força policial deve ser civil, mas fardada. Assim, não haveria justa causa para disciplina militar em um órgão que irá se dedicar exclusivamente ao controle migratório. No entanto, sendo atividade ostensiva sem atribuição para investigação criminal, é adequado o uso de uniforme ostensivo.

A viabilidade do modelo existente, a partir de reformas mais ou menos profundas, é amparada por muitos argumentos. Um deles é a desnecessária formação de mais uma polícia no Brasil, tema do tópico seguinte.

### **7.2.2 O treinamento e a manutenção de mais uma força policial**

Um dos argumentos mais emblemáticos e contrários à criação da polícia de fronteiras no Brasil tem seus fundamentos no *preço* a ser pago pelo Governo Federal para criação, treinamento e manutenção de tal instituição num país com mais de dezesseis mil quilômetros de limites estatais a serem fiscalizados. São tantos portos de entrada e é tão vasta a zona de ação

que esse esforço seria comparável à formação de uma instituição *paquidérmica* em efetivo, instalações e, principalmente, orçamento para operar.

Segundo Lioe<sup>522</sup>, e levando-se em conta os padrões alemães, os custos para manutenção de um servidor civil para atuação na área de segurança é uma vez e meia maior do que para manter um militar. Um dos fundamentos para tanto é a questão da idade dos militares, geralmente mais jovens e mais resistentes que policiais ou servidores civis, por exemplo, o que permitiria o emprego destes por maior tempo e sem necessidade de pagamento de horas-extras ou qualquer outro benefício. O sistema nacional já conta com efetivos militares estacionados na faixa de fronteira ao longo de diversos portos de entrada, o que justificaria a preservação da soberania a partir do uso desses meios para o controle e a fiscalização nas zonas indicadas como mais propensas à circulação de itens indesejados.

Na verdade, pesa o orçamento para criação da polícia de fronteiras no Brasil, embora se saiba de antemão que os recursos que deveriam ser utilizados para tanto podem acabar por gerar muitos lucros para todo o sistema. Conforme Markavis<sup>523</sup>, o aumento das necessidades de vigilância na União Europeia após a tragédia envolvendo o enorme fluxo de refugiados que tentavam e ainda tentam cruzar as fronteiras do bloco, é preciso dizer que controlar o acesso a tais regiões tornou-se um “negócio” bastante lucrativo. E esse argumento também pode ser utilizado para entender os motivos pelos quais os investimentos na gestão securitária das zonas de fronteira no Brasil são vultosos e de difícil execução. Em relação aos custos de formação da polícia de fronteiras no Brasil, deve ser levado em conta que a própria regulamentação dos mercados acaba por formatar o regime de gestão de regiões fronteiriças mundo à fora. Ainda que se trate de uma decisão de governo, a estruturação da fronteira é muitas vezes feita pelo desejo de desenvolvimento econômico entre dois países. Dessa maneira, antes que se proponha a criação da Polícia de Fronteiras no sistema nacional, é preciso delimitar como será o impacto dessa medida junto aos países vizinhos e a seus modelos securitários, tendo por base a dependência das comunidades que habitam os dois lados dos limites estatais em relação ao comércio interfronteiriço e a *porosidade* já mencionada, da qual também dependem aqueles que mantêm, por exemplo, vínculos familiares e comerciais em ambos os lados da fronteira.

A própria criação dos cargos também é complicada. No caso brasileiro, fica indicado que é de *iniciativa privativa* do chefe do Poder Executivo (Presidente da República) a lei para

---

<sup>522</sup> LIOE, Kim Eduard. **Armed forces in law enforcement operations?: the German and European perspective.** Berlin: Springer-Verlag, 2010. p. 192.

<sup>523</sup> MARKAVIS, Athanasios. Neoliberalizing EU Southern Border Zones. **Counterpunch**, Aug., 17 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2waE3UU>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

criação de cargos públicos na administração direta ou autárquica, sendo que o projeto será necessariamente apreciado pelo Congresso Nacional. Todavia, em relação ao sistema já existente<sup>524</sup>, não pode o Presidente da República propor medidas que extingam cargos ou provoquem aumento de despesas, limitando-se a regulamentar as atividades de instituições públicas já existentes.

A exígua aplicação de recursos pelo Governo Federal na região já dá a medida do desinteresse, o que acaba por acentuar o desestímulo e o empenho das instituições nas atividades de segurança pública em fronteiras. Esse desinteresse é também reflexo da baixa *força política* da faixa de fronteira como região eleitoral no Brasil, ou seja, o despovoamento e a quantidade de votos não chamam a atenção do governo central, retirando de pauta no Congresso Nacional projetos de interesse da comunidade fronteiriça.

De acordo com as opiniões do Entrevistado nº 17<sup>525</sup>, em primeiro plano deve-se questionar quais seriam as funções exatas de uma polícia de fronteiras no Brasil. Reforçaria o sistema de segurança pública? A quem se reportaria? Os custos de sua criação ficariam a conta dos Estados ou da União? Em sua opinião, não há razoabilidade em se ter um corpo policial sem atividades específicas, já que guardar a linha de fronteira ou a faixa de fronteira é missão dos órgãos de segurança pública e de defesa já existentes no modelo brasileiro.

Na opinião do entrevistado, um dos impedimentos a essa criação é o pacto federativo, onde Municípios limítrofes com outros países fazem também parte da unidade federativa que integra a União. A linha de fronteira ou a faixa de fronteira pertence a um determinado Município, que por sua vez é parte de um Estado, integrante da União Federal. O controle da ordem pública no Município é competência do Estado Federado. A competência da União está restrita a fiscalização do ingresso de pessoas e de mercadorias em território nacional, não tendo atuação nas questões de segurança pública nas regiões mencionadas, as quais ficam, portanto, a cargo dos outros entes federativos.

Nesse contexto, o Entrevistado nº 17 aduz se não seria melhor fortalecer as Polícias Militares ao invés de se criar outra polícia, tão *esdrúxula* quanto a Força Nacional de Segurança Pública. Isso porque, segundo a doutrina, a criminalidade se divide em dois grandes campos: a *criminalidade de massa* e a *criminalidade organizada*. A primeira, segundo ele, caracteriza-se

---

<sup>524</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>525</sup> Entrevista concedida na sede da Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Acre, Rio Branco, em 31/01/2018. Entrevistado identificado como Mauro Spósito, Delegado de Polícia Federal aposentado. Os originais constam dos arquivos pessoais do autor.

pela questão momentânea, de oportunidade. A criminalidade organizada tem em sua essência a continuidade, planejamento e estruturação. Portanto, para enfrentar a criminalidade de massa a ação *presencial* é eficaz, mas já no caso da criminalidade organizada a principal arma de enfrentamento é a *inteligência*, que no âmbito policial se caracteriza pela busca de conhecimentos para a formação da prova a ser apresentada em juízo.

Dessa forma, indica esse profissional que, fortalecendo-se a polícia fardada, haverá menos crimes de oportunidade. Promovendo-se a integração de esforços para melhoria das atividades de inteligência policial e haverá capacitação para enfrentar o crime organizado. Por isso, o desafio seria único: promover a integração dos esforços dos órgãos de segurança pública e defesa para se ter condições eficazes de combate ao crime organizado, tanto na faixa de fronteira como em todo território nacional. A polícia de fronteiras seria inútil no modelo brasileiro.

Outro ponto de interesse tem a relação com a opção dos Estados Federados fronteiriços pela atribuição à União Federal da pecha de única responsável pela gestão das fronteiras nacionais. Esse aspecto, já fortemente arraigado na mídia, serviria para rechaçar a formação da polícia de fronteiras vinculada ao Governo Federal, haja vista que isso serviria como subterfúgio aos demais entes para que passassem a imputar somente à União essa mesma gestão. As decisões de Brasília, neste aspecto, seriam vistas como necessárias e imprescindíveis, isentando os Estados fronteiriços e fazendo com que seus governos permanecessem caudatários das políticas públicas federais.

Ao par disso, também se admite que a criação de mais uma força constabular (constabular) no sistema brasileiro para gestão de fronteiras somente vai acirrar a *securitização* da região, com as já citadas consequências nefastas dessa providência. Não haveria em curso no Brasil atentados à segurança nacional em níveis irreversíveis que justificassem o emprego de forças militares ou constabulares na gestão securitária das fronteiras terrestres, isso em nenhum dos três arcos, havendo, contudo, a necessidade de *modernização da capacidade dissuasória* das Forças Armadas<sup>526</sup>, com que seria mantida a doutrina de manutenção da paz no entorno estratégico através de imposição de uma *neutralidade armada*.

Por isso, mesmo que civil, o treinamento e a manutenção de uma polícia de fronteiras no modelo atual acabariam por incentivar, sim, a militarização da região. As consequências

---

<sup>526</sup> MORAES, Rodrigo Fracalossi de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. As funções das Forças Armadas e os rumos do poder militar no Brasil. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 2 v.

dessa medida são o tema do subtópico abaixo.

### 7.2.3 As consequências da militarização da gestão securitária

A militarização da gestão securitária do controle de fronteiras pode ser definida como a disposição de tropas regulares juntos aos limites estatais em detrimento do uso de policiais e guardas civis para tanto. E não se trata somente de uma atitude única e isolada, mas, sim, da transposição da cultura militar para o modo de gestão em tela, com transporte de equipamentos, meios tecnológicos para vigilância e efetivos experientes e com treinamento militar para as atividades<sup>527</sup>. Quer isso dizer que a cultura de solução de problemas de maneira militar será empregada no controle de fronteiras, com o uso de todos os meios e métodos disponíveis para alcançar resultados, como se fosse em uma operação no campo de atuação das Forças Armadas regulares<sup>528</sup>. Obviamente, esta aplicação revela a possibilidade do uso da força para a solução de possíveis conflitos.

A questão da separação entre as funções das Forças Armadas e as desenvolvidas pelas polícias internamente são o *nó* a ser desfeito no problema aqui apresentado. Esse argumento repousa na falaciosa teoria segundo a qual, se as tropas regulares fossem empregadas no combate ao crime organizado nos limites estatais e na zona de fronteira, já não seriam apreendidos fuzis de assalto nas grandes regiões metropolitanas brasileiras. Por isso, cabe perguntar: até que ponto é válido desviar a tropa da meta de constantes treinamentos para enfrentamentos em combates para que passem a atuar em assuntos internos? Quais seriam os custos orçamentários e até mesmo os efeitos estratégicos colaterais para o Brasil nessa hipótese? Ocorre que as pressões para maior controle das fronteiras acabam por induzir as decisões a serem tomadas em Brasília/DF, fazendo-se com que soluções imediatistas acirrem ainda mais os problemas securitários na região.

Conforme Lioe<sup>529</sup>, as regras definidas para a aplicação da força pelo Estado determinam que, internamente, tal obrigação é das polícias; já para assuntos externos, de defesa nacional, claramente estes seriam de incumbência das Forças Armadas. Uma das raras exceções a esta

<sup>527</sup> JONES, Reece; JOHNSON, Corey. Border militarisation and the re-articulation of sovereignty. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 41, n. 2, p. 187-200, 2016.

<sup>528</sup> KRASKA, Peter B. Militarization and policing: its relevance to 21st century police. **Policing**, v.1, n. 4, p. 501-513, 2007.

<sup>529</sup> LIOE, Kim Eduard. **Armed forces in law enforcement operations?: the German and European perspective**. Berlin: Springer-Verlag, 2010. p. 19. Mesmo assim, e segundo o autor, a situação começou a ser rediscutida após os ataques de 11 de setembro de 2001, haja vista a ausência de uma linha visível entre o que é assunto interno e o que assunto de segurança nacional.

regra teriam relação com atuação militar em caso de massivos desastres naturais ou calamidades internas que indicassem maior atenção por parte do Estado. Todavia, e analisando o regramento alemão para tal questão, o mesmo autor acima citado indica que as leis constitucionais desse país assim foram elaboradas para que fosse evitado o uso das Forças Armadas contra cidadãos alemães em seu próprio solo, o que teria ocorrido na era imperial, na República de Weimar e durante o Terceiro Reich.

O emprego das Forças Armadas em atividades de segurança internas vem sendo rediscutido em recentes debates, principalmente após os ataques às Torres Gêmeas e em consequências dos atentados encetados por extremistas no continente europeu. Nesse contexto, assevera-se que o uso de militares em assuntos domésticos ainda é visto com certa desconfiança por muitos em países desenvolvidos, o mesmo não acontecendo no Terceiro Mundo, onde a função das Forças Armadas quase que se confunde com as atribuições das polícias, haja vista a radicalização dos enfrentamentos internos, seja em questões de segurança pública, seja em decorrência de golpes de Estado, insurgências e atos separatistas.

A opção pela criação de uma nova instituição para controle e vigilância de fronteiras no Brasil passa pela escolha do modelo a ser seguido na formação dos novos servidores. Serão eles policiais, guardas constabulares, em um modelo civil, ou serão treinados nos termos militares de formação profissional? Um dos pontos que devem ser analisados tangencia os resultados da militarização nas zonas de fronteiras e as consequências para a própria gestão securitária que o país deve adotar. Neste contexto, admite-se que a atual estrutura brasileira para a gestão securitária nas regiões fronteiriças é civil, a cargo da Polícia Federal, contando apenas com o suporte das Forças Armadas e das polícias militares estaduais. Todavia, merece destaque as atuações da Receita Federal e da Polícia Rodoviária Federal, também instituições civis e que exercem suas funções na mesma estrutura de segurança nas fronteiras brasileiras.

Ocorre que, numa escala quase que mundial, as forças policiais estão recebendo equipamentos, armas de grosso calibre e de uso em guerras, treinamento e outros traços da formação militar estão adentrando ao ambiente policial, enquanto os militares estão cada vez mais sendo empregados em policiamento urbano e em fronteiras, tarefas adstritas ao policiamento e atinentes ao campo da segurança pública<sup>530</sup>. Ou seja, há uma inversão das funções, ou melhor, uma confusão entre o que deve ser tratado como assunto externo e aquilo que é por natureza assunto interno da gestão securitária. O emprego de militares ou de tropas

---

<sup>530</sup> JONES, Reece; JOHNSON, Corey. Border militarisation and the re-articulation of sovereignty. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 41, n. 2, p. 187-200, 2016.

regulares no controle de fronteiras acaba por reforçar aspectos como combate, vigilância e securitização. O mesmo poderia ser dito em relação à formação constabular da Polícia de Fronteiras, a qual seria muito mais voltada ao combate do que ao controle e fiscalização.

As fronteiras no Hemisfério Ocidental são formadas e se mantêm sob a afirmação de quatro principais dogmas: são limites externos dos territórios nacionais, ou são limites internos de segurança nos termos da lei, ou são espaços econômicos que afetam e são afetados pelas operações ali desenvolvidas ou, ainda, são formadas a partir de comunidades imaginadas<sup>531</sup>. A escalada por *militarização* da gestão securitária de um dos lados da fronteira certamente fomentará, se não acarretar diretamente, a mesma escalada no outro lado. A mera referência política em eventual maior efetividade da presença estatal na região com a disposição de efetivos militares, tornando a fronteira “mais segura”, será combustível para aumento do número de pessoal a ser envolvido nas mesmas práticas do outro lado<sup>532</sup>. Ademais, a obsessão pela construção de muros, cercas e barreiras, mesmo tecnológicas, se não condizente com a região e em resposta a problemas concretos, somente serve para aumentar as tensões na zona fronteiriça, fortalecendo as estruturas criminosas organizadas (pela prática de preços mais altos após a securitização), ressaltando ainda mais o nacionalismo em ambos os lados da linha que separa os Estados, o que retroalimenta a busca por maior securitização e vigilância<sup>533</sup>. Na verdade, o estigma que recobria a construção de obstáculos entre as fronteiras nacionais vem desaparecendo gradativamente<sup>534</sup>, sendo esta sensação somente um dos sintomas de um contexto muito maior, o que aponta, ainda, para a crescente militarização da gestão securitária no planeta, inclusive com o uso de equipamentos recobertos de alta tecnologia, tais como drones e sensores térmicos. Aponta-se, por isso, que ao contrário do que se esperava com ao final da Guerra Fria, o período posterior apresentou muito mais movimentos de reafirmação de fronteiras políticas, mesmo com a globalização e com a maior circulação de informações, de pessoas e de capitais pelo mundo e entre os territórios<sup>535</sup>.

<sup>531</sup> JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A.; TRINKUNAS, H. Border policies in the Americas. **Naval Postgraduate School**, Out. 31, 2011, *apud* RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

<sup>532</sup> ANDREAS, Peter. **Border games**: policing the U.S.-Mexico divide. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009. p. 149.

<sup>533</sup> JONES, R., et al. (2017). "Interventions on the state of sovereignty at the border." *Political Geography* 59: 1-10.

<sup>534</sup> VALLET, Elisabeth (Ed.). **Borders, fences and walls**: state of insecurity? Abingdon: Routledge, 2014. (Border regions series).

<sup>535</sup> JONES, Reece; JOHNSON, Corey. Border militarisation and the re-articulation of sovereignty. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 41, n. 2, p. 187-200, 2016.

A alegação de emprego de tropas regulares para patrulhamento de limites estatais no Brasil é baseada, principalmente, na necessidade de obtenção de maior naco do orçamento público federal por parte dos comandos. Mas, em relação aos resultados práticos, não há comprovação alguma do sucesso dessa experiência. Além disso, é possível que, após a instalação de postos de controle, muros, barreiras, sistemas de detecção e de todo aparato para controlar o fluxo pela fronteira, as Forças Armadas também passem a atuar em assuntos estritamente vinculados à segurança pública<sup>536</sup>, o que desvirtua toda a estrutura e faz com que a exceção vire regra.

A opção pelo uso das Forças Armadas na segurança em fronteiras deveria ser observada a partir da análise das prioridades do Brasil para tal região do território, significando esta assertiva a relação entre segurança pública e crime organizado em comparação com a necessidade de aplicação da lei dentro dos limites de um Estado. Por isso, não haveria necessidade real de emprego de tropas regulares para um problema interno, haja vista que esse tema nada tem a ver com segurança nacional em termos práticos. Implica ainda definir que o emprego de forças militares regulares na faixa de fronteira e mesmo em assuntos internos deve ser limitado funcional e temporalmente. Quer isso dizer que somente em situações pré-determinadas e por período também definido em lei será possível às Forças Armadas exercerem, por exemplo, atividades policiais tais como controle de tráfego ou revistas em transeuntes mediante fundadas suspeitas. Ou seja, não se admite que preceitos constitucionais, mormente direitos e garantias individuais, sejam postos à prova a partir da atuação de servidores públicos treinados principalmente para enfrentamento a situações extremas e que, sem o devido fundamento e por tempo indeterminado, passariam a concorrer com as forças policiais auxiliares na repressão à criminalidade, por exemplo.

Ademais, é cediço apontar que as Forças Armadas não podem se tornar uma espécie de *estepe*,<sup>537</sup> no qual os governantes locais ou regionais se embasariam para atingir objetivos

---

<sup>536</sup> JASKOSKI, Maiah. The Ecuadorian Army: Neglecting a Porous Border While Policing the Interior. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 1, p. 27-157, 2012. Tratando sobre o assunto em relação ao uso das Forças Armadas Equatorianas em seu emprego na fronteira com a Colômbia, o autor relata que, de início, a intenção era impedir que guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) usassem o território do país como base e para escapar das pressões do Plano Colômbia. Todavia, ao serem estacionadas na linha de fronteira e atuando em questões internas, iniciaram um processo de controle da circulação de pessoas e contra protestos da população local, sendo que também controlaram a repressão ao narcotráfico, antes papel das forças policiais. Obviamente, tudo sob comando do governo central.

<sup>537</sup> LIOE, Kim Eduard. **Armed forces in law enforcement operations?: the German and European perspective**. Berlin: Springer-Verlag, 2010. p. 08. Para o autor, não seria possível às Forças Armadas se tornarem o que chamou de “standby police force” à disposição das unidades da Federação, principalmente na ausência de efetivo especializado local e também de treinamento técnico de seus quadros.

estranhos às missões constitucionais das tropas regulares. Aliás, pode-se falar em tal atividade quando da ameaça de invasão por parte de grupos armados, em caso de secessão ou quando a integridade territorial for colocada à prova. De outra mão, em caso de necessidade de policiamento, em controle de manifestações sociais, em repressão ao crime ou qualquer outra questão interna, o uso de militares na região de fronteira deve ser feito em *ultima ratio*<sup>538</sup>.

Em matéria de uso de tais forças para manutenção de lei e ordem, interessante asseverar o que foi mencionado pelo então Comandante do Exército Brasileiro, General Eduardo Villas Bôas, em sessão na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal<sup>539</sup>. Segundo o militar em tela, o uso de tropas regulares para execução de serviços de segurança pública deve ser exceção, o que de certa forma ressalta a natureza do emprego das Forças Armadas mais voltada aos temas de segurança nacional. Ao mencionar o artigo 142 da Constituição Federal, o General Villas Bôas indica que a excepcionalidade das tarefas sob comento é *indicativo* de que somente após o esgotamento das possibilidades de ação por parte das forças de segurança pública é que tropas regulares devem ser empregadas. O mesmo vale para a fiscalização em fronteiras, com exceção de situações envolvendo ameaças ou atentados à segurança nacional. Nestes casos, o papel exercido pelas Forças Armadas é diferente, não sendo vinculado ao controle e à vigilância em limites estatais<sup>540</sup>. Esse também é o entendimento de SCHERMA<sup>541</sup>, quando discorre sobre a vocação *militarista* da gestão securitária brasileira para suas fronteiras durante o governo

<sup>538</sup> JASKOSKI, Maia. The Ecuadorian Army: Neglecting a Porous Border While Policing the Interior. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 1, p. 27-157, 2012. Mais uma vez, interessante consignar que o autor faz menção ao fato de uso de Forças Armadas na América Latina em questões internas durante a Guerra Fria. Ou seja, ao serem empregados para lutar contra subversivos e guerrilhas de esquerda, os militares da região entenderam os benefícios do emprego em assuntos internos como meio de manter a soberania, como se fosse o caso de uma invasão estrangeira. Por essa tradição, mesmo que direcionados apenas para esses fins, acabarão atuando acima de seus limites e passarão a exercer o controle exacerbado da região, provocando a indesejada militarização da gestão securitária.

<sup>539</sup> BRITO, Débora. Comandante do Exército diz que uso de militares em segurança é "perigoso". **Agência Brasil**, 22 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2tyS3Wq>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

<sup>540</sup> MALAMUD, Andres; Izabella. ALCANIZ. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 2017. De acordo com os autores, o Livro Branco de Defesa Nacional lista como uma de suas prioridades a defesa do que foi chamado de Amazônia Verde (Green Amazon), na qual o Exército Brasileiro seria incumbido da segurança em fronteiras na região. Mesmo que não se tenha a ligação dessa tarefa com a gestão securitária para os fins desta tese, é possível apontar que o baixo efetivo das demais instituições responsáveis por esta tarefa coloca sob os ombros dos militares tal gestão.

<sup>541</sup> SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 65-77, jan./abr. 2016. Citando o autor, "Como as políticas de defesa e segurança eram praticamente as únicas do Estado na região de fronteira, esta desenvolveu-se muito menos do que outros locais. O baixo desenvolvimento deu força às redes ilegais que historicamente operam na região, passando a engrossar suas fileiras com mão de obra que não encontrava empregos e oportunidades no mercado formal. Assim, aumentam as atividades ilegais e a violência delas resultantes na fronteira. O reconhecimento de índices altos de criminalidade leva a novas políticas mais repressivas, gerando um ciclo de retroalimentação da situação de insegurança."

ditatorial e mesmo após a redemocratização, o que fez com que esta região se desenvolvesse menos que as demais no país, provocando retrocesso e falta de desenvolvimento econômico. Com isso, instalaram-se grupos criminosos que controlam as redes de contrabando, de descaminho, de narcotráfico e muitas outras, em ambos os sentidos, redes estas que acabam por absorver os que não encontram oportunidades de trabalho lícito. Sendo assim, a região continua demonstrando instabilidade econômica e baixos índices de desenvolvimento social, afugentando quem poderia ajudar a reverter tal quadro. Por isso, o atual sistema retroalimenta a cadeia.

O problema é exatamente a confusão vigente entre questões de *segurança pública* e de *defesa nacional*<sup>542</sup>. Embora seja nítido que o está em jogo é a disputa por maiores nacos do orçamento público, parecerá ao leitor desavisado que há uma guerra não declarada sendo travada entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos. Basta assistir alguns telejornais e a ideia certamente estará formada. E é esse estado de prontidão permanente que fomenta a militarização da região da fronteira<sup>543</sup>, isso porque, quando se trata dessa zona, todos os assuntos relevantes e atinentes à segurança pública acabam logo sendo encarados como motivos para o emprego de forças militares. E é exatamente isso o que está acontecendo.

As questões relativas ao emprego de *militares* em *assuntos internos* esbarram, também, nos gastos que são suportados pelo Governo Central para tanto<sup>544</sup>. Até mesmo os custos de manutenção e inovação de equipamentos para as Forças Armadas são postos à prova, haja vista a carência de recursos em diversas outras áreas na sociedade brasileira, embora sejam

---

<sup>542</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017. Segundo Raza, “[...] a segurança fronteiriça do Brasil deve ser entendida como uma dimensão de segurança autorregulada dentro do conjunto maior da segurança nacional. A ambiguidade do conceito de segurança nacional deve ser extirpada. Sua definição, militarmente baseada e ainda inserida na doutrina de segurança nacional – alimentada durante os últimos sessenta anos pela Escola Superior de Guerra (ESG) – não serve mais às ambições e aos interesses nacionais que estão emergindo no Brasil. O uso da força militar não pode ser nem a única nem a principal dimensão; novos elementos devem ser constantemente redefinidos e incluídos na dinâmica da organização da segurança nacional do Brasil.”

<sup>543</sup> OLIVEIRA, Marco Aurélio M. de; SANTOS, Manix G. dos. Mato Grosso do Sul e os desafios de segurança pública em suas fronteiras: distâncias entre as alta e baixa políticas. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 7, n.2, p. 95-110, jul./dez. 2016. Segundo os autores, não é somente o senso comum que assim encara a questão, mas, também, os altos escalões da Administração Pública.

<sup>544</sup> FERREIRA, Alessandro. Governo Federal não deve atuar na repressão direta à criminalidade, diz pesquisador do Ipea. **G1 Rio**, 07 nov. 2017. Disponível em: <<https://glo.bo/2KKyxOe>>. Acesso em: 07 nov. 2017. De acordo com Daniel Cerqueira, um dos organizadores do boletim, “ações de enfrentamento direto, como os cercos promovidos pelas Forças Armadas a favelas do Rio, geram apenas espetáculo midiático, com pouco ou nenhum resultado prático, apenas o gasto de R\$ 1,5 milhão por dia de Exército nas ruas”.

reconhecidas as atividades auxiliares que os militares podem exercer nessa seara <sup>545</sup>. E a criação de uma instituição constabular ou não para atuação na faixa ou junto aos limites nada mais é do que aumentar o aparato securitário, com a presença de tropas no controle e na vigilância, mesmo que sejam estas encaradas como forças auxiliares.

Por tudo isso, a criação da *Polícia de Fronteiras* no modelo securitário brasileiro não seria recomendada.

---

<sup>545</sup> MORAES, Rodrigo Fracalossi de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. As funções das Forças Armadas e os rumos do poder militar no Brasil. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 2 v. Para os autores, “destaca-se o papel das Forças Armadas como componente auxiliar das políticas de segurança pública, além de ser parcialmente responsável pela vigilância das fronteiras e pelas ações voltadas à prevenção de atos terroristas nos grandes eventos sediados pelo país. Ainda que extrapolem as funções primárias de emprego dos militares, estas demandas constituem prioridades legítimas da sociedade, posto que consagradas na Constituição e em documentos oficiais que definem a própria atuação das Forças Armadas brasileiras”.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

E quais seriam, então, os *riscos* e os *desafios* para a proposta de nova gestão securitária de fronteiras no Brasil? Bem, os riscos foram mencionados ao longo do desenvolvimento da pesquisa como sendo a possível militarização da gestão, com o desafio do preenchimento de lacunas e desfazimento de sobreposições nas funções das instituições que atuam na região de fronteira. Ainda, foram citados os riscos de se arcar com os custos na formação de mais uma força policial na estrutura de segurança, atrelados aos desafios de vencer a resistência de entidades sindicais e lobbies parlamentares para tanto. Admite-se, dessa maneira, o crônico déficit de coordenação e de gestão no modelo brasileiro para os fluxos que circulam pelas fronteiras nacionais.

Após as análises efetuadas no decorrer desta pesquisa, cumpre destacar que a solução para o problema de pesquisa perpassa pela observação do tema tendo como pano de fundo a melhor prestação dos serviços públicos na região de fronteira. Nesse sentido, é forçoso dizer que a ocorrência de maior quantidade de delitos nas regiões fronteiriças nem sempre tem relação com a proximidade ao limite estatal. Desmistifica-se, com essa premissa, a assertiva segundo a qual fronteira é sinônimo de tráfico de drogas, de contrabando, de entrada ilegal de imigrantes ou outros chavões disseminados pela grande imprensa. Percebe-se que os problemas relativos à criminalidade não se concentram somente em tais regiões, o que leva a crer que é possível separar conceitos de segurança pública (política pública) e controle de fronteiras. Quer dizer: mais importante do que tratar do assunto em matéria de repressão à criminalidade e à entrada de “indesejados”, a reformulação dos conceitos de fronteira no Brasil carece de formação de instituição específica para atuar em tais zonas.

No imaginário popular e no senso comum até mesmo entre algumas autoridades, o Estado deveria providenciar o controle de todos os caminhos que podem resultar em entrada ilegal no interior do território, como se fosse possível murar ou cercar campos, florestas e montanhas, por exemplo. Ainda, é comum ser mencionado em reportagens a necessidade de fechamento ou fiscalização de estradas vicinais, chegando-se a indicar que, nestes locais, a Receita Federal e a Polícia Federal deveriam ter representações para controle da entrada e saída do país. Nada mais contraproducente, já que na grande maioria dos caminhos nada e ninguém passam. Nesses pontos, mais do que controle, torna-se necessário aumentar somente a vigilância através de patrulhamento ostensivo ou outros modelos de acesso remoto a informações de passagem.

O que deve ser feito é o estabelecimento de *prioridades*, baseando-se esta escolha na preciosa existência de capacidades de ação estatal na região fronteiriça. Antes que os mais apressados pensem que se trata de maior securitização, com instalação de pontos de controle, com efetivos militares e rolos de arame farpado, isso representa exatamente o oposto. É preciso estruturar capacidades de persuasão por negação e por retaliação, como tratado no tópico 1.2, mas sem que isso represente gastos inaceitáveis e fechamento da fronteira. Felizmente, não há uma guerra a ser travada.

Por isso, considera-se que o modelo brasileiro pode evoluir, pode ser reformado para que haja efetiva proteção do território em todos os sentidos. O emprego de forças constabulares de maneira contingencial por alguns Estados da Federação, como é o caso do Rio Grande do Sul<sup>546</sup> e do Mato Grosso do Sul, já demonstra que há maneiras de melhor responder a tal demanda, sendo uma delas, sem dúvidas, a criação de força constabular com atuação específica em controle de fronteiras no Brasil.

Ademais, firma-se o entendimento que os serviços de imigração, controle alfandegário e de gestão securitária não podem ser realizados pela mesma instituição, tendo natureza totalmente distintas. Conforme foi citado nas descrições do item 3.1.7, não se pode admitir a formação de *instituições totais*, quer dizer, que abarquem todas as funções que merecem e devem ser compartilhadas por vários órgãos em modelos securitários mais avançados. Por isso, no caso brasileiro, torna-se essencial a desvinculação do serviço migratório das funcionalidades de controle securitário de fronteira, com a criação de estrutura específica para cuidar das questões envolvendo estrangeiros que entram e saem do território nacional. Nesse contexto, refletiu-se o que foi tratado sobre o desenvolvimento de *tarefas de baixo valor agregado* por profissionais que exercem cargos públicos com qualificação e remuneração acima da média dos demais, muitos deles com formação superior. Não é mais tolerável que atividades simples e rotineiras, muitas delas administrativas e sem risco, sejam parte das funções dos citados cargos públicos, com o que o Brasil sustentaria uma das polícias de fronteiras mais bem pagas do planeta. Há que se mudar, então, a cultura institucional no sistema administrativo do Estado brasileiro para que as modificações necessárias se encaixem.

Muito se disse, também, em relação aos fluxos presentes em muitos pontos da fronteira brasileira. O atendimento ao que determina a *geografia de fluxos* não impede que se mantenha,

---

<sup>546</sup> É o que está sendo proposto com a edição do Decreto nº 52.536, de 1º de setembro de 2015, publicado no DOE nº 168, de 02 de setembro de 2015, que institui, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a Companhia de Operações de Fronteira da Brigada Militar, a Coordenadoria de Investigações do Departamento de Polícia do Interior da Polícia Civil e o Núcleo de Perícias de Fronteira do Instituto-Geral de Perícias.

no entanto, certa porosidade da fronteira. Há que se manter a circulação, sob pena de comprometimento do desenvolvimento da região, distanciamento em relação ao outro lado dos limites estatais e possível aumento da criminalidade transnacional. Quer isso dizer que a preservação e até mesmo a facilitação dos fluxos normais de qualquer fronteira é salutar. Esse controle dos fluxos é vital para a adequada disposição das instalações da polícia de fronteira no Brasil, haja vista o exemplo do que foi citado no item “5.6”, em relação aos trabalhos de campo em Uruguaiana/RS. Nesse local, ficou claro que o eixo de circulação dos fluxos migratórios e de bens/mercadorias pela ponte é o que interessa para fins de controle, deixando para o segundo plano o que passa por outros pontos. O porto de entrada em si gira em torno deste mesmo eixo.

Mesmo assim, a natureza da região de fronteira é vinculada à passagem de fluxos, mesmo que se queira fechar todos os caminhos. No entanto, essa *porosidade* não deve ser descoordenada, absoluta ou ilimitada. Ao atuar fortemente na gestão securitária de fronteiras, o Estado determina quais devem ser os caminhos para que haja a fluência de pessoas, mercadorias e bens, tornando confiável o sistema e obtendo ainda mais divisas para o país. Nesse mesmo contexto, a correta aplicação dos recursos oficiais formará a estrutura necessária para que somente os caminhos oficiais sejam preferencialmente trilhados em tal geografia, providência que determinará a separação do joio do trigo, punindo-se *free lancers* e integrantes de grupos criminosos em atuação na região fronteira e se utilizam de falhas do modelo nos portos de entrada e entre eles.

Nesse contexto, forma-se a concepção da definição de *porosidade mitigada*. O modelo de gestão aqui proposto pela formação de uma coluna dorsal no sistema, qual seja, a Polícia de Fronteiras, fundamenta-se na indicação feita na introdução da pesquisa acerca do conceito de porosidade mitigada. Por essa característica, assume-se que o completo controle e a total vigilância sobre o vasto território que está contido na faixa de fronteiras no Brasil são praticamente impossíveis de serem alcançados, muito por sua extensão e, principalmente, pelo despovoamento da região a oeste. Consequentemente, a porosidade se impõe e não é apenas tolerada. Mesmo assim, ela pode e deve ser mitigada, ou seja, refletir uma *aparência de ordem* no controle e na vigilância dos fluxos.

Ao se propor uma visão diferente sobre a circulação de pessoas e de mercadorias por portos de entrada, como já apontado, admite-se também que é contraproducente a instalação de pontos de bloqueio em “todas” as vias de acesso ao território nacional, considerando-se para tanto rios, lagos e estradas vicinais. Como é quase certo que os fluxos de ilícitos que vêm de outros países uma hora ou outra terão que circular pelas rodovias fiscalizadas ou pelos rios que

dividem o território, já que almejam ser transportados até centros urbanos para revenda ou envio para outros países, é muito mais eficiente a execução de vigilância entre portos de entrada do que a multiplicação destes.

Dessa forma, a *porosidade mitigada* como característica indica que a Polícia de Fronteiras deve concentrar esforços no controle de portos de entrada, com a fiscalização, e na vigilância da região entre os ditos portos, sem que seja necessário um policial a cada passo junto aos limites estatais. Ademais, como também proposto na introdução, pugna-se pela aparente contradição entre maior presença do Estado e abertura de fronteiras para a circulação dos fluxos, já que um argumento depende do outro para existir; quer isso dizer que, somente a aparência de ordem na região de fronteira, a qual é proporcionada principalmente pela gestão do Estado na garantia do desenvolvimento, pode sedimentar a abertura mitigada da fronteira, a qual fortalece o desenvolvimento.

A liberação de efetivos que atualmente são empregados de forma contraproducente na gestão securitária da região deve também ser levada em consideração. Os custos para a manutenção de delegacias da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, por exemplo, são altíssimos em detrimento do que seria necessário para a instalação de postos de controle e de vigilância da polícia de fronteiras no Brasil. Uma das vantagens institucionais mais evidentes é a liberação de efetivos dos órgãos que atualmente exercem funções na faixa de fronteira para que passassem a desenvolver atividades mais vinculadas aos fins para que foram criadas. É o caso, novamente, de citar exemplos. A Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as Forças Armadas são parte da gestão securitária fronteiriça no Brasil, mas as atividades-fim destas instituições não é o controle de fronteiras, isso mesmo que se tenha em mente a determinação constitucional para que a Polícia Federal atue diretamente em tal função. É assim porque a investigação criminal preliminar em nível federal é a principal função dessa instituição. Em relação à Polícia Rodoviária Federal, é o controle das rodovias federais que cruzam o país, sendo que as Forças Armadas são mantidas e treinadas para defender o território e a soberania do país em caso de ameaças externas. Ou seja, justifica-se a criação da Polícia de Fronteiras pela lacuna existente, reduzindo-se custos. Estes mesmos custos poderiam ser já diminuídos pelo uso das instalações e das estruturas de ensino policial ou militar já existentes para a formação dos que forem aprovados por meio de concurso público, registrando-se que a qualificação dos aprovados durante os meses de instrução deverá ser realizada com a *multidisciplinariedade* que as tarefas a serem desempenhadas requer.

Verifica-se que os resultados alcançados pelos programas oficiais já desvelam a lacuna

mencionada na gestão de tais regiões, o que somente vem a contribuir para a criação da polícia de fronteiras brasileira. Conforme consta do Relatório de Auditoria (Tomada de Contas nº 014.387/2014), do Tribunal de Contas da União<sup>547</sup>, “[...] a faixa de fronteira é muito menos povoada e desenvolvida que a costa Leste, conquanto seja de vital importância para a defesa nacional, para a segurança pública e para a integração com países vizinhos”. Observa-se que, dentre esses quesitos de importância, destaca-se na agenda atual a questão da segurança pública.

Um dos primeiros pontos a serem ressaltados na leitura do citado relatório é o entendimento segundo o qual, para haver segurança, deve haver a vivificação da faixa de fronteira, com desenvolvimento e geração de empregos e melhora na renda dos que lá residem. Tal vivificação perpassa, obviamente, por oferecimento de oportunidades de participação das populações que residem na região em fóruns que discutem o futuro das políticas para as próprias regiões em que vivem. Se não for assim, e como disse Raza<sup>548</sup>, há o extremo perigo de se continuar gastando milhões de reais em gestão securitária no Brasil, mas fazendo as mesmas coisas de sempre, esperando, inocentemente ou não, apresentar melhores resultados.

Por isso, questiona-se se esse *desejo renitente de controle e de vigilância* também não deveria ir além do que acontece na faixa de fronteira, passando-se, por exemplo, a coibir a aquisição e o uso de produtos contrabandeados e descaminhados nas cidades e grandes centros do país, seja com o uso de inteligência policial, seja com campanhas publicitárias que expliquem os motivos pelos quais o Brasil deve fazê-lo. Há vários argumentos que podem ser levantados nesse desiderato, variando de preservação da saúde pública ao aumento da arrecadação de impostos com a maior fiscalização no consumo de produtos descaminhados ou contrabandeados. O principal ponto dessa proposta seria que, para quem sofre os resultados desse aumento de controle na faixa de fronteiras nem sempre permanece a favor de sua prolongada manutenção. Muitas vezes, a abordagem diária em portos de entrada, as fiscalizações em pontos de controle e a permanente vigilância na região tornam o cotidiano bastante *desagradável*, afastando moradores e, principalmente, consumidores, atrasando o desenvolvimento econômico e social e retroalimentando o sistema que mantém o isolamento. Essa retroalimentação se dá justamente com base no incremento das apreensões de mercadorias

---

<sup>547</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>548</sup> RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

e prisões de contrabandistas, justificando-se a preservação do aparato securitário perante o governo central, à mídia e, por conseguinte, à população dos grandes centros. Com esse “apoio”, aumenta-se o número de servidores, viaturas e de estruturas de vigilância e de controle na região, sem que isso surta os efeitos realmente desejados.

Em matéria de *segurança pública*, fica claro que esta não deve ser reforçada somente na fronteira terrestre, até porque os *fluxos* demonstram que, enquanto houver *demanda*, haverá entrada de produtos ilícitos. Os gastos equivocados com a realização de operações permanentes e sazonais ao mesmo tempo, na verdade, indicam que o uso obtuso dos recursos públicos para ganhos eleitoreiros é comum a todos os governantes no Brasil. Por isso, segurança pública na faixa de fronteiras serve, sim, para a população e para as comunidades que lá residem. São exatamente as falhas nas políticas públicas de segurança (e, também, nas políticas de segurança pública) nos grandes centros que acabam por provocar o aumento na criminalidade nas regiões fronteiriças, eis que é lá que os grupos criminosos buscam os itens que comercializam, revendendo-os e lucrando. Pode ser dito que a criminalidade não está na fronteira, ela usa a fronteira.

A necessidade de formação de estruturas similares e com funções equivalentes nos dois lados da fronteira é outro ponto a ser melhor discutido no caso brasileiro. Essa concepção indica que os contatos entre “instituições-espelho”, assim denominadas aquelas que mantêm entre si similitudes em suas atribuições, formação e estruturas, facilita a integração e aumenta o nível de cooperação. Essas tarefas, quais sejam, manter contatos com autoridades do outro lado da fronteira, repassar informações e buscar dados, fazem parte do dia-a-dia das instituições que atuam na região, ficando claro que, havendo muitas diferenças no tratamento da questão, isso afetará o nível de colaboração.

Dos dez países que fazem fronteira com o Brasil, a grande maioria possui instituições constabulares atuando no controle e vigilância de portos de entrada e limites estatais. No Brasil, o sistema moldado não contém em sua estrutura uma instituição como esta, sendo somente parcialmente suprida esta falha pela atuação das polícias militares estaduais.

Como exemplo, analisa-se a situação em relação ao modelo uruguaio. Se fossem ser espelhadas as vinculações necessárias à manutenção da cooperação entre o sistema nacional e o do país vizinho, poder-se-ia ter a Receita Federal do Brasil atuando em conjunto com a *Dirección Nacional de Aduanas* daquele país. Fica claro que, embora haja atuação bem mais ostensiva por parte da congênere brasileira, é possível apontar que algumas dessas atividades acabariam sendo compartilhadas com a Polícia Nacional do Uruguai, atuante como já

informado entre os portos de entrada e também no interior destes. Em continuação, indica-se que a *Dirección Nacional de Migración* seria atrelada à Polícia Federal do Brasil para a execução de políticas conjuntas de segurança em controle migratório na fronteira entre os dois países, com especial ênfase no desenvolvimento da polícia administrativa, eis que, como já informado, a estrutura uruguaia não permite a esta instituição a execução de atividades de “law enforcement”. Por fim, indica-se que o controle securitário em si, ou seja, entre os portos de entrada e dentro destes, no Brasil é feito precipuamente também pela Polícia Federal, ao passo que no Uruguai estas funções são adstritas à Policia Nacional Uruguaia.

Os dados coletados nas pesquisas de campo corroboram estas assertivas, haja vista que a falta de contato com as instituições brasileiras é um dos argumentos levantados pelos entrevistados. A definição de quem faz o que muitas vezes não é do conhecimento dos policiais que exercem seus cargos do outro lado da fronteira.

Neste mesmo contexto, ficou também indiretamente exposto que a *soberania* e o *exercício da soberania* são duas faces de uma mesma moeda. O quesito *presença* não necessariamente está vinculado ao domínio militar ou ao patrulhamento dos limites estatais, mas, sim, aos incentivos de ocupação e desenvolvimento das regiões fronteiriças. Será exatamente a criação de núcleos urbanos minimamente interligados e interdependentes na faixa de cento e cinquenta quilômetros que representa a zona de segurança que dará a mensagem a quem quer que tenha pretensões quanto ao território brasileiro, quanto ao rechaço a ameaças e ao interesse em cooperação por meio de trocas, quer sejam comerciais, quer sejam culturais. Dessa forma, a disposição da polícia de fronteiras nos quatro portos de entrada mencionados na pesquisa já demonstra que, dependendo de fatores inarredáveis, pode ser que a presença de rios, lagos, pontes e cidades-gêmeas exerça forte influência na criação e manutenção do policiamento. Mesmo com esse conceito, é cediço que tal atividade deve ser revestida de *constabularidade*.

Mas o que vem a ser e o que faz uma força constabular? O termo *constabular* não teria tradução para o português, sendo empregado em estudos estratégicos como força destacada pelo Estado para manutenção da ordem pública em determinado território, não atuando necessariamente como grupamento militar de combate, haja vista a necessidade de obedecer a limites jurídicos e de sua atuação em zonas restritas. Isso faz com que um destacamento constabular possa, por exemplo, desenvolver atividades na repressão a crimes e no controle de entrada e saída de pessoas, atuando entre os limites das funções das Forças Armadas e das polícias ostensivas. Permanece, entretanto, o caráter e a disciplina militares em tais forças

constabulares, considerando-se as peculiaridades das funções exercidas na região. No entanto, e isso deve estar bem claro, tais forças obviamente atuam como primeira linha em caso de agressão estrangeira, representando, sim, grupamento de combate até que sejam deslocadas as tropas regulares, isso se for realmente necessário. Geralmente, escaramuças fronteiriças são travadas entre guardas de fronteira.

As citações aos modelos de gestão de outros países indicaram que a forma como se organiza o controle e a vigilância em fronteiras depende de muitos fatores, tais como tamanho do território a ser fiscalizado e guardado, relações com países vizinhos, existência ou não de movimentos separatistas, nível de desenvolvimento econômico entre os entes envolvidos e muitos outros. Pode ser que haja diversificação de atuações, com a especialização de instituições para que atuem em campos distintos, conforme no sistema dos Estados Unidos. Pode haver a formação de uma instituição única, a qual pode ser especializada em diferentes funções, como ocorre nos modelos chinês e uruguaio. Ainda, pode ser que a melhor forma de exercer tais funções seja através da formação de cooperação dentro de blocos econômicos, como ocorre na União Europeia, estabelecendo-se o sistema supranacional de controle e de vigilância. O certo é que há *falhas* a serem corrigidas no modelo nacional e isso depende, em primeira mão, do reconhecimento destas como parte dos fundamentos para as mudanças necessárias.

Sobressai, ainda, apontar que as “falhas” não são somente recorrentes em fronteiras secas. Pode ser mencionado que, em matéria de patrulhamento da zona costeira e das águas territoriais brasileiras, o modelo securitário atual também não conta com uma guarda costeira, ao contrário do que ocorre em diversos países ao redor do planeta. Por isso, há em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 52/2012<sup>549</sup>, a qual prevê a criação da *Polícia Federal Hidroviária* na estrutura atual, a qual seria responsável pelo exercício de patrulhamento em águas territoriais também internas, deixando de impor estas tarefas à Marinha de Guerra, instituição responsável pela defesa externa. O mesmo pode ser referido em relação à criação de uma Polícia de Fronteiras no Brasil, quer isso dizer, existe uma lacuna a ser preenchida, ou com o aperfeiçoamento do modelo existente, ou mesmo com a

---

<sup>549</sup> BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 52/2012**. Altera a redação do art. 144 da Constituição Federal para inserir inciso IV ao caput, renumerando os demais, determinando a inclusão da polícia hidroviária federal entre os órgãos que compõe a segurança pública do Estado; e para acrescentar § 4º ao mencionado artigo, renumerando os demais, para dispor que a polícia hidroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das hidrovias, cursos d’água, lagos, portos e costa marítima. Disponível em: <<https://bit.ly/2MvULIK>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

criação da polícia acima citada.

Admite-se que, já ao final das pesquisas e como já indicado no subitem “4.4”, o Governo Federal iniciou tratativas para a possível formação de uma polícia de fronteiras com a reestruturação da Polícia Federal<sup>550</sup>. As tratativas, ainda iniciais, indicaram o preenchimento de seis mil cargos de nível médio dentro do Ministério da Justiça para controle fronteiriço e atuação em aeroportos, o que vem ao encontro de parte do que foi argumentado na presente pesquisa. Neste contexto, observa-se que a simples transformação da Força Nacional em instituição responsável pelo gerenciamento do sistema securitário para as fronteiras brasileiras não atende aos argumentos aqui expostos, eis que, por determinação constitucional, é a Polícia Federal a instituição responsável por essa missão. Por isso, bem-vinda a proposta da Direção-Geral em relação à criação do efetivo acima citado.

Da mesma forma, ainda no início de 2018, foi oferecida a *Proposta de Emenda à Constituição nº 03*<sup>551</sup>, em trâmite no Senado Federal, para a criação da Polícia Nacional de Fronteiras, alterando o conteúdo do artigo 144 da referida legislação. Com essa proposta, as funções então exercidas pela Polícia Federal seriam repassadas a esta nova instituição, desonerando a PF dos encargos de guardar as fronteiras secas, podendo, dessa maneira, concentrar-se no exercício da investigação preliminar. Todavia, e conforme proposto durante o desenvolvimento da pesquisa, as modificações com a introdução de uma nova força policial na gestão securitária das fronteiras brasileiras necessitariam da conscientização dos responsáveis pelas políticas públicas acerca da inexorável formação de uma “autoridade superior”, de um eixo central para melhor ser exposto, incumbida que estaria do direcionamento e coordenação das atividades das demais instituições envolvidas. Sem esse *eixo central* e sem a revisão das atribuições e competências das diversas instituições envolvidas, não será sequer iniciado o

---

<sup>550</sup> PUPO, Amanda. SERAPIÃO, Fábio. PF planeja força especial na fronteira. Diretoria da corporação apresentou, nesta terça-feira, uma proposta de plano de "fortalecimento da capacidade institucional" para representantes das entidades de classe ligadas à polícia. **Jornal Estadão**, Brasília, 16 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2vADYdN>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

<sup>551</sup> BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 03/2018**. Ementa: Altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a Polícia Nacional de Fronteiras. Explicação da Ementa: Determina que à polícia nacional de fronteiras, organizada em carreira única, compete o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Segundo a justificativa da proposta: “entendemos que essa força policial especializada, recrutada entre cidadãos com vocação para viver e atuar na região de fronteiras, com treinamento específico e estruturada em carreira única, representará uma medida de fundamental importância para vencermos a guerra contra o tráfico de drogas e armas, além de contribuir para a preservação da soberania do território brasileiro e das nossas riquezas naturais. Além disso, essa alteração desonerará os efetivos da Polícia Federal mobilizados nas fronteiras, permitindo sua realocação para o combate de outros ilícitos, tais como os crimes de "colarinho branco", possibilitando uma atuação mais efetiva naquelas áreas nas quais a atividade de polícia investigativa se mostra indispensável.”

planejamento para uma nova gestão.

As ideias são muitas. Resta, agora, esperar pela decisão do governo central e pelos resultados dessa possível atuação. De qualquer forma, tudo carece realmente de um novo olhar para a região de fronteira, e não somente pelo viés securitário, mas também pela ideia segundo a qual a faixa fronteira é parte importante e estratégica para o desenvolvimento do Brasil como um todo. Uma das soluções é exatamente observar e melhor gerir os fluxos que por lá circulam, direcionando-os para que passem também a favorecer a fronteira da qual dependem para existir.

Conforme apontado na introdução a este trabalho, já no final do período de pesquisa e de estudos, o autor foi removido para o Estado do Acre, passando a fazer parte da equipe responsável pela gestão de fronteiras brasileiras com o Peru e com a Bolívia. São vastas regiões, entrecortadas por inúmeros cursos d'água, alguns volumosos e navegáveis, com postos de controle situados a dias de barco da unidade mais próxima. Outros, por outro lado, somente podem ser alcançados por ar, através do uso de pequenas aeronaves. Obviamente, as dimensões e os problemas a serem enfrentados neste Estado são muito diversos daqueles observados durante as pesquisas de campo realizadas neste estudo. Todavia, aspectos comparativos e novas propostas ficarão para outra oportunidade de aprendizado sobre a fronteira brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ACEGUÁ integra relação de cidades-gêmeas reconhecidas pelo governo. **Jornal Minuano**, ano 22, n. 5396, 21 jul. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MAREPy>>. Acesso em 23/07/2016.
- ACKLESON, Jason. The emerging politics of border management: policy and research considerations. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011.
- AGNEW, John. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. **Review of International Political Economy**, v. 1, n. 1, p. 53-80, 1994.
- AGUIAR, José Carlos G. Cities on edge: Smuggling and neoliberal policies at the Iguazú triangle. **Singapore Journal of Tropical Geography**, v. 33, p. 171-183, 2012.
- AGUIRRE, Oswaldo. **New multi-objective evolutionary game theory algorithm for border security**. 2012. Thesis (degree of Master of Science) - Faculty of the Graduate School, Program in Computational Science, University of Texas, El Paso, 2012.
- ALBUQUERQUE, José Lindomar Coelho. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais: a imigração brasileira no Paraguai**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.
- ALKOPHER, Tal Dingott; BLANC, Emmanuelle. Schengen area shaken: the impact of immigration-related threat perceptions on the European security community. **Journal of international relations and development**, v. 20, n. 3, p. 511-542, 2017.
- ALMEIDA, Letícia Nuñez. **O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2B2fYpa>>. Acesso em: 18 nov. 2016.
- ANDERSON, Malcolm. **Frontiers: territory and state formation in the modern world**. Cambridge: Polity, 1996.
- ANDREAS, Peter. **Border games: policing the U.S.-Mexico divide**. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2009.
- ANDREAS, Peter. Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century. **International Security**, v. 28, n. 2, p. 78-111, Fall 2003.
- ANDREAS, Peter. The Mexicanization of the Us-Canada Border: Asymmetric Interdependence in a Changing Security Context. **International Journal**, v. 60, n. 2, p. 449-462, Spring 2005.

ARGENTINA. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley n. 18.711. Fuerzas de Seguridad: Determinánanse las misiones, funciones y jurisdicciones correspondientes a Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal. **INFOLEG**, 17 jun. 1970. Disponible em: <<https://bit.ly/2nQKsB3>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de la Hacienda. **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**. Disponible em: <<https://bit.ly/2LbYwOC>>. Acesso em: 08 set. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Seguridad. **Gendarmeria Nacional Argentina**. Disponible em: <<https://bit.ly/2vZURyZ>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Seguridad. **Policía de Seguridad Aeroportuaria**. Disponible em: <<https://bit.ly/2MsGbCH>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Seguridad. **Secretaría de Fronteras**. Disponible em: <<https://bit.ly/2N3ompM>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

ARGENTINA. Ministerio del Interior, Obras Públicas e Vivienda. **Dirección Nacional de Migraciones**. Disponible em: <<https://bit.ly/2vZVw3r>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Auditoría General de la Nación. **Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación Dr. Leandro Despouy**. El control en aduanas y fronteras. 2014. Disponible em: <<https://bit.ly/2vYCudH>>. Acesso em: 08 set. 2017.

ARMENTA, Amanda; ALVAREZ, Isabela. Policing immigrants or policing immigration? Understanding local law enforcement participation in immigration control. **Sociology Compass**, v. 11, n. 2, p. 1-10, 2017.

ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das forças armadas e outras questões militares**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

BAY, Austin. China's Borders Patrol. **Strategy Page**, Aug. 17, 2010. Disponible em: <<https://bit.ly/2PoRDgg>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Polícia e sociedade, 1).

BENEDETTI, Alejandro. Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. In: SOUTO, Patricia (Coord.). **Território, lugar, paisaje: prácticas y conceptos básicos en geografía**. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2011.

BEVIR, Mark. Joined-up security. In: KINNWALL, Catarina; SVENSSON, Ted (Ed.). **Governing borders and security: the politics of connectivity and dispersal**. London: Routledge, 2017.

BIGO, Didier. L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires. **Revue Européenne des migrations internationales**, v. 14, n. 1, p. 25-46, Jan. 1998.

BLAKE, Gerald. Boundary permeability in perspective. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend (Ed.). **Holding the line: borders in global world**. Vancouver: UBS, 2005.

BORT, Eberhard. European borders in transition: the internal and external frontiers of the European Union. In: NICOL, Heather; GAULT, Ian Townsend. **Holding the line: borders in global world**. Vancouver: UBS Press, 2005.

BRASIL, Poder Legislativo. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/1tanmRL>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

BRASIL, Presidência da República. **Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira**. Brasília: Secretaria de Acompanhamentos e Estudos Institucionais, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.722/12**. Disciplina as normas sobre aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições, cominando penalidades e dando providências correlatas. Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 1940 e revoga a Lei nº 10.826, de 2003. Rogério Peninha Mendonça - PMDB/SC, apresentado em 19/04/2012. Disponível em: <<https://bit.ly/11pUDhT>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.460/2013**. Autor: Senado Federal - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Apresentação: 01/10/2013. Ementa: Institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira. Disponível em: <<https://bit.ly/2MpGGgI>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.460/2013**. Autor: Senado Federal - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Apresentação: 01/10/2013. Ementa: Institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira. Disponível em: <<https://bit.ly/2MpGGgI>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 534/2002**. Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/2PpLznT>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Segurança. Relator defende aprovação do Estatuto do Controle de Armas de Fogo. Proposta aprovada por comissão especial revoga do Estatuto do Desarmamento e está pronta para análise no Plenário. Disponível em: <<https://bit.ly/2LdEiUY>>. Disponível em: 05 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro-EPEX. SISFRON. **Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras**. [2016]. Disponível em: <<https://bit.ly/2b9kohg>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Entenda a importância da Aduana para o Brasil**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MCiucg>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Recintos Alfandegados. **Áreas de Controle Integrado**. Disponível em: <<https://bit.ly/2vT9a87>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Recintos alfandegados**: áreas de controle integrado. [2018]. Disponível em: <<https://bit.ly/2vT9a87>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Controle Aduaneiro**. Disponível em: <<https://bit.ly/2nRhalP>>. Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Polícia Federal. **Imigração**. [2017]. Disponível em: <<https://bit.ly/2L0U4SN>>. Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento da Força Nacional de Segurança Pública. **Institucional**. Disponível em: <<https://bit.ly/2wgrace>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 31 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. ENAFRON. **Segurança pública nas fronteiras**: Relatório-Síntese. Disponível em: <<https://bit.ly/2MA0WeW>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Política Externa. **Refugiados e CONARE**. Disponível em: <<https://bit.ly/2xEbTSj>>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **MPF propõe definição de temas prioritários e atuação integrada para garantir segurança nas regiões de fronteira**. 8 fev. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2MnugGa>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BRASIL. Poder Legislativo. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 20, § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Poder Legislativo. **Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002**. Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1o do art. 144 da Constituição. Disponível em: <<https://bit.ly/1Idcgkj>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL. Poder Legislativo. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2iSQUIk>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.096, de 18 de julho de 2017**. Promulga o Acordo-Quadro entre o Governo da República

Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, firmado em Montevideu, em 30 de maio de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mn0UHN>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pnrgr5>>. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2rOoccr>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2vROtto>>. Acesso em: 30 abr. /2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.731, de 12 de janeiro de 2009**. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pormi4>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 03/2018**. Ementa: Altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a Polícia Nacional de Fronteiras. Explicação da Ementa: determina que à polícia nacional de fronteiras, organizada em carreira única, compete o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Disponível em: <<https://bit.ly/2nIvUDs>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 52/2012**. Altera a redação do art. 144 da Constituição Federal para inserir inciso IV ao caput, renumerando os demais, determinando a inclusão da polícia hidroviária federal entre os órgãos que compõe a segurança pública do Estado; e para acrescentar § 4º ao mencionado artigo, renumerando os demais, para dispor que a polícia hidroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das hidrovias, cursos d'água, lagos, portos e costa marítima. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2MvULIK>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

BREMER, Stuart A. Dangerous Dyad: condition affecting the likelihood of interstate war, 1816-1965. **Journal of Conflict Resolution**, v. 36, n. 2, p 309-341, Jun. 1992.

BRITO, Débora. Comandante do Exército diz que uso de militares em segurança é "perigoso". **Agência Brasil**, 22 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2tyS3Wq>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Beyond the Border Action Plan: A Context. **CUSLJ**, v. 37, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2PowLGB>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Borderlands**: comparing border security in North America and Europe. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? **Journal of Borderlands Studies**, v. 21, n. 1, p. 3-21, Spring 2006.

BRUTTI, Roger Spode. Da cooperação policial à polícia comum no Mercosul: delitos transnacionais como gênese. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**, 24 out. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWLSpY>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BULLOCK, Jane A. *et al.* **Introduction to homeland security**. Burlington: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005.

BUZAN, Barry. **People, states & fear**: an agenda for international security studies in the post-cold war era. Warwick: Harvester Press, 2007.

CAMPOS, Heleniza A.; BRAGA, Andrea da Costa; LUCCA, Elis. Configuração urbana e dinâmicas territoriais em cidades gêmeas da fronteira Brasil-Argentina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., São Paulo, 2017. **Anais...** Disponível em: <<https://bit.ly/2wdyXHt>>. Acesso em: 28 set. 2017.

CANADA. Border Services Agency. **Joint Border Strategy**: way forward together. Disponível em: <<https://bit.ly/2OJSebd>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

CANADÁ. **Immigration, Refugees and Citizenship Canada**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2eyHBcU>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

CANADÁ. Parliament. First Session, Forty-second Parliament, 64-65 Elizabeth II, 2015-2016. House of Commons. Bill C-23. Preclearance Act, 2016. An Act respecting the preclearance of persons and goods in Canada and the United States. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MVpT1h>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CANADÁ. Public Safety Canada. **Integrated Border Enforcement Teams**. [2017]. Disponível em: <<https://bit.ly/2dLAWIM>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CANADÁ. The Council of Canadians. **Trudeau backs C-23, armed US border guards in Canada**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2knVUot>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CANADIAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY TEACHERS - CAUT. Bordering on danger: tighter security measures at the border have many Canadian academic researchers concerned. Is the confidentiality of your data at risk? **Bulletin**, v. 64, n. 4, p. 13, April 2017.

CARBONE, Florencia. Entre el límite del control y la facilitación. **Jornal La Nación**. 19 abr. 2016. Negocios. Disponível em: <<https://bit.ly/1VzEiBU>>. Acesso em: 08 set. 2017.

CARGNIN, Antonio Paulo. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXQRp8>>. Acesso em: 08 set. 2017.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira *et al.* **Faixa de fronteira do Rio Grande do Sul: infraestrutura e gestão do território**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2012. (Textos para discussão FEE, 107).

CASTRO, Sérgio Duarte de. **Projeto apoio aos diálogos setoriais União Europeia-Brasil**. Palestra apresentada no II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira realizado em Tabatinga/AM em 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2OLhizZ>>. Acesso em: 25 out. 2015.

CÁUCASO do Sul e Balcãs Ocidentais: bons vizinhos ou futuros estados membros da UE? **Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI**, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=1265>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

CEPIK, Marcos A. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e consequências políticas. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p. 1-9, Spring, 2001.

CHANDLER, Andrea M. **Institutions of isolation: border controls in the Soviet Union and its successor states, 1917-1993**. Kingston/ON: McGill-Queen's University Press, 2014.

CHINA. General Administration of Customs of the People's Republic of China. **Overview of GACC**. [2018]. Disponível em: <<https://bit.ly/2vTD7VL>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

COLACRAI, Miriam. Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas [When the border talks: Singularities of the Argentine-Chilean relationship in recent decades]. **Estudios Fronterizos**, v. 17, n. 34, p. 85-99, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2lieVsB>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

COLÔMBIA pede que venezuelanos não tentem cruzar a fronteira. **Isto é Dinheiro**. 23 jul. 2016. Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2Br2rrv>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

COMBATE ao tráfico de drogas foi tema de reunião de governadores no Acre. 1º Encontro de Governadores do Brasil pela Segurança e Controle das Fronteiras. **EBC, Rádio Agência Nacional**, 29 out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2MD8ttn>>. Acesso em: 31 out. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Garantir a segurança das fronteiras externas da Europa: uma guarda europeia costeira e de fronteiras**. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2BjR44m>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Schengen borders code: Council adopts regulation to reinforce checks at external borders**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2MkveiW>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

COPE, John A.; PARKS, Andrew. **Frontier Security: the case of Brazil**. Washington D. C.: Institute for National Strategic Studies, 2016. (Strategic Perspectives, 20).

CREAN una Comisión Nacional de Fronteras para reforzar el control en los pasos internacionales. **INFOBAE**, 03 ene. 2017. Política. Disponível em: <<https://bit.ly/2MDsrnW>>. Acesso em: 08 set. 2017.

DIENER, Alexander; HAGEN, Joshua. **Border**: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2012.

DIENER, Alexander; HAGEN, Joshua. **Borderlines and borderlands**: political oddities at the edge of Nation-State. Plymouth: Rowman and Littlefield, 2010.

DONNAN, Hastings; WILSON, Thomas M.. **Borders**: Frontiers of Identity, Nation and State. New York: Oxford, 2001.

DORFMAN, Adriana *et al.* Marcos legais e redes de contrabando de agrotóxicos: análise escalar a partir da fronteira Brasil-Uruguaí. **Terr@Plural**, v. 8, n.1, p. 37-53, jan./jun. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2OJZ4gS>>. Acesso em: 29 out. 2017.

DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil: In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo (Org.). **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

DORFMAN, Adriana. **Contrabandistas na fronteira gaúcha**: escalas geográficas e representações textuais. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

DORFMAN, Adriana. ENAFRON e suas materializações no Rio Grande do Sul. In: MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider (Org.). **Fronteiras e relações Brasil-Uruguaí**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

DORFMAN, Adriana. Resenha de: A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço [...]. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 34, n. 1, p. 107-112, 2009.

DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e segurança pública na fronteira gaúcha. **Revista Geonorte**, v.7, n.1, p.1095-1115, 2013. N. especial.

DRACHE, Daniel. **Borders Matter**: Homeland Security and the Search for North America. Halifax: Femwood, 2004.

DROBOT, Elena V. *et al.* Risk Management in Customs Control. **Ekonomika regiona** [Economy of Region], v. 13, n. 2, p. 551-558, 2017.

DUARTE, Érico Esteves *et al.* Segurança e defesa. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **10 desafios da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI; Konrad-Adenauer-Stiftung, [2016]. Disponível em: <<https://bit.ly/2gK5xqP>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

DUARTE, Letícia. O planeta oscila para a direita: na esteira dos problemas não solucionados da crise mundial, populações desiludidas com a política tradicional aderem a discursos em

que se misturam críticas à globalização e apelos nacionalistas. **Jornal Zero Hora**, ano 53, n. 18.632, 26 e 27 nov. 2016. Caderno DOC: a reportagem no foco.

ERFANI, Julie A. Murphy. Whose security? Dilemmas o US border security in the Arizona-Sonora borderlands. In: BRUNET-JAILLY, Emmanuel (Ed.). **Borderlands: comparing border security in North America and Europe**. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007.

ESTADOS UNIDOS. Department of Homeland Security. **U.S. Immigration and Customs Enforcement**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2nK8hKP>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ESTADOS UNIDOS. Department of Justice. Bureau of Assistance Information. **Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture**. Disponível em: <<https://bit.ly/2f5kd5C>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

ESTADOS UNIDOS. **The 9-11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States**. [2017]. Disponível em: <<https://bit.ly/2iwak0Q>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

EUROPEAN UNION. **FRONTEX: European border and cost guard agency: Third countries**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2jA9V1P>>. Acesso em: 19 maio 2017.

FAGUNDES, Flávia C. de Resende; RÜCKERT, Aldomar A. Entendendo a segurança fronteiriça, uma abordagem multiescalar: o caso da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXA9WO>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FARINATTI, Luís Augusto E. **Confins meridionais: famílias de elite e sociedade agrária na Fronteira Sul do Brasil (1825-1865)**. 2007. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2vZeZkP>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

FERREIRA, Alessandro. Governo Federal não deve atuar na repressão direta à criminalidade, diz pesquisador do Ipea. **G1**, Rio de Janeiro, 07 nov. 2017. Disponível em: <<https://glo.bo/2KKyxOe>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson. **Crimes de fronteira: a criminalidade na fronteira meridional do Brasil (1845-1889)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FRONTERAS al límite: La narco frontera. A La Carta, 15 jun 2015. Disponível em: <<http://www.rtve.es/alacarta/videos/fronteras-al-limite/fronteras-limite-narco-frontera/3213478/>>. Acesso em: 08 set. 2017.

FURTADO, Renata dos Santos. As Fronteiras no âmbito do MERCOSUL: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, n. 1, p. 371-381, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2MXh1Z1>>.

GABRIEL, Pedro Henrique Luz. **O papel de Meira Mattos no pensamento geopolítico brasileiro**. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2nJTOOZ>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

GIBLER, Douglas M. **The territorial peace: borders, state development, and international conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GIBLER, Douglas M.. Contiguous States, Stable Borders, and the Peace between Democracies. **International Studies Quarterly**, v. 58, p. 126-129, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2nMNoi9>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

GLASER, Bonnie S. **China's Grand Strategy in Asia**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MDcZbq>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

GODOI, Rafael Neves; CASTRO, Sérgio Ricardo Moreira de. **Fronteiras abertas: um retrato do abandono da aduana brasileira**. São Paulo: SINDIRECEITA, 2011.

GOLUNOV, Serghei. **EU-Russian border security: challenges, (mis)perceptions, and responses**. New York: Routledge, 2013.

GOODMAN, Lee-Anne. 9/11 terrorists came from Canada, McCain insists. **The Canadian Press**, Apr. 24, 2009. The star. Disponível em: <<https://bit.ly/2KXuZs5>>. Acesso em: 22 maio 2017.

GOODMAN, Lee-Anne. 9/11 terrorists came from Canada, McCain insists. **The Star**, Apr. 24, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KXuZs5>>. Acesso em: 22 maio 2017.

GOS, Daniel. Can Schengen survive? **CEPS Commentary**, 14 dec. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2BmR0Rq>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

GOTTMANN, Jean. **The significance of territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia, 1973.

HANSEN, Niles. **The border economy: regional development in the southwest**. Austin: University of Texas Press, 1981.

HASSNER, Ron E.; WITTENBERG, Jason. Barriers to entry: who builds fortified boundaries and are they likely to work? **International Security**, v. 40, n. 1, p. 157-190, Summer 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2nNvBY8>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

HATALEY, Todd. **Constructing border security: an institutional analysis of the Canadian-United States border**. 2006. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 2006.

HEYMAN, Josiah McC.; ACKLESON, Jason. U.S. Border Security after September 11. In: WINTERDYK, John A.; SUNDBERG, Kelly W. (Ed.). **Border Security in the Al-Qaeda Era**. Boca Raton: Taylor & Francis, 2010.

HLATKY, Stéfanie von. The rhetoric and reality of border policy coordination between Canada and the US. **International Journal**, v. 67, p. 437-443, Spring 2012.

HOEKSTRA, Pete. Even Merkel admits open immigration a mistake. **Eagle Tribune**, Feb 12, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2L79zbO>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

HOWORTH, Jolyon. Stability on the Borders: The Ukraine Crisis and the EU's Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 55, n. 1, p. 121-136, 2017.

HÜBNER, Marcos Roberto Weber. **Fronteiras do Brasil**: a busca pela integração e interoperabilidade das políticas governamentais. 2015. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

INGRID Jetter visitó el Centro Unificado de Frontera Santo Tomé-Sao Borja, **El Litoral**, 18 nov. 2017. Obras e Servicios. Disponível em: <<https://bit.ly/2MnvWPQ>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Atlas da Violência 2017**. Disponível em: <<https://bit.ly/2r0017z>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Audiência pública**: segurança e fronteira no Brasil. Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo); Ofício nº 93/2016 CDR-PRES; Apresentação; Debate: Plano Nacional de Fronteiras e os Programas e Políticas Públicas a ele relacionados (segurança pública na fronteira). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MtqQ41>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ISRAEL. Ministério da Segurança Pública. **Border Police marks 60 years**. Disponível em: <<https://bit.ly/2L5b4aF>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ISRAEL. Ministério da Segurança Pública. **Polícia Israelense**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MyFery>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

JASKOSKI, Maiah. The Ecuadorian Army: Neglecting a Porous Border While Policing the Interior. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 1, p. 27-157, 2012.

JONES, Reece *et al.* Interventions on the state of sovereignty at the border. **Political Geography**, v. 59, p. 1-10, 2017.

JONES, Reece. **Border walls**: security and the war on terror in the United States, India, and Israel. London: Zed Books, 2012.

JONES, Reece; JOHNSON, Corey. Border militarisation and the re-articulation of sovereignty. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 41, n. 2, p. 187-200, 2016.

JORRY, Hélène. **Construction of a model for managing cooperation at EU's external borders**: is the Frontex Agency a decisive step forward? Brussels: CEPS, 2007. (Research Paper, 6). Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/7406/2/7406.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2015.

KASPAREK, Bernd. **Routes, corridors, and spaces of Exception**: Governing migration and Europe near futures online, Europe at a crossroads. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2PqjbSr>>. Acesso em: 04 set. 2017.

KATZ, Yossi; SANDLER, Shmuel. The origins of the conception of Israel's state borders and its impact on the strategy of war in 1948–49. **Journal of Strategic Studies**, v. 18, n. 2, p. 149-171, 1995.

KNOTTER, Ad. The border paradox: Uneven development, cross-border mobility and the comparative history of the Euregio Meuse-Rhine. **Fédéralisme Régionalisme**, v. 3, 2002-2003. Disponível em : <<https://bit.ly/2w9wHBC>>. Acesso em : 08 set. 2016.

KRAHMANN, Elke. Conceptualizing security governance. **Cooperating and Conflict**, v. 38, n. 1, p. 5-26, 2003.

KRASKA, Peter B. Militarization and policing: its relevance to 21st century police. **Policing**, v.1, n. 4, p. 501-513, 2007.

KRASKA, Peter B. **Militarizing the American criminal justice system**: the changing roles of the Armed Forces and the police. Boston: Northeastern University Press, 2001.

KRUKOSKI, Wilson R.M. Massoler. **Vila Albornoz**: breve notícia histórica. [2012]. Disponível em: <<https://bit.ly/2MAj0p7>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

LAMOSO, Lisandra Pereira. Segurança Pública nas Fronteiras do Mato Grosso do Sul. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015.

LANG, Júlio César. **Comércio exterior, defesa e segurança em uma cidade de fronteira**: o caso de Uruguaiana/RS. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LARY, Diana; NGUYEN, Marshall. VAN PURDUE, Peter. **The Chinese state at the borders**. Vancouver: University of British Columbia Press, 2007.

LEGNANI, Néstor. La modernización policial en la Argentina y el rol de lo educativo. Sociedad Global. **Revista de relaciones internacionales y ciencias políticas**, Málaga, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2wfCTaO>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

LEHTONEN, Pinja; AALTO, Pami. Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States. **European Security**, v. 26, n. 2, p. 207-225, 2017.

LEITÃO, Matheus. AGU quer cassar liminar que obriga policiamento da PF em terras indígenas no Amazonas. **G1**, 08 fev. 2018. Blog do Matheus Leitão. Disponível em: <<https://glo.bo/2nPMi5g>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

LEUPRECHT, Christian *et al.* Cross-border terror networks: a social network analysis of the Canada–US border. **Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression**, v. 5, n. 2, p. 155-175, 2013.

LEUPRECHT, Christian. **Once irregular migrants are at your border, it's too late**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mph7fQ>>. Acesso em: 09 abr. 2017.

LEUPRECHT, Christian; HATALEY, Todd. **Organized crime beyond the border**. MacDonald-Laurier Institute, 2013. (National Security Strategy for Canada Series).

LIOE, Kim Eduard. **Armed forces in law enforcement operations?: the German and European perspective**. Berlin: Springer-Verlag, 2010.

LOPES, Alessandro Maciel. A fronteira desglobalizada: os instrumentos de cooperação internacional e sua (des)conexão com a realidade fronteiriça. In: LUDWIG, Fernando José. BARROS, Luciano Stremel (Org.). **(Re)definições das fronteiras: visões interdisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2016.

LUEDY SILVA, Tiago; RIBEIRO, Daniel Santiago Chaves. Defesa, desenvolvimento e securitização na fronteira setentrional da Amazônia brasileira: preocupações, atores e conexões regionais. **PRACS**, Macapá, v. 9, n. 3, p. 225-238, dez. 2016.

LUNDY, Derek. Stanstead: A Town on the Border Efforts to boost security on the Canada-U.S. border brings a bad case of insecurity to a famously laid-back border town. **Canada Geographic**, July 1, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2Bq7j04>>. Acesso em: 05 maio 2017.

LUTTERBECK, Derek. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. **European Security**, v. 14, n. 2, p. 231-253, 2005.

MACHADO, Lia Osório *et al.* Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones. **Journal of Borderlands Studies**, v. 24, n. 3, p. 97-114, 2009.

MACHADO, Lia Osório *et al.* **Faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica**. [2011]. Disponível em: <<https://bit.ly/2nMh0Mv>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

MALAMUD, Andres; ALCANIZ, Izabella. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 2017.

MANDOUR, M. Alaa. Inside-Outside: the making of the West Bank security wall. STEPHENSON, Max O. ZANOTTI, Laura (Ed.). **Building walls and dissolving borders: the challenges of alterity, community and securitizing space**. Burlington: Ashgate, 2013.

MANERO, Edgardo. A retrospective look at the nature of national borders in Latin America. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011.

MARCH, Janies, G.; OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 943-969, Autumn, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2P1o2JU>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

MARINHO, Bruno Costa. Mudanças trazidas ao poder de polícia das forças armadas por intermédio da Lei Complementar 136, de 25 de agosto de 2010. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 81, out 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2KNzEwu>>. Acesso em 18 jan. 2015.

MARKAVIS, Athanasios. Neoliberalizing EU Southern Border Zones. **Counterpunch**, Aug., 17 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2waE3UU>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Departamento de Operações de Fronteira**. [2015]. Disponível em: <<https://bit.ly/2My9bYV>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

MATTOS, Carlos de M. **Geopolítica e teoria de fronteiras**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990.

MAURER, Jochen; SÄLTER, Gerhard. The Double Task of the East German Border Guards: Policing the Border and Military Functions. **German Politics and Society**, v. 29, n. 2, p. 23-39, Jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2vTQJAn>>. Acesso em: 29 set. 2017.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: Norton, 2014.

MELO, Karine. Ministério da Justiça estuda criar corpo permanente de polícia nas fronteiras. **JusBrasil**, 15 maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2NbanyA>>. <http://agencia-> Acesso em: 30/01/2015.

MILIA, Juan Guillermo. **Geopolítica de límites y fronteras de la Argentina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dunken, 2015.

MILLER, Todd. **Border patrol nation**: dispatches from the Front Lines of Homeland Security. San Francisco: City Lights Books, 2014. p.10. (Open Media Series).

MINGHI, Julian V. From conflict to harmony in border landscapes. In: RUMLEY, Dennis; MINGHI, Julian V. (Ed.). **The Geography of Border Landscapes**. New York: Routledge, 1991.

MINISTRO da Justiça Alexandre de Moraes – Mudaremos totalmente a Força Nacional. **Defesa.Net**, 10 jul. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2OsgApR>>. Acesso em: 07 set. 2016.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. As funções das Forças Armadas e os rumos do poder militar no Brasil. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

MOURA FILHO, José Luiz de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças**: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

MP cria guarda ostensiva fardada na Polícia Federal. **Estadão**, 05 jul. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2MW4PaM>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

MUAAFA, Mohammed; RAMIREZ-MARQUEZ, Jose Emmanuel. Bi-objective evolutionary approach to the design of patrolling schemes for improved border security. **Computers & Industrial Engineering**, v. 107, p. 74-84, May 2017.

MURADÁS, Jones. **A geopolítica e formação territorial do sul do Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

NAPOLITANO Riles Canadians By Suggesting 9/11 Terrorists Crossed Their Border. **Fox News**, April 22, 2009. Politics. Disponível em: <<https://fxn.ws/2OZ9Gtq>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

NASCIMENTO, Aldo Batista do. **A defesa nacional e a segurança pública no Brasil**: uma simetria necessária em função dos desafios do século XXI. 2011. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

NEVES, Alex Jorge das. **Plano Estratégico de Fronteiras, rumos e desafios da integração e cooperação em segurança pública no contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2ORQXPt>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

NEWMAN, David. Borders and bordering: towards an interdisciplinary dialogue. **European Journal of Social Theory**, v. 9, n. 2, p. 171-186, May 2006.

NICOL, Heather N. Building borders the hard way: enforcing North American security post 9/11. In: WASTL-WALTER, Doris (Ed.). **The Ashgate research companion to border studies**. London: Routledge, 2011. Cap. 13.

NICOL, Heather N. **The fence and the bridge**: geopolitics and identity along Canada US border. Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2015.

NORWAY extends internal Schengen border controls by six months. **Xinhuanet**, May 11 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2B8g7rg>>. Acesso em: 11 maio 2017.

NOVAES, André Reyes. **Fronteiras Mapeadas**: Geografia Imaginativa das Fronteiras Sul-Americanas na Cartografia da Imprensa Brasileira. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) -

Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

NUÑEZ-NETO, Blas. Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol. **CRS Report for Congress**, The Library of Congress, May 10, 2005.

O'DOWD, Liam. The changing significance of European borders. In: ANDERSON, James. O'Dowd, Liam; WILSON, Thomas M. (Ed.). **New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance**. London: Frank Cass, 2002.

OHMAE, Kenichi. **The end of the nation state: the rise of regional economies**. New York: The Free Press, 1995.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. Cooperação Internacional no Combate à Criminalidade: o caso brasileiro. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. p. 169-195. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 07 set. 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 34, n.1, p. 171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2KIS0yD>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

OLIVEIRA, Marco Aurélio M. de; SANTOS, Manix G. dos. Mato Grosso do Sul e os desafios de segurança pública em suas fronteiras: distâncias entre as alta e baixa políticas. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 7, n.2, p. 95-110, jul./dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. CIDH. **Informe nº 61/08 (Canadá. Caso 12.435. Gran Cacique Mitchell)**. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2N38PX2>>. Acesso em: 12 maio 2017.

OULDS, Robert. Bruges revisited: Margaret Thatcher's historic speech, spawning The Bruges Group, delivered at Bruges in September 1988. Famously rejecting the centralised, unaccountable, federal Europe of Delors, Margaret Thatcher proposed instead a wider, decentralised, outward-looking democratic Europe of independent, freely-trading and cooperating nation states. **Youtube**, 31 ago. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2ntkZ0w>>. Acesso em: 02 maio 2017.

PAASI, Anssi. Boundaries as social practice and discourse: The Finnish – Russian border. **Regional Studies**, v. 33, n.7, p. 669-680, 1999.

PAASI, Anssi. Boundaries as social process: territoriality in the world of flows. **Geopolitics**, n. 3, p. 69-88, 1998.

PARANÁ. Secretaria da Segurança Pública e da Administração Penitenciária. Polícia Militar. **Companhia Independente de Policiamento e Operações de Fronteira (CIPOFron)**. [2009]. Disponível em: <<https://bit.ly/2vU1x11>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

PARKES, Roderick. **The internal-external nexus: Re-bordering Europe**. European Union Institute for Security Studies, 2016. (Brief, 28). Disponível em: <<https://bit.ly/2w5CatN>>. Acesso em 17 nov. 2016.

PAYAN, Tony. **The three U.S.-Mexico border wars: drugs, immigration, and homeland security**. Santa Barbara: Praeger Security International, 2006.

PERDAS com o contrabando chegam a R\$ 115 bilhões. **Revista Voto**, 07 mar. 2016. Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2OnnVHc>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

PHELPS, James R.; DAILEY, Jeffrey; KOENIGSBERG, Monica. **Border Security**. Durham: Carolina Academic Press, 2015.

PUGH, Steven. The necessity if interagency collaboration. In: KAMIEN, David G. **Homeland Security Handbook: strategic guidance for a coordinated approach to effective security and emergency management**. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 2012.

PUPO, Amanda; SERAPIÃO, Fábio. PF planeja força especial na fronteira. **Jornal Estadão**, Brasília, 16 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2vADYdN>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

QUAN, Douglas. Mohawks' right to freely cross Canada-U.S. border trumped by national security: judge. **Canada Post**, Oct. 28 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/1WIHsEG>>. Acesso em: 12 maio 2017.

QUEIROZ, Stephanie. **A Política de Defesa do Brasil para as Áreas de Fronteira-interação entre governo e agências**. Trabalho submetido e apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, Belo Horizonte, 2013.

RAMALHO, Renan; CARAM, Bernardo; AMARAL, Luciana. Propostas para segurança incluem CPI e ações no Mercosul, diz ministro. **G1**, Brasília, 28 out. 2016. Disponível em: <<https://glo.bo/2MieMCg>>. Acesso em: 29 out. 2016.

RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. p. 59-85. Disponível em: <<https://bit.ly/2AYd8kS>>. Acesso em: 06 set. 2017.

REEVES, Madeleine. **Border work: spatial lives of the state in rural central Asia**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

REINO UNIDO. Cabinet Office. **Security in a Global Hub: Establishing the UK's new border arrangements**. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mbdji8>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

REINO UNIDO. Cabinet Office. **Security in a Global Hub: Establishing the UK's new border arrangements**. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mbdji8>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

REINO UNIDO. Legislation. **UK Border Act 2007**. An Act to make provision about immigration and asylum; and for connected purposes. Disponível em: <>. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/30/contents>Acesso em: 31/07/2017.

REINO UNIDO. Legislation. **UK Border Act 2007**: An Act to make provision about immigration and asylum; and for connected purposes. Disponível em: <<https://bit.ly/2vTugDB>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

REIS, Jéssica. PF pode lançar concurso para cargo de policial a nível médio: profissionais atuariam em funções consideradas de menor complexidade. **Diário de Minas**, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2vyqBLf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

RENOLDI, Brigida. **Carne de carátula**: experiencias etnográficas de investigación, juzgamiento y narcotráfico. La Plata: Al Margen, 2013.

RIBEIRO, Jéssica. Área de Controle Integrado será inaugurada hoje. **Rádio RCC FM**, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2OYRIXL>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 52.536, de 1º de setembro de 2015**. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2wdCuWf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

RIO já tem 14 casos de bala perdida em dez dias. **Estado de Minas**, 26 jan. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2BnffiA>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

ROLLI, Claudia. Fiscais da Receita e servidores que atuam em áreas de fronteiras protestam por indenização. **Folha de São Paulo**, 25 nov. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2nMMtyj>>. Acesso em: 27/01/2015.

ROSIÈRE, Stéphane; JONES, Reece. Teichopolitics: re-considering globalization though the role of walls and fences. **Geopolitics**, n. 17. p. 217-234, 2012.

ROY, Jeffrey. Security and borders in a Digital Age: implications for Canadian Government and North American Governance. **Journal of Borderlands Studies**, v. 21, n. 1, p. 87-107, Nov. 2006.

RÜCKERT, Aldomar A. Descentralização política e gestão territorial no Rio Grande do Sul (Brasil). Tendências recentes. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 91-107, dez. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2OZOEL1>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

RÜCKERT, Aldomar A.. Políticas Territoriais, Crise Européia e Fronteiras: Perspectivas Comparadas entre a União Européia e o Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

RUSSIA. A Agência Federal para o Desenvolvimento das Instalações de Fronteiras do Estado da Federação Russa. **Rogranitsa**, [2014]. Disponível em: <<http://www.rosgranitsa.ru/en>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

RUSSIA. **Federal Customs Service**. [2018]. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pn17st>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

RUSSIA. **Federal Migration Service**. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2N4an3l>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

SACK, Robert David. **Human Territoriality: Its Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SASSEN, Saskia. Migration policy: from control to governance. **OpenDemocracy**, 13 July 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2wdtHDL>>. Acesso em: 30 maio 2017.

SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 65-77, jan./abr. 2016.

SCHERMA, Márcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015.

SCHNEIDLEDER, Adoram. Discreet and Hegemonic Borderscapes of Galilee: Lebanese Residents of Israel and the Israel–Lebanon Border. **Geopolitics**, p. 1-22, Apr. 2017.

SCHWELL, Alexandra. When Worlds Collide: Negotiating Work Ethics on the German–Polish Border. **East European Politics and Societies and Cultures**, Vienna, v. 31, n. 2, p. 269-289, May 2017.

SEGÓVIA quer trocar Força Nacional por “Guarda da PF”. **O Antagonista**, 15 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2KOxn4f>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SENGUPTA, Anita. **Frontiers into borders: the transformation of identities in Central Asia**. Kolkata: Maulana Abul Kalam Azad, Institute of Asian Studies, 2002.

SHAW-TAYLOR, Youku. **Immigration, Assimilation, and Border Security**. Plymouth: Government Institutes. 2011.

SILVA, Ana Regina Ferreira da. **Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia Oriental brasileira: estados do Pará e do Amapá**. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; GARCIA, Stephanie Queiroz. Ações interagências e os projetos estratégicos do exército: uma análise do Sistema Proteger e do sistema de Monitoramento das Fronteiras terrestres (SISFRON). In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de; PAGLIARI, Graciela De Conti (Org.). **Defesa e cooperação interagências**. Recife: Editora UFPE, 2015. p. 75-96.

SOUZA, Vitor Hélio Pereira de; SILVEIRA, Márcio Rogério. Infraestruturas de integração entre Brasil e demais países do Mercosul: a IIRSA enquanto possibilidade. In: **CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS**, 1., Brasília, 2011. **Anais...** Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ou7toN>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

SOVIET Border Troops. **Wikipédia**, 01 jun. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2PlrhvT>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://bit.ly/2OZPuYb>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

STEIMAN, Rebeca. Evolução da Concepção sobre Limites e Fronteiras Políticas, com ênfase na Zona de Fronteira como Zona de Integração e Interações Espaciais. In: **SEMINÁRIO PERSPECTIVAS PARA A FAIXA DE FRONTEIRA**, 1., Brasília, 2011. **Anais...** Brasília: Presidência da República, Secretaria de Acompanhamentos e Estudos Institucionais, 2011. p. 137-148.

SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Frédéric. **Borderities and the politics of contemporary mobile borders**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

The EZ Border Crossing. **Derby Line / Stanstead – Surface Streets Derby Line / Stanstead – Main Street, U.S. Highway 5, Quebec 143**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MxuzdC>>. Acesso em: 05 maio 2017.

THOMSON, Janice. State sovereignty in International Relations: bridging the gap between theory and empirical research. **International Studies Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 213-233, Jun. 1995.

TIELMANN, Arthur; SCHIERECK, Dick. Arising borders and the value of logistic companies: Evidence from the Brexit referendum in Great Britain. **Finance Research Letters**, v. 20, p. 22-28, Feb. 2017.

TORPEY, John. **The invention of the passport**: surveillance, citizenship and the State. New York: Cambridge University Press, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. #EuFiscalizo - 15 Fronteiras do Brasil. **Youtube**, 03 mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mz6DX0>>. Acesso em 28/09/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria na Tomada de Contas nº 014.387/2014-0**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAqHSv>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

TRONCON, Roberto. Eficiência Policial: Polícia Federal não pode ser eficiente com tantas atribuições. **Consultor Jurídico**, 19 out. 2014. Entrevista. Disponível em: <<https://bit.ly/ZD0nE8>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

TURISTAS argentinos encontram forma de não pagar multas em rodovias brasileiras. **Rádio Imperial FM, 104,5**, 05 jan. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2vVKACP>>. Acesso em: 08 set. 2017.

UE PODE seguir o destino do Império Romano? **Opinião e Notícia**, 25 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2vVIwux>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Schengen borders code**. Regulation (ec) no 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (OJ L 105, 13.4.2006, p.1). Disponível em: <<https://bit.ly/2gQVYah>>. Acesso em: 09 out. 2015.

URUGUAI. DESPLIEGAN nuevo equipamiento y radares tácticos para respuesta “eficiente”: El gobierno busca blindar la frontera ante nuevo escenario. **El País**, 23 nov. 2015, Informacion. Disponível em: <<https://bit.ly/2MaBAon>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

URUGUAI. Ministerio de la Economía y de las Finanzas. **Dirección Nacional de Aduanas**. Disponível em: <<http://www.aduanas.gub.uy/>>. Acesso em: 09 set. 2017.

URUGUAI. Ministerio de la Economía y de las Finanzas. Dirección Nacional de Aduanas. El proceso de modernización. Disponível em: <<https://bit.ly/2M6PLe9>>. Acesso em: 09 set. 2017.

URUGUAI. Ministerio de la Economía y de las Finanzas. **Dirección Nacional de Aduanas**. 2017. Disponível em: <<http://www.aduanas.gub.uy/>>. Acesso em: 09 set. 2017.

URUGUAI. Ministerio del Interior. **Dirección Nacional de Migración**. Disponível em: <<https://bit.ly/2JZOaBG>>. Acesso em: 09 set. 2017.

VALLET, Elisabeth (Ed.). **Borders, fences and walls: state of insecurity?** Abingdon: Routledge, 2014. (Border regions series)

VARA, Juan Santos. Palestra apresentada no Seminário sobre Cooperação Judicial e Policial Transfronteiriça, Santana do Livramento/RS, 24 de outubro de 2017.

VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Border politics: the limits of sovereign power**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.

VENDA no comércio de Quaraí cai 70% com Operação Ágata, diz secretário. **G1**, Rio Grande do Sul, 04 jun. 2013. Disponível em: <<https://glo.bo/2vVFOoR>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

VILLA, Rafael Duarte; MEDEIROS FILHO, Oscar. Agências de segurança e defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., Brasília, 2007. **Transformações na ordem internacional na 1ª década do século 21**. Brasília: ABRI, 2007.

VULNERABILIDADE nas fronteiras abre caminho para tráfico de arma e droga. Fragilidade da segurança também facilitou aumento das facções criminosas. **G1**, 25 jan. 2017. Bom dia Brasil. Disponível em: <<https://glo.bo/2kt4LRk>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

WEBER, Leanne; PICKERING, Sharon. **Globalization and borders: death at the global frontier**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

WINTERDYK, John A.; SUNDBERG, Kelly W. Assessing public confidence in Canadas new approach to border security. **Journal of Borderlands Studies**, v. 25, n. 3-4, p. 1-18, 2010.

ZAIOTTI, Ruben. **Culture of border control: Schengen and the Evolution of Europe's frontier**. 2008. Thesis (degree of Doctor of Philosophy) - Department of Political Science, University of Toronto, Toronto, 2008.